



Krisenherde

Russlands Machtpolitik im Asowschen Meer und der Krisenbogen in Nahost. Die Zukunft des Iran oder Nordkoreas, Spannungen im Südchinesischen Meer. Transatlantische Händel mit den USA, Chinas ungerührte Ausdehnung: All das ist nur Teil eines mehrdimensionalen Krisenschachs, in dem es rund um den Globus (auch) wieder um Machtsphären geht. Es ist höchstens geografisch weit entfernt von Berlin, das zudem selber eingewoben und verstrickt ist in die tiefe Krise der Europäischen Union. An Grenzen oder Entfernungen halten sich Konfliktthemen wie Klimawandel, Cybersicherheit oder Kriminalität erst recht nicht. Zeit für Lösungen.

Kadri Liik

Nützliche Uneinigkeit

Verglichen mit der immer größer werdenden Unordnung in der übrigen Welt erscheint Russland auf einmal als vergleichsweise vorhersehbarer Akteur, jedenfalls nach den heutigen Maßstäben. In einer Welt, in der „der Dschungel wieder zurückwächst“ (um die einprägsame Wendung von Robert Kagan zu zitieren), ist Russland ein alterndes, aber erfahrenes Tier inmitten anderer, die jünger, fitter und heißblütiger sind. Im Bewusstsein seiner Verletzlichkeiten versucht es, sich vor globalen Bedrohungen zu schützen, seinen selbstdefinierten Hinterhof zu bewachen und seinen Einfluss zu maximieren, damit es bei den Fragen, die es für wichtig oder existenziell hält, mitreden kann.

Russland hat seine große Kampfansage in der und gegen die Welt von gestern gemacht: die Welt nach Ende des Kalten Krieges, die Welt der westlich-geführten liberalen Ordnung, des normativen Systems, dem Russland anfangs beizutreten versuchte. Später ahmte es seine Form nach, um es seinem Wesen nach bereits zu missachten, bis es schließlich in Wort und Tat offen dagegen rebellierte.

Allerdings macht die Tatsache, dass die russischen Verbrechen – die Annexion der Krim und die Invasion des Donbass – in der Welt von gestern stattfanden, sie nicht unwichtig. Auch macht diese Tatsache ein Reagieren darauf nicht überflüssig. Zum einen ist diese Geschichte ein relevanter Teil der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen und kann nicht einfach ignoriert werden. Ihre Folgen zeigen sich immer wieder und verlangen nach diplomatischer Aufmerksamkeit – man denke nur an die Freiheit der Seefahrt im Asowschen Meer und in der Straße von Kertsch. Wenn man sie ignoriert, können die Spannungen eskalieren und auf andere Schauplätze übergreifen.

Verschiedene Philosophien

Die Beziehungen zwischen dem Westen und Russland seit 2014 ergeben eine interessante Fallstudie, weil sich zur Mitte dieser Periode das Vorgehen des Westens gegenüber Russland fundamental veränderte. 2014 waren sich Europa und Amerika in ihrer normativen Einschätzung der Situation weitgehend einig und koordinierten ihre Politiken eng. Seit dem Beginn der Präsidentschaft von Donald Trump ist aber nicht nur die Koordinierung sehr viel wackeliger geworden. Noch wichtiger ist, dass die Russland-Politik der Europäer und der Amerikaner inzwischen auf völlig unterschiedlichen philosophischen Grundlagen stehen. Europa lässt sich nach wie vor von den Prinzipien der liberalen Ordnung der Ära nach Ende des Kalten Krieges leiten und versucht, diese zu verteidigen. Aber die amerikanische Politik basiert nun auf einer volatilen Mischung von knallhartem und unsentimentalem Großmachtkalkül, unerbittlichen innenpolitischen Kämpfen und dem Bauchgefühl des US-Präsidenten.

Der Verlust der normativen Geschlossenheit und Koordinierung führt zu einem faszinierenden Wechselspiel zwischen dem europäischen und dem amerikanischen Vorgehen gegenüber Moskau. Manchmal verstärken sich ihre Politiken gegenseitig, mal heben sie sich auf, und das auf oft paradoxe und nichtli-



neare Weise. Man sollte meinen, dass der Westen Russland nur dann beeinflussen kann, wenn er entschieden und geschlossen vorgeht und koordiniert Druck ausübt. Doch eine genaue Analyse der jüngsten Entwicklungen legt nahe, dass in manchen Fällen unkoordinierter Druck in Wirklichkeit besser funktioniert.

Das anschaulichste Beispiel sind die Sanktionen. Dass sie einen Einfluss auf die russische Wirtschaft haben, wird selten bestritten – obwohl es unterschiedliche Schätzungen des Ausmaßes gibt. Aber die Frage ihres Einflusses auf die Politik ist seit jeher schwieriger zu beantworten. Beeinflussen die Sanktionen die politische Entscheidungsfindung des Kremls, und wenn ja, wie?

Anfangs schien das nicht der Fall zu sein. In den spannungsgeladenen Tagen des Jahres 2014 stellten sich die russischen Eliten nicht gegen Putin, sondern rückten zusammen und unterstützten den nationalistischen Kurs. Seit 2017 sind allerdings auch abweichende Meinungen zu hören. „Wenn wir wollen, dass unsere Wirtschaft wächst und auf kluge Weise wächst, dann müssen wir unsere Beziehungen zum Westen verbessern, und dazu muss Russland Schritte einleiten“, erklärte der ehemalige Finanzminister Alexej Kudrin bei den „Primakow-Vorlesungen“ im Juni 2017. Viele andere, vor allem die der so genannten System-Liberalen, vertraten dieselbe Position.

Paradoxerweise wurden diese Veränderungen nicht nur durch die koordinierten westlichen Sanktionen bewirkt, sondern erst durch ihre Kombination mit der Trump-Präsidentschaft. Wladimir Putin hasst es, sich irgendwelchem Druck zu beugen. So lange, wie er den normativ geeinten Westen als existenzielle Bedrohung wahrnahm, war ihm jeder Kompromiss unmöglich. Aber mit dem Beginn der Trump-Präsidentschaft endete die harte ideologische Konfrontation. Das politische Klima entspannte sich und ermöglichte es den prowestlichen Köpfen in Russland, die Meinung zu sagen, ohne Angst um ihre politische Zukunft zu haben.

Ebenfalls hilfreich war die Tatsache, dass Trump, obwohl nach außen hin Moskau gegenüber positiv eingestellt, außerstande war, die Situation in der Ukraine im Sinne Russlands zu lösen – selbst wenn er es gewollt hätte. Moskau hatte sich mit Sicherheit Hoffnungen in diese Richtung gemacht. Stattdessen blieb Trumps Russland-Politik eine Geisel der innenpolitischen Grabenkämpfe in den USA. Dies brachte Russland dazu, sich Europa zuzuwenden. Im September 2017 schlug Präsident Putin vor, eine UN-Friedenstruppe im Donbass einzusetzen – ein Schritt, den viele in Moskau als Geste gegenüber Europa ansahen. Zu dieser Zeit waren die Beziehungen zu Washington gelähmt, aber Europa schien im Aufwind zu sein: Statt nach dem Brexit-Referendum auseinanderzufallen, war es durch den Wahlsieg Emmanuel Macrons gestärkt worden. „Es scheint, dass im Kreml eine Neubewertung Europas stattfindet“, sagte ein russischer Analyst im Oktober 2017. „Wir brauchen die Hilfe Europas, um mit Amerika umzugehen, das auf gefährliche Weise unvorhersehbar ist. Eine Einigung im Donbass wäre ein Schlüssel zu besseren Beziehungen mit der EU.“

Heute lässt sich schwer sagen, ob der Friedenstruppen-Vorschlag jemals wirklich das Potenzial hatte, die Donbass-Frage zu lösen. Nach einigen Monaten der Diskussion, ob man den Donbass an Trump oder Merkel „verkaufen“

Putin hasst es,
sich irgendwelchem
Druck zu beugen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

sollte, nahm Moskau die Option wieder vom „Markt“. Und auch dafür ist der Grund klar: die neuen US-Sanktionen. Russland ist sich bewusst, dass unter den Bedingungen der neuen Sanktionen keine grundlegenden Veränderungen mit dem Donbass erzielt werden können. Wie ein Kreml-Berater sagte: „Vor einem Jahr haben wir gedacht, dass eine Vereinbarung im Donbass einen Durchbruch für unsere Beziehungen zum Westen bringen würde. Heute sehen wir, dass es keinen solchen Effekt hätte, sondern nur ein Tropfen im Ozean wäre, also sinnlos.“

Unterschiede als Tugenden

Was lässt sich daraus folgern? Es scheint zwar so, dass die unkoordinierte Russland-Politik des Westens einige Chancen eröffnet hat – zugegeben, eher zufällig. Doch hat es der Westen bisher nicht vermocht, sie für einen entscheidenden Durchbruch zu nutzen. Fraglich ist allerdings auch, ob der Westen mehr Erfolg gehabt hätte, wenn er seine normative Geschlossenheit gewahrt hätte. Man kann zu der Annahme neigen, dass sich Russland in diesem Fall weiterhin wie „ein gelangweiltes Kind auf der hinteren Schulbank“ verhalten hätte, wie Barack Obama es einmal ausdrückte: eine Macht voller Verachtung, die ihr disruptives Potenzial mit Vergnügen einsetzt, um eine Weltordnung zu untergraben, die sie nicht nur als ihren Interessen abträglich ansieht, sondern auch als allgemein nicht zukunftsfähig.

Die Divergenz zwischen Europa und Amerika in der Ära Trump hat die Welt für Russland komplizierter gemacht, und das muss nicht unbedingt schlecht sein. Moskau hat viele frühere Annahmen überdenken müssen: Es hatte nicht damit gerechnet, dass Europa an seiner Sanktionspolitik festhalten würde, was Europa aber tat. Es rechnete damit, dass die Ukraine zusammenbrechen würde, aber sie tat es nicht. Es rechnete auch damit, dass Hillary

Clinton die Präsidentschaftswahlen gewinnen und zu einer schroff antirus-sischen Präsidentin würde, aber das geschah nicht. Schließlich rechnete Moskau damit, dass Trump ein softer, prorussischer US-Präsident werden würde – und auch das ist nicht eingetreten.

So von der Wirklichkeit eingeholt zu werden, müsste eigentlich dazu führen, dass Moskau einige seiner eigenen Strategien kritisch hinterfragt. Beispielsweise könnte Moskau überlegen, was es durch seine Einmischung in die Wah-

Moskau nimmt westliche Werte und Regeln nicht ernst

len in den USA und anderen Ländern gewonnen und verloren hat. Ist die Bilanz wirklich positiv? Oder es könnte seine gesamte Ukraine-Strategie hinterfragen. Ist es letzten Endes überhaupt realistisch, den Donbass als Hebel einzusetzen, um die geopolitische Zukunft der Ukraine zu kontrollieren? Wie Dmitri Trenin, Direktor des Carnegie Moscow Center, sagte: „Das Abkommen von Minsk

war ein großer diplomatischer Erfolg für Moskau, aus dem es aber keinen Gewinn ziehen konnte. Der Grund war schlicht, dass es ein Sieg Moskaus war, mit dem sich Kiew niemals abfinden konnte – und seine westlichen Unterstützer waren auch nicht willens, Kiew zu einer solchen Akzeptanz zu zwingen.“

Paradoxerweise konnte es keine dieser Neubewertungen geben, solange der Westen einig war. Es sind der gesplante Westen und die komplizierte Welt, die sie möglich machen könnten, vielleicht auch nur ansatzweise: Wenn Moskau jetzt Kompromisse schließen würde, würde es sich nicht dem geeinten, feindlichen Westen ergeben, sondern dem Leben selbst, den Gesetzen der Natur.

Außerdem geht es nicht nur um Russland. Da ist auch noch das Verhältnis Dschungel–Westen, das letzterer über seine Russland-Diskussionen nicht vergessen sollte. Nicht allen gelingt das. Anfang 2018 hat der European Council on Foreign Relations eine Russland-Diskussion in Washington organisiert, um die europäische und die amerikanische Sicht zu vergleichen und zu erforschen, ob es eine transatlantische Kluft hinsichtlich des besten Umgangs mit Moskau gibt. Tatsächlich existiert eine solche Kluft, aber sie war nicht transatlantisch, sondern verteilte sich auf beiden Seiten, auf Amerikaner und Europäer. Auf der einen Seite des Grabens standen die, die sagten, man müsse so viel Druck auf Russland ausüben, dass es die regelbasierte Weltordnung anerkennt und sich ihr beugt. Auf der anderen Seite des Grabens waren die, die fragten: „Welche regelbasierte Ordnung? Wo soll es die geben?“

Der Hauptgrund, warum es keinen Durchbruch mit Russland gegeben hat, ist, dass Moskau die westlichen Regeln und Werte nicht ernst nimmt. Es wird dies erst wieder tun, wenn es zu der Ansicht gelangt, dass diese Werte – und der Westen, der diese Werte setzt – in der neuen, veränderten Welt bestehen bleiben werden. Der Westen wird Jahre oder Jahrzehnte brauchen, an diesen Punkt zu kommen. Die Arbeit dazu muss im eigenen Land beginnen. Die Europäische Union kann sich am besten für eine regelbasierte Ordnung einsetzen, indem sie ihren Fortbestand sicherstellt. Ebenso müssen die USA, um eine (oder gar die) globale Führungsnation zu sein, sich zunächst um ihre eigenen Bürger kümmern und die Polarisierung im Inneren überwinden.

Um den Weg durch dieses Zeitalter von Chaos und Volatilität zu finden, kann es für den Westen eigentlich keine Strategie geben. Denn eine Strategie

würde voraussetzen, dass man die Landschaft mindestens zum Teil erforscht hat, die Probleme größtenteils kennt und eine Vorstellung vom Weg hat, der durch sie hindurchführt. Doch unsere Zukunft steckt voller unbekannter Unbekannter. Und in einer solchen Situation muss es gar nicht so schlecht sein, dass Europa und Amerika unterschiedlich mit der Welt – und Russland – umgehen. Wenn Strategie unmöglich ist, verlässt man sich auf seine Instinkte. Normatives Vorgehen ist auf genau dieselbe Weise der Instinkt Europas, wie die harten, interessengeleiteten Großmachtalküle der Instinkt Trumps – und teilweise auch Amerikas. Beide Vorgehensweisen haben ihre Schwächen, aber in ihrer Diversität und Heterogenität könnten sie zu einer westlichen Stärke werden. Im Chaos-Dschungel findet ein ungeordneter Haufen von Hobbits, Elfen, Zwergen und Zauberer leichter seinen Weg als eine riesige Armee von identischen Uniformträgern, die alle denselben Befehlen folgen.

Kadri Liik ist Senior Policy Fellow beim European Council on Foreign Relations (ECFR).

Hakan Tanriverdi

Dame, König, As, Hacker

Die Hacker setzten sich ein Limit. Fünf bis sechs Versuche sollten reichen. Entweder tappten die Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes bis dahin in die Falle, oder aber sie wurden misstrauisch. Dann hätten sie lästige Nachfragen bei den Technikern gestellt, und das galt es zu verhindern. Zu oft durfte das Download-Fenster auf den Rechnern also nicht angezeigt werden.

In diesem Fenster zu lesen war eine Aufforderung: Es gebe ein Update. Programme, die man sich auf die Rechner installieren müsse. 17 Mitarbeiter folgten der Aufforderung. Unbemerkt luden sie sich Schadsoftware auf ihre Computer. Die Hacker der Gruppe Turla waren an ihrem Ziel angekommen. Über dieses Download-Fenster, so erzählen es drei Personen, gelang eine extrem präzise durchgeführte Hackeroperation gegen die Bundesregierung. (Die Personen wollen anonym bleiben.)

Ein Partnerdienst warnte deutsche Behörden im Dezember 2017 vor dem Angriff. Daraufhin schickte das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik in der Anfangsphase ein Team aus zehn Personen zum Auswärtigen Amt. Im Laufe von drei Monaten stellten bis zu fünf Personen sicher, dass der Angriff sieben Tage die Woche analysiert wurde.

Die Hacker hatten zuvor eine Lernplattform namens Ilias übernommen. Diese wird von der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung betrieben. Da die Hacker Administratorenrechte besaßen, konnten sie bestimmen, welche Nutzer das Download-Fenster zu sehen bekamen. Es waren jene, die beim Auswärtigen Amt arbeiteten. Die Hacker folgten den Angreifern auf ihre Rechner. Monatlang versuchten die Hacker, über einzelne Rechner auf das gesamte Netz zuzugreifen. Der Coup wäre es gewesen, sich frei in den Netzen des Bundes bewegen zu können. Nach allem, was bisher bekannt ist, scheiterten sie.



Bild nur in Printausgabe verfügbar

IT-Sicherheitsexperten des Bundes gehen mit hoher Wahrscheinlichkeit davon aus, dass es sich bei den Eindringlingen um Elitehacker aus Russland handelt, Turla, Snake oder Ouroboros genannt. In Gesprächen nach Bekanntwerden des Hacks äußerten hohe Regierungsbeamte, sich so „sicher wie nie zuvor“ zu sein, die Täter benennen zu können. Die Bundesregierung war anscheinend so überzeugt, dass sie zum ersten Mal öffentlich Russland beschuldigte. Russland streitet die Anschuldigungen ab – bis heute. Vier Diplomaten ließ die Regierung ausweisen. Zwar handelte es sich dabei in erster Linie um eine konzertierte Aktion im Zuge des Giftangriffs auf den Doppelagenten Sergej Skripal – sowohl die USA als auch weitere europäische Staaten wiesen ebenfalls Diplomaten aus. Dennoch entschied sich die Bundesregierung erstmals, die mutmaßlichen Drahtzieher öffentlich zu benennen und wies auf den Hackerangriff als Teilbegründung hin.

Damit übernimmt Deutschland eine Strategie, die die USA seit 2014 immer aggressiver verfolgen: Sowohl einzelne Hacker als auch Staaten werden öffentlich benannt und bestraft. Mal werden Anklagen erhoben, in denen die Gesichter chinesischer und russischer Hacker auf „Wanted“-Plakate gedruckt werden, mal werden Diplomaten des Landes verwiesen. Geheimdienste und Ermittler, die jahrelang mit Verweis auf die nationale Sicherheit versuchten, ihre Strategien und Erkenntnisse für sich zu behalten, sind binnen kürzester Zeit dazu übergegangen, in Presseerklärungen minutiös die Ergebnisse ihrer Ermittlungen offenzulegen.

Das erste Mal sorgte sich das Weiße Haus im Jahr 1983 vor einem Cyberangriff mit weitreichenden Konsequenzen. Damals erschien der Hollywood-Film „WarGames“. Ein Teenager, gespielt von Matthew Broderick, hackte sich unbeabsichtigterweise in die Systeme des North American Aerospace Defense Command – zuständig für Weltraumüberwachung, um vor Interkontinentalrake-

ten-Angriffen zu warnen – und löste beinahe den dritten Weltkrieg aus. Der damalige Präsident Ronald Reagan sah den Film in Camp David und wollte vom Vorsitzenden der Joint Chiefs of Staff wissen, ob das Szenario realistisch wäre. Die Antwort kam eine Woche später, wie der Journalist Fred Kaplan recherchierte: „Mr. President, das Problem ist viel größer als Sie denken.“

Internationale Konfliktaustragung mit anderen Mitteln

Mittlerweile ist digitale Spionage ein Werkzeug, das Staaten nur allzu gerne einsetzen. IT-Sicherheitsforscher führen eine detaillierte Liste mit Eliteeinheiten, die mutmaßlich im Staatsauftrag handeln. Mehr als 150 Einträge werden aufgelistet, ausschließlich mit Verweis auf öffentlich einsehbare Berichte von IT-Sicherheitsfirmen. Der Fokus der Liste liegt stark auf Staaten wie China und Russland, NATO-Mitglieder werden nicht einzeln aufgeführt. Das könnte sich ändern, sobald mehr Berichte über Hackerangriffe aus den USA, Großbritannien oder Deutschland bekannt würden.

Sven Herpig bezeichnet Cyberangriffe als „Fortführung internationaler Konfliktaustragung mit anderen Mitteln“. Herpig arbeitete für das auf IT-Sicherheit spezialisierte Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik und ist nun Experte für Cybersicherheit beim Thinktank Stiftung Neue Verantwortung. Cyberangriffe kosten möglicherweise weniger Ressourcen als reguläre Spionageoperationen, erklärt Herpig, außerdem müsse man Agenten oft nicht quer durch die Welt schicken, sondern sie blieben im eigenen Land oder operieren von einem Drittland aus. „Durch die Digitalisierung ist deutlich mehr angreifbar und anstatt aktenbergeweise geheime Informationen aus Büros herauszuschleppen, schickt man diese über das Internet.“ Zu dieser Aufzählung könnte man hinzufügen: Wer ein Smartphone per Hack in eine Wanze verwandelt, muss keinen Gedanken an die Batterielaufzeit verschwenden. Der Ausspionierte sorgt selbst dafür, den Akku aufzuladen. Gerade Hackereinheiten aus China sollen in massiver Weise Daten aus Netzwerken weltweit abgegriffen haben. So hieß es in einem Bericht der Firma Mandiant, dass Hacker der Einheit 61398 „Hunderte Terabyte“ von insgesamt 141 Organisationen entwendet haben sollen. Es war auch dieser Bericht, vielmehr die Reaktion darauf, die in Washington als Herausforderung wahrgenommen wurde. Als letzter Grund für einen Kurswechsel.

„Durch die Digitalisierung ist deutlich mehr angreifbar“

John Carlin, Assistant Attorney General for National Security, beschreibt in seinem kürzlich erschienenen Buch „Dawn of Code War“ die Hintergründe. Er erwähnt insbesondere ein Interview mit dem chinesischen Botschafter Cui Tiankai, das im Magazin *Foreign Affairs* erschien. Kurz zuvor hatte die *New York Times* den Bericht des Unternehmens Mandiant auf ihrer Titelseite ausführlich behandelt. Tiankai zeigte sich wenig beeindruckt und antwortete auf Nachfragen: „Ich glaube nicht, dass es bis dato irgendjemandem gelungen ist, Beweise zu präsentieren, die auch vor Gericht standhalten und zeigen würden, dass es wirklich so jemanden in China gibt, chinesische Staatsbürger, die solche Aktionen durchführen.“ Carlin zufolge sei besonders der letzte Satz als Herausforderung aufgefasst worden: „Unser Ziel war es, genau jene harten Beweise für das Vorgehen Chinas zu liefern.“

Beweise gegen die Angreifer müssen vor Gericht standhalten

Der frühere Chef des FBI James Comey soll über chinesische Hacker gesagt haben, dass diese sich in den Netzwerken der Opfer verhalten hätten „wie ein Gorilla, der in ihrem Haus wütet“. Sie fielen auf. Jahrelang will die US-Regierung beobachtet haben, wie das chinesische Militär Geschäftsgeheimnisse durch Cyberangriffe erbeutete und an konkurrierende Unternehmen im eigenen Land weitergab. Alle Beteiligten wussten, dass es diesen Gorilla im Haus gab, „sie (die chinesischen Hacker) haben nicht einmal ihre Spuren verwischt und ihre Identität verschleiert“, sagt Carlin, aber öffentlich redete niemand darüber. „Das internationale Völkerrecht ist vor allem ein Gewohnheitsrecht“, erklärt Carlin im Lawfare-Podcast. „Solange wir dieses Verhalten toleriert, verschwiegen und als geheim eingestuft haben, haben wir internationales Recht etabliert. Nichts zu tun hieß, etwas zu tun.“ Die USA und andere Länder hätten das Signal gesendet, dass es in Ordnung sei, private Firmen mit dem Ziel auszuspähen, um die Konkurrenz zu fördern. Durch Nichtstun habe man Fakten geschaffen.

Das änderte sich durch die Anklagen. Seit 2014 wählten die USA in 13 Fällen den Weg über die Justiz. Das heißt: In 13 Fällen sind sich die USA in der Zuschreibung der Angriffe so sicher, dass sie diese auch vor einem Gericht vertreten wollen. Sofern sie die Täter schnappen können. Tim Maurer, Cybersicherheitsexperte der Stiftung Carnegie Endowment for International Peace, wird in einem demnächst erscheinenden Paper seine Auswertung dieser Anklagen veröffentlichen. In dem Papier heißt es, dass mit den Anklagen zwei Ziele verfolgt werden können: Einerseits könne man Akteure (und damit Staaten) für ihre Taten zur Rechenschaft ziehen. Andererseits könnten die USA zukünftige Taten verhindern, da Hacker mitbekommen, wie gut die Zuordnung solcher Angriffe mittlerweile möglich sei. „2015 haben wir eine Debatte geführt, ob eine Attribution überhaupt möglich sei. Die 13 Anklagen dürften diese Zweifel aus dem Weg geräumt haben“, sagt Maurer auf Nachfrage. Ein Staat, der über ausreichend Ressourcen verfüge – etwa um elektronische Spionage und menschliche Spione einzusetzen –, könne solche Angriffe erkennen und zuweisen. Dazu passt, dass die US-Regierung mittlerweile dazu übergegangen sein soll, russische Hacker vor den Midterm-Wahlen per Textnachricht oder Pop-ups im Browser zu warnen. Man weiß, was der Gegner treibt.

Weniger Wirtschaftsspionage

Ob die Anklagen erfolgreich gewesen sind, bewertet Maurer je nach Staat unterschiedlich: „Bis jetzt hatten die Anklagen keine klare abschreckende Wirkung auf Aktivitäten aus Russland“, heißt es dort. Bei China hingegen sei vor allem nach der Anklage 2014 ein Effekt zu beobachten gewesen: Die Präsidenten Barack Obama und Xi Jinping schlossen 2015 einen Vertrag, der festlegte, dass die ökonomisch motivierte Spionage eingestellt werde. IT-Sicherheitsfirmen konnten in den folgenden Monaten und Jahren feststellen, dass die Angriffe tatsächlich zurückgingen. Ein Rückgang sei auch in Deutschland zu spüren gewesen, nachdem Bundeskanzlerin Angela Merkel im Juni 2016 die Spionagetätigkeit zur Sprache gebracht hatte. Merkel und Xi versprachen sich einen „gegenseitigen Verzicht auf Cyberspionage zu kommerziellen Zwecken“.

Anklagen verhindern außerdem, dass Hacker sich frei bewegen können, zumindest nicht in den Staaten, die ein Auslieferungsabkommen mit den USA abgeschlossen haben. Die Hacker würden bei der Einreise riskieren, festgenommen zu werden. Denn zwar trifft es zu, dass die Digitalisierung Spionage aus dem Netz vereinfacht, allerdings sichern sich so genannte „Hochwertziele“ besonders gut ab. So misslang es mutmaßlich russischen Hackern der Militäreinheit GRU, die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) in Den Haag aus der Ferne zu hacken. Also reisten die Hacker in die Niederlande und stellten ihren Mietwagen samt Spionageräten auf dem Parkplatz eines Marriott-Hotels ab. Mit einer Antenne, die auf den in direkter Nähe befindlichen Sitz der OPCW zeigte, sollten Passwörter abgefangen werden. Die Operation flog auf, die Hacker wurden festgenommen. Es sind genau diese „Close access“-Operationen, die durch Anklagen verhindert werden könnten. „Sanktionen haben aber mehr Biss als Anklagen“, davon geht Tim Maurer aus. „Die haben direkte Folgen, zum Beispiel, dass Besitztümer der Betroffenen im Ausland beschlagnahmt werden können. Sanktionen können damit besonders auch auf die höhere Ebene abzielen, auf Regierungsbeamte.“

Der Hackerangriff auf das Auswärtige Amt lief über Outlook ab

Sven Herpig bezeichnet die Anklagen als „erste Tests, die gefahren werden, um zu sehen, ob man damit Hacker abschreckt“. In Deutschland beobachtete man interessiert, wie Partnerländer vorgehen, doch dass eine eigene Strategie vorhanden sei, diesen Eindruck habe Herpig nicht. „Deutschland ist beileibe kein Vorreiter.“

Der Hackerangriff auf das Auswärtige Amt lief über Outlook ab. Die Hacker schickten E-Mails an die Rechner, die sie zuvor mit Schadsoftware infiziert hatten. In den E-Mails enthalten waren PDF-Anhänge, in denen Befehle codiert waren. So erfuhren sie, welche Dokumente auf den Rechnern abgespeichert waren, über diese Befehle schickten sie sich diese Dokumente an eigene E-Mail-Adressen. Insgesamt hatten die Hacker lediglich Zugriff auf wenige Dokumente mit wenig brisanten Inhalten. Die Hacker übersahen einen entscheidenden Punkt. Nicht alle Mitarbeiter rufen ihre Mails immer mit Outlook auf. Manchmal verwenden sie dafür Telefone der Firma Blackberry. Auf diesen Geräten funktionierte der Angriff nicht. War die Mail so programmiert, dass sie sich aus dem Outlook-Postfach automatisch löschen sollte, nachdem die Befehle ausgeführt worden waren, schlug der Angriff auf den Blackberry-Telefonen nicht nur fehl, die Mail blieb weiterhin im Postfach. So fiel sie auf.

Auf Nachfrage teilte das Auswärtige Amt mit, dass „geheimdienstliche Tätigkeit und andere Staatsschutzdelikte“ nach deutschem Recht strafbar sind und von den dafür zuständigen Behörden verfolgt werden. Die Entscheidung, Diplomaten auszuweisen, sei „nach einer Gesamtabwägung aller zur Verfügung stehenden Erkenntnisse sowie in enger Abstimmung mit Partnern in der EU und in der NATO getroffen worden“ und sei als „starkes Signal der Solidarität mit Großbritannien“ zu verstehen. Die Entscheidung „signalisiert die Entschlossenheit der Bundesregierung, Angriffe auf unsere engsten Partner und Alliierten nicht unbeantwortet zu lassen“. Auch fast ein Jahr später werden wesentliche Details des Hackerangriffs weiterhin als geheim eingestuft. In

vertraulichen Zirkeln öffnete man sich jedoch ein wenig – und berichtete, wie man den Angriff bemerkt und aufgearbeitet hat. Die Gespräche fanden statt, damit sich auch die Industrie besser vor Angriffen jener Hackergruppe schützen kann, die als eines der Aushängeschilder des russischen Staates bewertet wird. Die Öffentlichkeit wurde jedoch nicht informiert. Obwohl man sich anscheinend so sicher ist wie nie zuvor.

Hakan Tanriverdi arbeitet als Reporter für digitale Themen bei der Süddeutschen Zeitung.

Florence Gaub

Von Konflikterben und Kampfsüchtigen

Den Ruf, eine kriegsträchtige Region zu sein, hat die arabische Welt nicht umsonst: Seit 1945 hat es acht „klassische“ Kriege zwischen Staaten gegeben und über 25 asymmetrische Konflikte wie Bürgerkriege, Aufstände und Terrorwellen. 2,3 Millionen Menschen sind dabei ums Leben gekommen; die finanziellen Kosten dieser Konflikte sind mittlerweile kaum mehr zu beziffern, weil es nicht allein um physische Zerstörung, sondern auch um indirekte Kosten wie psychische Folgen, Umweltzerstörung, unverhältnismäßige Militärausgaben und nicht genutzte wirtschaftliche Chancen geht.

Gerade die Entwicklung der vergangenen Jahre hat diese jahrzehntelange Tendenz noch einmal verdeutlicht: Obwohl die Region gerade einmal 5 Prozent der Weltbevölkerung umfasst, steht sie für 40 Prozent der Konfliktopfer. 38 577 Menschen sind 2017 durch politische Gewalt ums Leben gekommen – dies ist zwar eine positive Tendenz verglichen mit dem Vorjahr, doch nach wie vor weit über dem Niveau der vergleichsweise friedlichen frühen 2000er Jahre. Neben Lateinamerika ist der arabische Raum damit die gewalttätigste Region der Welt. Aktuell hat fast jeder Mitgliedstaat der Arabischen Liga ein Problem mit politischer Gewalt; in Führung liegen Syrien, Jemen, Irak, Libyen und Ägypten – doch auch in Algerien, das als vergleichsweise sicher gilt, sterben 60 Menschen pro Jahr bei Terrorattentaten. Konflikte sind dabei nicht nur militärischer Natur: Kalte Kriege existieren zwischen Katar und seinen Nachbarn, aber auch zwischen Algerien und Marokko. Israel hat gerade mal mit zwei Nachbarstaaten diplomatische Beziehungen. Mit zwei weiteren, Libanon und Syrien, ist es nach wie vor im Kriegszustand.

Hohe Rückfallquote

Warum und wie innenpolitische Konflikte entstehen, ist wissenschaftlich noch nicht ganz entschlüsselt. Es gibt aber Elemente, die stark mit Konflikten korrelieren: Politische Repression und ungleich verteiltes Einkommen etwa sind die bekanntesten, doch auch Drittstaaten spielen eine Rolle. Dazu kommen Themen wie nationale Identität, geografische Lage, Militärausgaben, Zugang zu Finanzmitteln (etwa durch Drogen oder Diamanten) und ein hoher Anteil von jungen Männern an der Bevölkerung – vor allem, wenn sie arbeitslos sind. Das Problem mit dieser Liste: Eine ganze Reihe von Staaten erfüllt zwar diese



Nahe Osten

Kriterien, erlebt aber weder Bürgerkriege noch Terrorwellen. Einige Fragen der Konfliktforschung bleiben daher noch unbeantwortet. Eines jedoch ist erwiesen: Wenn ein Staat erstmal einen Konflikt erlebt hat, sind seine Chancen, einen weiteren zu erleben, dramatisch hoch: 57 Prozent aller Länder, die einen Konflikt durchlebten, erlebten mindestens noch einen. Die Rückfallquote ist besonders hoch in den ersten zehn Jahren nach einem Konfliktende und wird progressiv weniger – aber sie bleibt hoch. Der Grund dafür ist, dass viele Konflikte unsauber gelöst werden: Auch wenn die Waffen schweigen, sind die Hauptursachen nicht beseitigt.

Die arabische Welt ist keine Ausnahme von dieser Regel. Auch wenn die vergangenen Jahre besonders blutig waren, hat sie schon vorher Wellen von Gewalt erlebt, etwa in den 1980er und den frühen 1990er Jahren. Die Mehrheit dieser Konflikte dürfen nicht als unabhängig voneinander auftretende Phänomene verstanden werden, sondern als „Konflikterben“: aktuelle Konflikte, die mit einem anderen, nicht richtig gelösten Konflikt verwandt sind. Beispiele solcher Nachfahren anderer Konflikte gibt es in der Region zahllose: So steht der Krieg zwischen Israel und der Hisbollah im Jahr 2006 im Zusammenhang mit dem libanesischen Bürgerkrieg (1975–1990), der zur Entstehung der Miliz führte. Der Bürgerkrieg selbst wiederum hängt direkt mit dem Nahost-Konflikt (seit 1948) zusammen, weil er sich unter anderem an der Präsenz der palästinensischen Flüchtlinge im Land entzündete. Heute kämpft die Hisbollah in einem ganz anderen Krieg, in Syrien, und trägt so zu einem neuen Konflikterben bei. Oder im Jemen: Der Krieg dort ist nicht nur ein Echo des Arabischen Frühlings, sondern auch des Bürgerkriegs der 1960er Jahre, welcher schon einmal Zaiditen mit Waffen sah. In kleinen Teilen spiegelt er auch den Bürgerkrieg von 1994, als der Südjemen sich wieder unabhängig machen wollte. Auch der algerische Bürgerkrieg der 1990er Jahre war, unter anderem, eine Revolte gegen die Dominanz der Veteranen des Befreiungskriegs gegen Frankreich in den 1960er Jahren.

Die Hauptursachen für Konflikte werden nicht beseitigt

Besonders deutlich sieht man die Verbindung zwischen den Kriegen an den „Konflikttouristen“: Kämpfer, die von einer Kriegszone zur nächsten ziehen. Bestes Beispiel hierfür sind diejenigen, die erst gegen die Sowjetunion in Afghanistan oder in Bosnien kämpften, Al-Kaida nach dem ersten Irak-Krieg gründeten und in Tschetschenien gegen Russland kämpften, später zum Islamischen Staat wurden und dann in Syrien und im Irak ein Terrorregime führten. Diese Handlungsreisenden in Sachen Terror sind nicht Ursache des Konflikts selbst, aber sie tauchen vornehmlich dort auf, wo andere Probleme nicht gelöst wurden.

Der Arabische Frühling brach aus in Staaten, die streng genommen keinen direkten Konfliktvorfahren vorweisen konnten – doch auch hier war Gewalt Teil der politischen Sprache. In Syrien wurden 1982 mehrere Zehntausend Menschen in Hama von der Armee massakriert; Libyen hatte eine institutionalisierte Mordkampagne gegen „streunende Hunde“, wie es Oppositionelle nannten, und auch Ägypten unter Nasser, Sadat und Mubarak war nicht gewaltfrei: Sadat selbst wurde während einer Militärparade ermordet, Terroratentate in den 1990er Jahren kulminierten 1997 in 67 Todesopfer, die meisten

Bild nur in Printausgabe verfügbar

davon aus Europa. Auch dies waren Indizien für einen größeren Konflikt, der unter der Oberfläche schwelte. Bei fast allen Konflikten in der Region findet man solche „Vorfahren“ – was manche zu dem Schluss kommen ließ, diese Staaten hätten einfach eine größere Tendenz zu Konflikten und seien demnach „fightaholics“, süchtig nach dem bewaffneten Kampf.

Wie entstehen Konflikterben?

Wiederkehrende Konflikte sagen vor allem eines aus: Der Urkonflikt wurde nicht gelöst. Doch oft ist es nicht einfach, diesen zu identifizieren, weil ein Konflikt ständig neue Nebenkongflikte generiert. Nur ein Beispiel: Der libysche Krieg von 2011 ging im Kern um die Frage, wer das Land wie regiert. Der Sturz des Gaddafi-Regimes beantwortete nur einen Teil dieser Frage. In der Nachkriegsordnung kam es zum Gerangel, das 2013 in einer Belagerung des Parlaments durch Milizen gipfelte: Die Abgeordneten wurden gezwungen, ein weitreichendes „Entgaddafizierungsgesetz“ zu verabschieden. In seiner Bandbreite war dieses Gesetz wesentlich extremer als die Entnazifizierung oder Debaathifizierung im Irak. Es machte keinen Unterschied zwischen einfachen Angestellten oder den Schergen des Regimes. Daran entzündete sich ein Jahr darauf der bis heute schwelende Konflikt zwischen den früheren Offiziellen und den „Revolutionären“. Der Islamische Staat hat mit diesem Konflikt nichts zu tun. Aber: Wie oben erwähnt, tauchen „Konflikttouristen“ oft in genau solchen Situationen auf – wie auch im Irak.

Dort ging und geht es um viel mehr als um den Islamischen Staat – es geht um die politische Ordnung, die seit 2003 existiert und mit der sich vor allem die sunnitische Gemeinschaft, zunehmend aber auch viele schiitische Iraker nicht identifizieren können. Auch die Verträge von Oslo sind deshalb gescheitert, weil sie eine bürokratische Antwort auf eine tiefergehende Frage waren.

Die Verträge wollten die Post-1967-Situation in den palästinensischen Gebieten regeln, dabei geht der Konflikt auf 1948 zurück, als die Vertreibung der Palästinenser den Grundstein für das Problem von heute legte.

Weil nachhaltige Konfliktlösung und Kriegsende bei weitem nicht identisch sind, bleibt die Situation in der Region nach wie vor höchst heikel: In Syrien mögen die Kampfhandlungen sich dem Ende nähern, der Grund für den Krieg – Präsident Assad und wie er das Land regiert – hat sich nicht verändert. Dies bedeutet, dass der Konflikt sehr wahrscheinlich in eine Guerillaform übergeht, die nachhaltigen Frieden und Wiederaufbau unmöglich macht. Denn militärische Gewalt kann einen Konflikt nicht einfach ersticken: Erstens ist sie nicht so tödlich, wie man denkt (im Schnitt sterben 15 Prozent der Beteiligten in einer Kampfhandlung), und zweitens stirbt die Frustration nicht mit ihnen. Für jeden syrischen, irakischen, ägyptischen, libyschen oder jemenitischen Gefallenen bleibt eine mehrköpfige Familie, die den Konflikt „erbt“ und weiterträgt.

Die Aussichten sind daher auch für die anderen Länder der Region nicht besser, wenn sie sich nicht der Tatsache stellen, dass Reformen unumgänglich sind. Solange der Irak etwa kein politisches Zuhause für alle Iraker bietet und sie weiterhin in ethno-religiöse Gruppen einteilt anstatt in Bürger, wird das Land ein Konfliktherd bleiben. Gleiches gilt für Libyen. Und auch für Ägypten, wo mittlerweile fast jeden Tag ein Terrorattentat stattfindet.

Und der Islamische Staat? 25 000 seiner Kämpfer sind nach wie vor auf freiem Fuß; der „Konflikttourismus“ wird weitergehen – nach Europa oder anderswo –, solange Staaten um ein Problem herum reformieren, statt es zu lösen.

Dr. Florence Gaub ist stellv. Direktorin des EU Institute for Security Studies (EUISS) in Paris.

Adnan Tabatabai

Diplomatie und Abschreckung

Die Zukunft des Nuklearabkommens zwischen den EU3+3-Staaten und Iran hängt am seidenen Faden. Dem umfassendsten Nonproliferationsabkommen der Geschichte droht das Ende, wenn kein Weg gefunden wird, Iran die wirtschaftliche Dividende aus dem Abkommen zu sichern, die dem Land per Abkommen zusteht. Noch übt sich Teheran in „strategischer Geduld“ und erfüllt laut Internationaler Atomenergiebehörde (IAEA) weiterhin alle im Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) festgelegten Auflagen. Europa versucht derweil, einen neuen, von US-Sanktionen weitgehend immunen Handelsweg mit Iran zu entwickeln. Das so genannte Special Purpose Vehicle (SPV) wurde am Rande der UN-Vollversammlung von der Hohen Repräsentantin der EU, Federica Mogherini, als neues Instrument zur Aufrechterhaltung internationaler Handelsbeziehungen mit dem Iran vorgestellt. Wann dieses jedoch operativ Fahrt aufnimmt, bleibt ungewiss. Ebenso wenig lässt sich voraussagen, in welchem Umfang fortan tatsächlich Handel mit dem Iran über das SPV abgewickelt werden wird.

Das laufende iranische Kalenderjahr 1397 endet am 20. März 2019. Iran wird wohl mindestens bis dahin warten, um die Praktikabilität des SPV zu



prüfen. Aber: Ohne zumindest einen positiv stimmenden Präzedenzfall einer Transaktion über diesen Kanal werden den Fürsprechern des JCPOA in Teheran nach und nach die Argumente ausgehen.

Noch in der ersten Jahreshälfte 2019 dürfte das Schicksal des JCPOA besiegelt werden. Da im Februar/März 2020 Parlamentswahlen im Iran stattfinden, wird sich die innenpolitische Stimmung noch stärker polarisieren. Das

**Bei den Iranern
verliert der Atomdeal
an Zustimmung**

Lager der Prinzipientreuen wird alles daransetzen, die Mehrheit der 290 Parlamentssitze zurückzugewinnen. Effektives Mittel wird massive Kritik an der Außen- und Wirtschaftspolitik der Regierung Hassan Rohani sein. Diesmal dürften aber auch die Reformer mit ähnlichem Ansatz auf Stimmenfang gehen. Auch sie sind mit Hassan Rohanis Regierungsstil unzufrieden und kritisieren ihn vor allem für seine Personalentscheidungen im Kabinett. Da auch laut Umfragen im Iran der Atomdeal an Zustimmung verliert, wird es für Präsident Rohani und Außenminister Dschawad Sarif noch schwieriger, für einen Verbleib in dem Abkommen zu plädieren. Auch auf Staatsebene wird die „strategische Geduld“ schwinden, sie will vor allem den Verkauf des iranischen Erdöls gesichert wissen.

Sicherheitspolitische Implikationen

Unabhängig vom Schicksal des JCPOA muss aber eines klar sein: Der Ausstieg der USA aus dem JCPOA und der damit einhergehende Verstoß Washingtons gegen UN-Sicherheitsratsresolution 2231 haben Realitäten in Irans Sicherheitszirkeln geschaffen, die auch ein funktionierendes SPV und das Aufrechterhalten des JCPOA nicht ändern werden. Washington hat einen Kurs gegen Teheran eingeschlagen, der an Schärfe und Eifer beispiellos ist. Mit an Deutlichkeit kaum zu überbietender Rhetorik binden die USA ihre regionalen Verbündeten Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Israel ein – allesamt Rivalen, von denen sich der Iran bedroht fühlt. Ungeachtet der Frage, wie viel Iran selbst zur Verhärtung der Konfliktlinien im Mittleren Osten beigetragen hat, sieht sich der iranische Sicherheitsapparat wieder maximal bedroht. Genau das aber ist Treiber der iranischen Außen- und Sicherheitspolitik, prägt wiederum Diplomatie und Abschreckung. Präsident Rohani und sein Team hatten es geschafft, den Sicherheitsapparat der Islamischen Republik davon zu überzeugen, dass ein klarer Fokus auf Diplomatie das Land geopolitisch und global besser dastehen lassen würde. Als Gegenmodell diente die Amtszeit von Machmud Achmadinedschad (2005–2013). Der Ertrag aus eben jenem Fokus auf Diplomatie war der Abschluss des Nuklearabkommens. In den höchsten Rängen des Militärs, ganz gleich ob Nationale Armee oder Revolutionsgarden, wurde die Linie Rohanis unterstützt. Gegner des Abkommens gerieten ins Abseits. Doch genau sie sind es, die nun mit der JCPOA-Krise wieder Oberwasser haben. Ihre Forderung: mehr Abschreckung.

Man ist sich in Teheran der militärischen Unterlegenheit gegenüber allen regionalen Rivalen bewusst. Einzig effektives Mittel, den Feind auf Distanz zu halten, ist das Aufrüsten der Abschreckungskapazitäten. Diese umfassen das ballistische Raketenprogramm, die Allianz mit nichtstaatlichen Akteuren und

Milizen, die Fortentwicklung der eigenen Cyber-Angriffstools sowie die fortwährende Entwicklung bewaffneter Drohnen, wie zuletzt im Schlag gegen den Islamischen Staat im syrischen Deir ez-Zor eingesetzt. Diese Instrumente iranischer Abschreckung sollen eine Drohkulisse für amerikanische Militärbasen, saudische Ölfelder, israelisches Territorium und emiratische Ziele aufbauen. Daher beschränkt sich die Reichweite der ballistischen Raketen derzeit auf angeblich 2000 bis 2500 Kilometer. Die Führung ist davon überzeugt, dass es die auf Israel gerichteten Raketen der Hisbollah im Südlibanon sind, die Israel bislang davon abhielten, iranische Nuklearanlagen mit Luftschlägen zu zerstören wie einst in Irak und Syrien. Außerdem geht man in Teheran davon aus, dass amerikanische Regionalpolitik im Mittleren Osten dann eingedämmt werden kann, wenn Verbündete Washingtons sich zu sehr vor iranischen Reaktionen auf die US-Politik fürchten. Das könnte dazu führen, dass Teheran seine Drohkulisse auch auf Saudi-Arabien und die VAE ausbaut. Zwar betrachtet Iran Saudi-Arabien nach wie vor nicht als Bedrohung, sieht aber für die Region und eigene Interessen in unmittelbarer Nachbarschaft eine große Gefahr in der Außenpolitik des Kronprinzen Mohammed Bin Salman. Viele Gesprächspartner in Teheran sehen in MBS einen neuen Saddam Hussein. Sie spielen darauf an, dass auch der irakische Diktator sich der US-Unterstützung zu sicher war und nach der Iran-Invasion als nächstes Kuwait angriff.

Die Politik des saudischen Machthabers gilt als gefährlich

Nun begründen die USA ihren Rückzug aus dem Nuklearabkommen zwar damit, Irans Regionalpolitik zurückdrängen zu wollen. Die aktuelle Linie aber wird genau das Gegenteil bewirken. Irans außenpolitisches Handeln ist relativ leicht auszurechnen. Denn die Personen, die die iranische Sicherheitsdoktrin entwickelt haben und für deren Umsetzung verantwortlich sind, sind seit fast 40 Jahren dieselben. Unverändert sehen sie den Iran umgeben von Feinden. Sie werden angesichts der Drohungen aus Washington wieder auf fortentwickelte Abschreckungsmethoden der asymmetrischen Kriegsführung bauen. Europa, China und Russland können dieser Tendenz nichts entgegensetzen. Niemand kann auf Riad, Abu Dhabi oder Tel Aviv beschwichtigend einwirken, gemeinsam mit Teheran an vertrauensbildenden Maßnahmen zu arbeiten. Daher sind die verbleibenden Partner des JCPOA für den Iran wirtschaftlich relevant, sicherheitspolitisch jedoch kaum.

Gesprächskanal für Europa offen halten

Auch wenn Europa wenig Einfluss auf die regionalpolitischen Konflikte im Mittleren Osten hat, ist die Region doch von höchster sicherheitspolitischer Bedeutung. Der beispiellos wertvolle Sicherheitsaspekt des JCPOA wird in der europäischen Debatte indes viel zu selten thematisiert. Dieses Abkommen bedeutete einen wichtigen Schritt für die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen. Der Handel, der dem Iran als Gegenleistung für die Drosselung seines Nuklearprogramms angeboten wurde, ist für Europa bestenfalls sekundär. Sollte es jedoch gelingen, mithilfe des Transaktionskanals des SPV eine für Teheran akzeptable wirtschaftliche Dividende aus dem JCPOA zu sichern, bleibt für die europäischen Hauptstädte ebenso wie für Peking und Moskau ein krisen-

resistentes, multilaterales Gesprächsformat mit Teheran offen. Mit Blick auf die Einflussmöglichkeiten Irans in Syrien, Irak, Afghanistan, Libanon und Jemen und der potenziellen Zuspitzung regionaler Konflikte ist ein solcher Gesprächskanal mit UN-Mandat nahezu unverzichtbar.

Am 9. April 2015, eine Woche nach Verkündung des Lausanner politischen Abkommens, das den Abschluss des JCPOA bereits in Aussicht stellte, verglich Irans Revolutionsführer Ajatollah Ali Khamenei in einer Rede die Verhandlungen mit einem „Experiment“. Sollte sich die andere Seite als vertrauenswürdig erweisen, könnten die Gesprächsthemen auch auf andere Felder übertragen werden. Dies sollte sich die europäische Politik zu eigen machen. Die Sicherung des JCPOA würde zeigen, dass man ein verlässlicher Gesprächspartner für die vielen Probleme einer Region ist, deren unmittelbarer Nachbar Europa ist. Teheran ist sich bewusst, dass es aufgrund seiner geostrategischen Einflussmöglichkeiten stets Teil des Problems und Teil der Lösung ist. Europa ist besser damit bedient, Iran als Teil der Lösung zu begegnen. Erst dann sieht sich Teheran gezwungen, auch wirklich der konstruktive Akteur zu sein, der es so oft lediglich vorgibt zu sein. Wenn Europa das erreichen will, muss es mindestens denselben Eifer zur Rettung des JCPOA entwickeln, den Washington einbringt, um ihn in sich zerfallen zu sehen.

Adnan Tabatabaei ist CEO des Center for Applied Research in Partnership with the Orient.

Ian Anthony

Krisenprofiteure

Gefährden die politischen Differenzen auf der Welt die Fortschritte, die in den vergangenen drei Jahrzehnten bei der internationalen Zusammenarbeit in der Strafverfolgung gemacht wurden? Der Streit um die Nachfolge von Meng Hongwei als Präsident der internationalen Polizeibehörde Interpol hat die Aufmerksamkeit auf den Zusammenhang zwischen dem Verhältnis der Großmächte und dem Kampf gegen das organisierte Verbrechen gelenkt.

Jede Schätzung der Gewinne aus dem organisierten Verbrechen ist zwangsläufig mit großer Unsicherheit behaftet. Die Vereinten Nationen schätzen, dass jährlich Gelder in Höhe von 2 bis 5 Prozent des globalen BIP gewaschen werden, das wären jährlich zwischen 800 Milliarden und zwei Billionen Dollar. Selbst wenn die tatsächliche Summe am unteren Ende der Schätzung liegen sollte, ist es immer noch sehr viel Geld, das außerhalb des Rahmens von Regulierungen und Steuern fließt. Dies verringert die Ressourcen, die für die Unterstützung legaler Aktivitäten verfügbar sind, und vergrößert das Risiko von Korruption. Oft stammt das illegale Geld auch aus gewalttätigen, bösartigen und asozialen Aktivitäten.

Meng verließ seinen Posten als Vorsitzender des Interpol-Exekutivkomitees unfreiwillig zwei Jahre vor Ablauf seiner Amtszeit, nachdem die chinesischen Behörden ihn während eines Heimatbesuchs festgenommen hatten. Einige Mitgliedstaaten von Interpol unterstützten daraufhin die Kandidatur



Kriminalität

des russischen Regierungsvertreters Alexander Prokoptschuk. Letztlich setzte sich aber der südkoreanische Interpol-Vizepräsident Kim Jong-yang durch.

1989 schufen die damals sieben wichtigsten Industrienationen der westlichen Welt (G7) die Financial Action Task Force (FATF), um Drogenbaronen die Gewinne ihrer kriminellen Aktivitäten entziehen zu können. Binnen fünf Jahren stieg die Zahl der Mitgliedsländer der FATF von sieben auf 28. Heute sind es 37. Das politische Tauwetter erleichterte zwischenstaatliche Kooperationen, um die Aufgaben zu meistern. Die Globalisierung, Digitalisierung und Urbanisierung eröffneten auch den grenzüberschreitenden kriminellen Vereinigungen neue Chancen. Der Anwendungsbereich der FATF-Aktivitäten weitete sich aus. Nun ging es nicht allein um die Geldwäsche von Drogenkartellen, sondern auch um die Bekämpfung von Terrorismus, um die Gefahr der Verbreitung atomarer, chemischer und biologischer Waffen zu verringern.

**Der UN-Sicherheitsrat
befasst sich immer
mehr mit Kriminalität**

Zusammenhang zwischen transnationalem Verbrechen und Sicherheit

Die Zusammenarbeit zur Bekämpfung des transnationalen Verbrechens als einer Bedrohung der Sicherheit wurde stetig weiter ausgebaut. 1997 wurde das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) zur Förderung der Zusammenarbeit geschaffen. Im Auftrag von UNODC geht es nicht nur um die Themen, mit denen sich auch die FATF befasst, sondern auch um viele weitere wie Cyberverbrechen, den illegalen Handel von Produkten wie Zigaretten und Alkohol, Waffenschmuggel, den Handel mit Arzneimittel-Imitaten, Menschenhandel, Verbrechen zu See wie Piraterie, den Schmuggel von Kunst- und Kulturgegenständen sowie den illegalen Handel mit Wildtieren.

Das neue Verständnis für den Zusammenhang zwischen grenzüberschreitendem Verbrechen und Sicherheit spiegelt sich auch in den Diskussionen des UN-Sicherheitsrats. Die Globale Initiative gegen transnationales organisiertes Verbrechen, eine Nichtregierungsorganisation, analysierte die zwischen 2000 und 2017 verabschiedeten Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und stellte eine stetige Zunahme der Aufmerksamkeit für illegale Warenströme, Märkte und verbrecherische Akteure in Konfliktgebieten fest. Der Studie zufolge spielt das organisierte Verbrechen in 35 Prozent aller Resolutionen des Sicherheitsrats eine Rolle, entweder als Faktor im Umfeld von Konflikten oder wegen der Verbindungen mit dem Terrorismus. Der Fokus auf Konflikte und den Antiterrorkampf rückte in den Diskussionen des Sicherheitsrats Afrika und den Nahen Osten in den Vordergrund. Andere Gremien, die den Schwerpunkt auf organisiertes Verbrechen und Rauschgift legen, haben ihr Engagement in Nord- und Südamerika sowie in Asien verstärkt.

Als sich die Vereinten Nationen im Januar 2016 auf Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDGs) einigten, gehörte auch der Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität dazu. Als weltweites Ziel wurde er unter dem Dach von SDG 16 aufgeführt, bei dem es um die Förderung von gerechten, friedlichen und inklusiven Gesellschaften geht. Als Ziel setzen die Vereinten Nationen, dass die illegalen Ströme von Geld und Waffen signifikant verringert, alle

Arten des organisierten Verbrechens bekämpft sowie Korruption und Bestechung in allen Formen wesentlich reduziert werden sollen.

Das internationale Recht schafft einen einheitlichen Rahmen für alle, aber wie die einzelnen Verbrechen definiert werden, als wie schwerwiegend sie betrachtet werden (gemessen an den Vorgaben zur Urteilsfindung), welche Ressourcen zur Verfügung stehen und ob internationale Aktionen angestrebt werden – das alles sind nationale Entscheidungen. Dieses nationale Vorrecht bedeutet, dass zwischenstaatliche Kooperation dort am einfachsten ist, wo es sich um Gruppen mit vergleichbaren Interessen, Sorgen und Prioritäten handelt. Wenn dieser Gleichsinn aber schwindet, hat das unvermeidlich Einfluss auf viele der bestehenden Kooperationsrahmen. Es gibt Hinweise darauf, dass die Grundlage für gemeinsames Handeln durch die politischen Veränderungen erodiert.

Fokus auf russische Vermögenswerte in Großbritannien

Wie anfangs festgestellt, hat die Sicherheitskooperation neue Chancen für das Zusammenwirken der Staaten eröffnet. Das vorherrschende Paradigma verschob sich: Statt sich vornehmlich um die eigene Position im Wettbewerb zwischen den Staaten zu kümmern, arbeiteten die Staaten im Kampf gegen solche nichtstaatlichen Bedrohungen zusammen, die allen gleichermaßen Sorgen machen. Inzwischen gibt es Beispiele einer Rückkehr zum früheren Wettbewerb. Maßnahmen, die eigentlich für den Kampf gegen kriminelle Aktivitäten gedacht waren, erhalten in manchen Fällen eine politische Dimension.

Kampf gegen Geldwäsche

In den vergangenen Wochen hat Donald Toon, der Direktor für Wirtschaftsverbrechen der Nationalen Verbrechenagentur in Großbritannien, über die „unexplained wealth order“ gesprochen, ein Instrument im Kampf gegen die Geldwäsche. Toon erklärte, seine Behörde richte ihren Fokus jetzt verstärkt auf große russische Vermögenswerte in Großbritannien. Dieser Schwerpunkt auf Russland wurde als Teil einer übergeordneten Anstrengung beschrieben, den Ruf Londons zu verbessern, das vielerorts den Ruf hat, man könne dort schmutziges Geld im Immobilienmarkt waschen. Allerdings ist es durchaus möglich, dass Moskau die plötzliche Konzentration auf Vermögenswerte, die sich seit Jahrzehnten in Großbritannien befinden und nie Fragen aufgeworfen haben, als Teil einer Strategie zur Ausübung politischen Drucks versteht.

Russland selbst ist beschuldigt worden, Instrumente zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Wirtschaftskriminalität aus politischen Gründen einzusetzen. Es geht um die Art, wie Moskau „red notices“ (die Information, dass eine Person aufgrund eines nationalen Haftbefehls gesucht wird) über das Kommunikationssystem von Interpol verbreitet. Russische „red notices“ sind bereits von europäischen Gerichten mit der Begründung aufgehoben worden, dass sie auf die Bestrafung von bekannten Kritikern der russischen Regierung abzielen. Auf diese Weise nutze Russland die Tatsache, dass viele Banken und Finanzinstitutionen Richtlinien haben, nach denen sie keine Transaktionen vornehmen oder Konten für Kunden führen, die in einer „red notice“ genannt werden.

Ein weiteres Beispiel betrifft die EU, die mit mehreren Richtlinien gegen die Geldwäsche – zuletzt 2017 – die Anforderungen an Überwachung und Be-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

richterstattung für „politisch exponierte Personen“ (PEPs) schrittweise verschärft hat. In der Folge werden nicht nur Geschäftsbeziehungen zu den PEPs selbst stärker kontrolliert, sondern auch Verbindungen zu ihren Familienmitgliedern und bekannten Geschäftspartnern. Diese Richtlinien gegen die Geldwäsche, die als Antikorruptionsmaßnahme eingeführt worden waren, um die Transparenz bei Zahlungen ausländischer Mächte an PEPs zu erhöhen, dienen inzwischen der Abwehr hybrider Kriegsführung.

Bei diesen Beispielen geht es nicht darum, ob bestimmte Veränderungen gut oder böse sind. Sie zeigen, dass sich ein gradueller Wandel vollzieht: An die Stelle der Grundannahme, dass Staaten zusammenarbeiten, um nichtstaatliche kriminelle Aktivitäten zu bekämpfen, tritt eine traditionellere Sichtweise, in der vor allem die Handlungen ausländischer Staaten Sorgen bereiten und nichtstaatliche Akteure Teil der Strategien im zwischenstaatlichen Wettbewerb sind. Um die Dynamik im Kampf gegen grenzüberschreitende kriminelle Netzwerke aufrechtzuerhalten, müssten die großen Mächte ihr konstruktives Engagement auch dann fortführen, wenn sich ihre bilateralen Beziehungen verschlechtern. Der Kampf gegen den Terrorismus und die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bleiben als Beispiele gemeinsamer Interessen bestehen.

Ein weiterer Bereich, in dem die internationale Zusammenarbeit bislang an Dynamik gewonnen hatte, ist die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Verbrechens in Konfliktgebieten. Auch dies könnte die Rückkehr der traditionelleren Denkart erschweren. In der Ostukraine, in Libyen, Irak und Syrien sind sich die Großmächte über das richtige Vorgehen uneins. Wird es möglich sein, die gemeinsamen Anstrengungen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Folgen der dortigen Kriminalität von solchen Differenzen abzuschirmen? Oder begreift man Konflikte als Chance, seine geopolitischen Gegner zu

schwächen, indem man den Preis – in Blut und Geld – erhöht, den sie zahlen müssen, um ihre Ziele zu erreichen?

Um kriminelles Verhalten und illegale wirtschaftliche Aktivitäten in fragilen und umkämpften Ländern zu begrenzen, braucht es umfassende Gegenmaßnahmen. Doch selbst dort, wo es einen akzeptierten internationalen Rahmen gibt, ist es schwierig, ein komplexes Engagement über eine längere Zeit aufrechtzuerhalten, weil sich die nationalen Prioritäten verändern. Eine nachhaltige Verpflichtung ist am ehesten dort möglich, wo die Zusammenarbeit von Staatengruppen geführt und koordiniert wird, die von der Bedrohung durch grenzüberschreitende Verbrechen am stärksten betroffen sind. Am Anfang sollte deswegen immer eine Einschätzung der Bedrohungen und Risiken stehen, aus der hervorgeht, für welche Staaten bei jeder Art der grenzüberschreitenden Kriminalität das meiste auf dem Spiel steht.

Ian Anthony leitet das European Security Programme bei SIPRI.

Sung-han Kim

Strategie gegen Salami-taktik

Der Beginn schien verheißungsvoll: Bei seinem Treffen mit US-Präsident Trump am 12. Juni 2018 in Singapur zeigte sich Kim Jong-un bereit, über die Denuklearisierung seines Landes zu verhandeln. Doch im Nachgang zu dem Gipfel wurde schnell deutlich, dass Nordkorea wohl zu taktischen Zugeständnissen bereit ist, aber keine großen Abstriche machen will, wenn es um das geht, was man die „Byungjin-Politik“ nennt: die gleichzeitige Entwicklung von Atomwaffen und Wirtschaft. Nordkoreas Führung möchte das Land zwar für den Handel öffnen, sucht aber gleichzeitig Anerkennung als „virtueller“ Atomwaffenstaat: ein Staat, dem es theoretisch erlaubt ist, Nuklearwaffen herzustellen – auch wenn er zunächst keine Waffen baut, um etwaige Auflagen zu erfüllen.

Das außenpolitische Establishment in Washington ist skeptisch. Nur zu gut erinnert man sich dort daran, wie Nordkorea seit der ersten Nuklearkrise 1993 immer wieder gegen Abmachungen verstoßen hat. Kein Wunder, dass Kim Jong-un versucht, Trump von diesem Establishment zu lösen.

Zwar hat das nordkoreanische Regime seine Nuklear- und Raketentests eingestellt sowie das Testgelände in Punggye-ri geschlossen. Die vollständigen nuklearen Bestände wurden bisher allerdings noch nicht offengelegt. Die USA haben ihre jährlichen Militärübungen mit Südkorea ausgesetzt und verstehen dies als Gegenleistung für die Einstellung der Tests und die Schließung von Punggye-ri. Darüber hinaus erklärte sich Nordkorea bereit, Nukleareinrichtungen in Nyongbyon abzubauen – in Anwesenheit amerikanischer Beobachter und bei entsprechendem Entgegenkommen der USA.

Eines dieser Zugeständnisse wäre in den Augen Nordkoreas eine US-Erklärung, die den Korea-Krieg beendet. Bisher gibt es hier keinen Friedensvertrag, der über das Waffenstillstandsabkommen von 1953 hinausginge. Südkorea unterstützt Nordkoreas Position, die USA zögern, den Vorschlag anzunehmen.



Nordkorea

Man fürchtet, eine zu frühe Erklärung könnte unnötige Kontroversen um den Status des UN-Kommandos und das US-Militär in Südkorea provozieren. Das wiederum würde den Fokus auf die Denuklearisierung Nordkoreas schwächen.

Nordkorea zeigte sich in den Verhandlungen beweglich und war ersatzweise bereit, die Nukleareinrichtungen in Nyongbyon abzubauen, wenn die USA zumindest die Sanktionen gegen das Land lockern würden. Doch Washington will die Sanktionen aufrechterhalten, bis Nordkorea die letzte Phase der vollständigen nuklearen Abrüstung erreicht hat. US-Vizepräsident Mike Pence machte Mitte November 2018 deutlich, dass er als Ergebnis eines zweiten Gipfeltreffens zwischen den USA und Nordkorea einen Plan erwarte, der nicht nur die nuklearen Kapazitäten Nordkoreas offenlege, sondern auch Richtlinien zur Überprüfung und Demontage enthalte. Laut Pence wird dieses Treffen nur stattfinden, wenn Nordkorea einer Roadmap zur vollständigen Denuklearisierung zustimmt. Doch laut einer Reihe von geheimdienstlichen Berichten läuft Pjöngjangs Nuklearprogramm weiter.

**Nordkorea taktiert,
damit die Sanktionen
aufgehoben werden**

Kim Jong-uns Strategie lässt sich wie folgt zusammenfassen: Nordkorea wird einen „taktischen“ Dialog mit den USA fortsetzen, bis die Wirtschaftssanktionen aufgehoben werden. Es wird die Verschrottung von Interkontinentalraketen und nuklearen Sprengsätzen vorantreiben, die das US-amerikanische Festland erreichen können. Die Interkontinentalraketen dienen damit als Faustpfand, bis die USA eine Normalisierung ihrer diplomatischen Beziehungen zu Nordkorea akzeptieren. Indem Nordkorea technisch veraltete Nuklearanlagen wie Nyongbyon eigenverantwortlich abbaut, will es verhindern, dass Washington einen Ablaufplan erstellt, der die nachprüfbar Offenlegung seiner Nuklearprogramme verlangen würde. Das Regime wird außerdem mit Südkorea kooperieren, um es als Puffer zu den USA einzusetzen; gleichzeitig wird man von Präsident Trump fordern, dass er die US-Armee aus Südkorea abzieht oder zumindest ihre Stärke deutlich reduziert – als Gegenleistung für die teilweise (und nur scheinbar vollständige) Denuklearisierung Nordkoreas.

Ein strategischer Konkurrenzkampf

Möchte man Nordkorea zur Denuklearisierung bewegen, wird es unbedingt nötig sein, dass sowohl Südkorea mit den USA als auch die USA mit China kooperieren. Wenn Nordkorea seinerseits den Druck reduzieren will, der von den USA oder China ausgeübt wird, muss es die beiden gegeneinander ausspielen. Das kann funktionieren, solange beide ihren strategischen Konkurrenzkampf ausfechten und ihre bilateralen Beziehungen auch an Nordkorea geknüpft sind.

Insbesondere China sieht sein Verhältnis zu Nordkorea vor dem Hintergrund der Rivalität mit den USA. Von daher muss das nordkoreanische Nuklearproblem mit den strategischen Konflikten um Taiwan und das Ost- und Südchinesische Meer zusammengedacht werden. China wird Nordkorea so lange als „Pufferzone“ behalten, bis die USA Zugeständnisse machen. Nach Trumps und Kim Jong-uns Treffen in Singapur öffnete China sich ein Hintertürchen, um diesen Puffer aufrechtzuerhalten – Peking forderte gemeinsam mit Moskau die Vereinten Nationen auf, die Sanktionen gegen Nordkorea zu lockern.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Chinas Nordkorea-Albtraum sieht so aus: Das Regime in Pjöngjang kommt den USA zügig entgegen und wird de facto ein Alliiertes, ohne dass es bereits vollständig nuklear abgerüstet hätte. Nordkorea wäre dann als Nuklearmacht mit den USA verbunden und müsste sich fortan keine Interventionen oder Demütigungen von Seiten Chinas mehr gefallen lassen. In diesem Szenario stünde China einer Allianz aus Japan und den beiden Koreas unter der Führung der USA gegenüber – Japan sowie Nord- und Südkorea würden so über ihre jeweiligen Beziehungen zu den USA näher aneinanderrücken. Es ist allerdings völlig offen, ob Südkorea seinen nördlichen Nachbarn als Quasi-Alliierten akzeptieren würde, ohne vorher eine Einigung über das Nuklearproblem erzielt zu haben. Ein erstarkendes Nordkorea könnte es dem Süden überdies erschweren, die Koreanische Halbinsel nach seinen Vorstellungen zu vereinen.

Auch China und Südkorea müssen zusammenarbeiten, um eine Denuklearisierung Nordkoreas und ein umfassendes Friedensregime auf der Koreanischen Halbinsel zu installieren. Zu einem solchen Friedensregime müssten neben der Denuklearisierung eine diplomatische Normalisierung zwischen den USA und Nordkorea sowie zwischen Nordkorea und Japan gehören. Darüber hinaus wären eine Normalisierung des Handels, eine Reduzierung der Waffen und ein Friedensvertrag nötig. Pjöngjang seinerseits würde wohl auf einem Rückzug der US-Truppen bestehen.

Doch letztlich dürfte Nordkorea bei seiner Salomitaktik bleiben, um die Vorteile jedes einzelnen Zugeständnisses zu genießen. Diese Taktik funktioniert so lange, wie die USA keine ernsthafte Unterstützung von Südkorea und China bekommen. Wenn Pjöngjang den Eindruck gewönne, dass Trump ungeduldig wird, könnte es seine Interkontinentalraketen abrüsten. Damit würde es einen Keil zwischen die USA, Japan und Südkorea treiben. Letztere fühlen sich eher von Nordkoreas Kurz- und Mittelstreckenraketen bedroht.

Die Vereinigten Staaten und Südkorea müssen ihr Möglichstes tun, um sich auf eine detaillierte Roadmap zur vollständigen nuklearen Abrüstung zu einigen. Wenn möglich, sollten beide Länder auch China mit ins Boot holen. Im Zentrum eines solchen Fahrplans stünde ein strategisches Gerüst, das es ermöglicht, die vollständige nukleare Abrüstung gegen ein Friedensregime auf der Koreanischen Halbinsel einzulösen, anstatt nur einen Friedensvertrag zu unterzeichnen.

Eine voreilige Verkündung des Kriegsendes sollte vermieden werden, da sie unnötige Kontroversen über dessen politische und rechtliche Wirkung auf die US-Streitkräfte in Südkorea und das Kommando der Vereinten Nationen hervorrufen würde. Sollte Nordkorea einwilligen, müssten die beiden Koreas, China und die USA über die Einführung eines Friedensregimes verhandeln. Dieser Prozess könnte durch die Unterzeichnung einer Erklärung „für“ das Kriegsende ermöglicht werden, die einen Plan zur Denuklearisierung und zum Friedensregime selbst enthält. Die Erklärung zum Ende des Krieges sollte erst in einem letzten Schritt folgen, wenn Nordkorea vollständig, überprüfbar und unumkehrbar nuklear abgerüstet hat.

Kim muss erkennen,
dass er nicht alles
haben kann

Vom taktischen zum strategischen Dialog

Unsere wichtigste Aufgabe liegt darin, Nordkoreas „taktischen Dialog“ in einen „strategischen Dialog“ umzuwandeln. Nur so können wir Pjôngjangs Verzögerungstaktik überwinden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen wir uns darauf einigen, was wir von unseren Gesprächspartnern fordern und was wir ihnen dafür geben können. Wir benötigen eine gemeinsame Roadmap, die Pjôngjang auferlegt oder mit ihm ausgehandelt wird.

Nordkorea muss sein Atomprogramm einfrieren und Kontrollen zulassen. Darüber hinaus sollte unsere Politik auf eine Transformation des nordkoreanischen Regimes ausgerichtet sein. Eine solche Transformation unterscheidet sich von einem Regimewechsel; sie zielt darauf ab, das Verhalten der Regierung zu verändern, nicht darauf, sie auszutauschen. Da Kim Jong-un den Erhalt seines Regimes höher einstuft als die nationale Sicherheit, müssen wir weiter mit Sanktionen drohen, um die Regierung in die gewünschte Richtung zu lenken. Kim Jong-un wird das Atomwaffenprogramm erst dann einstellen, wenn er versteht, dass er damit den Bestand seines eigenen Regimes bedroht. Bestehende Sanktionen müssen während der Verhandlungen weiterlaufen, um dieses Verständnis bei Kim Jong-un zu schärfen.

Südkorea, Japan, die USA und China sind in der Pflicht, ihre Nordkorea-Politik zu koordinieren und ihre Folgen abzuwägen. Soll diese gemeinsame Politik gelingen, muss Washington seinen Handelskrieg mit China eindämmen, um dessen Einfluss auf das nordkoreanische Nuklearproblem zu begrenzen. Damit wüsste Kim Jong-un, dass er nicht beides haben kann: sein Nuklearprogramm und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Er müsste sich für eine Option entscheiden.

Sung-han Kim ist Dekan an der Korea University und ehemaliger Vizeminister für Auswärtiges.

Bill Hayton

Europäer, bitte einmischen!

Die Antwort war so kurz wie verstörend. Als der chinesische Militärattaché Oberst Zhou Bo am Kings College in London zum strittigen Thema der Freiheit der Schifffahrt im Südchinesischen Meer gefragt wurde, war er so knapp wie deutlich. Als Rekurs diente ein Ereignis im Ärmelkanal, der 2017 von drei chinesischen Kriegsschiffen durchfahren wurde. Sie waren auf dem Weg in die Ostsee, um dort an Übungen mit der russischen Marine teilzunehmen, und pflügten ungehindert durch britische Gewässer. Wie also, lautete die Frage, würde China reagieren, wenn Kriegsschiffe der Royal Navy durch das Südchinesische Meer fahren, das China für sich beansprucht? Zhou: Wenn China in britischen Gewässern britische Regeln befolge, müsse Großbritannien chinesische Regeln in chinesischen Gewässern achten.

Wenn diese Aussage die chinesische Auffassung internationalen Rechts widerspiegelt, ist das alarmierend. Lässt sich doch Zhou's Haltung so lesen, dass China nicht an die universellen Prinzipien glaubt, denen das Seerecht folgt. Das chinesische Militär wird die Bewegungsfreiheit zwar weltweit nutzen, sie aber dort verweigern, wo China Gewässer für sich beansprucht. Großbritannien und China haben das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen unterschrieben und ratifiziert. Aus dem Abkommen geht eindeutig hervor, dass jedes Marineschiff völlig legal durch das Südchinesische Meer fahren darf. Egal, wie heiß umstritten manche Gebiete davon sein mögen.

Heute scheint es, China wolle einen Jahrhunderte alten Konsens kippen und Militärschiffen den Zugang zum Südchinesischen Meer versperren. Wie das aussehen kann, zeigte ein Zwischenfall. Am 29. September 2018 durchfuhr die amerikanische USS Decatur das Südchinesische Meer. Ein chinesischer Zerstörer, die Lanzhou, setzte sich davor und warnte: „Wenn Sie den Kurs nicht ändern, werden Sie bestraft.“ Wenn solche Aktionen widerspruchslos hingenommen werden, kehrt die Welt zu einer Zeit zurück, in der Kriegsschiffe Blockaden freikämpfen mussten. Der Seehandel, die Lebensader der globalen Wirtschaft, wäre erneut den Launen der Küstenstaaten ausgeliefert.

Hätten Großbritannien und Frankreich Chinas rechtliche Position übernommen, sie hätten der chinesischen Marine die Durchfahrt durch den Ärmelkanal verweigern können. Indonesien, Malaysia und Singapur könnten chinesischen Schiffen auf der gleichen Grundlage die Passage durch die Straße von Malakka untersagen. Ist das die Welt, wie China sie haben möchte? Eine Welt, in der Staaten eigenmächtig Wasserwege schließen können? Die Folgen für den internationalen Frieden wären gravierend. Deswegen gehen die Streitigkeiten im Südchinesischen Meer die ganze Welt etwas an. Auf den ersten Blick wird hier um kleine, wirtschaftlich unbedeutende Inseln gestritten. Auf den zweiten Blick geht es hier aber um alles: Wer macht die Spielregeln für die Welt des 21. Jahrhunderts?

Im Südchinesischen Meer gibt es mehrere Anhäufungen von Felsen und Riffen. Staaten in der Region beanspruchen einige dieser Formationen für



sich. Vietnam und China erheben Anspruch auf die Paracel- und die Spratly-Inseln; die Philippinen reklamieren ebenfalls einen Teil der Spratly-Inseln, den sie als Kalaayan-Inselgruppe bezeichnen. Bei Borneo besetzt Malaysia fünf Riffe, Brunei reklamiert ein Riff in der Nähe für sich. Niemand möchte zurückweichen, es herrscht ein diplomatisches Patt, das immer wieder von Krisen geschüttelt wird.

Im südlichen Teil des Südchinesischen Meeres, nahe der Spratly-Inseln, schüttet China seit 2013 künstliche Inseln auf. Heute sind sie fast fertig. Die Regierung in Peking beharrt darauf, dass es sich hier um zivile Arbeiten handelt. Satellitenbilder zeigen allerdings deutlich, dass es dort militärische Einrichtungen gibt: Baracken, Waffensysteme und Hangars für Flugabwehrsysteme. Laut amerikanischen Militärquellen hat China neben den Flugabwehrsystemen auch Seezielflugkörper auf diesen neuen Basen stationiert. Auf drei Inseln sind drei Kilometer lange Start- und Landebahnen entstanden, die sich für Militärflugzeuge eignen. Als dieser Beitrag geschrieben wurde, hatten nur zivile und unbewaffnete Transportflugzeuge die Bahnen genutzt. China wird dort jedoch sehr wahrscheinlich Kampffjets stationieren. Sofern Pekings Verhalten in der Vergangenheit eine Blaupause ist, wird es etwa eine Art Provokation seitens der USA zum Vorwand nehmen, bevor es die Flugzeuge auf die neuen Basen schickt.

Seit 2013 schüttet
China künstliche
Inseln auf

Ein lokaler Zwischenfall könnte zu einem ernsthaften Konflikt werden

Mithilfe der künstlichen Inseln kann China in den umstrittenen Gebieten hohe Präsenz zeigen – mit seiner Marine und mit Schiffen der Küstenwache. Das betrifft vor allem Chinas Nachbarn in Südostasien, aber auch alle anderen Staaten, die an Frieden und Sicherheit in der Region interessiert sind. Peking kann nun die Aktivitäten seiner Nachbarn beobachten und gegebenenfalls schnell intervenieren. Außerdem kann Peking die Anrainerstaaten daran hindern, Rohstoffe im Südchinesischen Meer abzubauen – auch unter Androhung militärischer Gewalt. So hinderte China 2017 und 2018 das spanische Unternehmen Repsol daran, Gasfelder in einer Wirtschaftszone abzubauen, die Vietnam für sich beansprucht.

Gut ein Fünftel der philippinischen Elektrizität wird mithilfe des Offshore-Gasfelds Malampaya erzeugt. Wird das Feld bis zur Erschöpfung abgebaut, droht den Philippinen ein kritischer Energiemangel. Unweit von Malampaya liegt die Reed Bank. Darunter schlummern Gasvorkommen, die von den Philippinen erschlossen werden könnten, um damit Energieprobleme abzuwenden. 2016 entschied ein internationales Schiedsgericht, dass besagte Gasressourcen innerhalb der philippinischen Wirtschaftszone liegen. Der philippinische Präsident Rodrigo Duterte sagte 2017 allerdings, Xi Jinping habe ihm mit Krieg gedroht, sollten die Philippinen dort bohren. Kurz gesagt: Chinas Aktivitäten im Südchinesischen Meer bedrohen internationale Rechtsgrundsätze und die Sicherheit südostasiatischer Staaten. Ein lokaler Zwischenfall könnte sich hier zu einem ernsthaften Konflikt auswachsen. Die territorialen Streitigkeiten der regionalen Rivalen vermischen sich mit Uneinigkeiten in der Schifffahrt, die auch Mächte außerhalb der Region betreffen.

**Den Status quo als
angemessene
Lösung akzeptieren**

Auf dem Papier gäbe es eine einfache Lösung für die Streitigkeiten im Südchinesischen Meer: Alle Parteien erklären sich bereit, ihre derzeitigen Positionen auf den verschiedenen Felsen und Riffen zu halten. Darüber hinaus akzeptieren alle die besetzten Eilande der anderen Rivalen und verpflichten sich zudem, keine weiteren zu besetzen. Darüber hinaus könnten alle Beteiligten die Ressourcen der Gewässer untereinander so aufteilen, wie es im UN-Seerechtsübereinkommen festgelegt ist. Eine nachhaltige Förderung und Verwaltung der Rohstoffe wäre so ebenfalls zu gewährleisten. Die Regierungen der rivalisierenden Staaten werden ihre Bevölkerungen von diesem vernünftigen Vorgehen überzeugen müssen. Über Jahrzehnte wurde der Streit um diese Fels- und Riff-Formationen emotional aufgeladen – auch dem muss entgegengewirkt werden. Das gelingt, wenn Beweise dafür erbracht werden können, dass diese Lösung vernünftig wäre. Diese Beweise sind jedoch schwer zu liefern. Machen wir uns aber nichts vor: In den Ein-Parteien-Systemen Chinas und Vietnams herrscht Propaganda. Peking und Hanoi konnten ihre Bevölkerungen immer wieder von Ideologiewechseln überzeugen.

Derzeit gibt es drei Szenarien, wie der Konflikt im Südchinesischen Meer ausgehen kann: 1. Es geht so weiter wie bisher, Spannungen und das Risiko einer militärischen Eskalation treten immer wieder auf. 2. Die südostasiatischen Anwärtler auf die Gebiete beugen sich dem chinesischen Druck und geben ihre Forderungen zu Land und Wasser auf. Und 3. Der Status quo wird als angemessene Lösung akzeptiert.

Option eins gebiert das ständige Risiko eines Krieges. China bevorzugt sicher Option zwei, bezahlt dann aber mit seinem Ruf und der schwelenden Abneigung der anderen Staaten. Man muss davon ausgehen, dass Chinas Ansprüche im Südchinesischen Meer seinen strategischen Interessen in Asien massiv entgegenstehen. Um diesen nachzukommen, müsste Peking friedliche, kooperative Beziehungen zu seinen Nachbarn aufbauen. Pekings territoriale Agenda beunruhigt die Anrainerstaaten, deswegen möchten sie die USA zur Gewährung der Sicherheit in der Region einbinden. Sollte China die Streitigkeiten beilegen, würde es das Bestreben seiner Nachbarn schwächen, nach alternativen Sicherheitsbeziehungen zu suchen. Option drei ist schwierig, birgt aber die besten Potenziale, einen anhaltenden Frieden zu erreichen.

Was kann Europa beitragen?

Es würde sich lohnen, diesen schwierigen Weg zu gehen. Insbesondere Europa pocht darauf, dass konfligierende Interessen auf der Basis des Rechts gelöst werden müssen, nicht auf der Basis der Macht. Was kann Europa also beitragen? Zwei Interventionen könnten helfen: Eine sollte auf eine Lösung der territorialen Konflikte abzielen, die andere auf die Verteidigung des internationalen Seerechtsabkommens.

In vielen europäischen Einrichtungen gibt es Experten, die Beweise sortieren, übersetzen und bewerten könnten, welche bisher die territorialen Forderungen der konkurrierenden Mächte unterfüttern. Jüngste Forschungen belegen, dass es in den meisten Fällen immer nur einen rechtmäßigen Besetzer von

Land- oder Felsformationen gegeben hat. Eine Taskforce könnte die Beweise auswerten und sie an Regierungen und Öffentlichkeit weiterleiten.

Weiterhin müssten die EU-Staaten das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen in all ihren Stellungnahmen zur Seefahrt eindeutig unterstützen und dies den Konfliktparteien verdeutlichen. Es sollte geprüft werden, welche Ansprüche in dieser Region dem Seerechtsübereinkommen entsprechen und welche nicht, gefolgt von öffentlichen Erklärungen und diplomatischen Stellungnahmen. Wo China behauptet, seine Forderungen mit historischen Rechten, die dem Seerechtsübereinkommen überlegen seien, unterfüttern zu können, müssen diese historischen Rechte hinterfragt und widerlegt werden.

EU-Staaten mit den entsprechenden Möglichkeiten sollten Marineschiffe in das Südchinesische Meer entsenden. So könnten sie ihr Interesse an einer friedlichen internationalen Ordnung unterstreichen. Gleichzeitig wäre das ein Zeichen, dass eine Erschütterung der Ordnung in einem bestimmten Teil der Welt als eine Bedrohung verstanden wird, die weit darüber hinausreicht. Chinesischen Marineschiffen könnte die Hafeneinfahrt verweigert werden; den südostasiatischen Anrainerstaaten könnte beim Aufbau von Kontroll- und Überwachungskapazitäten geholfen werden. Auch die militärische Zusammenarbeit kann vertieft werden. Die EU-Staaten könnten chinesische Unternehmen sanktionieren, die sich in den Wirtschaftszonen anderer Staaten räuberisch verhalten. Sie könnten allen Schifffahrtsabkommen Klauseln hinzufügen, wonach berechnete Ansprüche auf Wirtschaftszonen im Südchinesischen Meer zu respektieren sind. Man könnte darauf bestehen, dass Fischfang der jeweiligen Wirtschaftszone zuzuordnen ist.

Diese und weitere zielgerichtete Gegenmaßnahmen hätten den Effekt, dass die Regeln im Südchinesischen Meer nicht mehr gebrochen werden. Das ist eine idealistische Strategie. Sie beansprucht finanzielle Mittel, Zeit und birgt diplomatische Risiken. Die Alternativen allerdings sehen düster aus.

Bill Hayton arbeitet als Associate Fellow im Asien-Pazifik-Programm bei Chatham House.

Rebecca Bertram

Das Wetter als Waffe

Wenn die Temperaturen und die Meeresspiegel steigen, dann schadet das unserem Lebensstandard, unserer Gesundheit, unserer Wirtschaft. Doch mittlerweile zeigt sich immer deutlicher, dass die Folgen des Klimawandels auch unsere Sicherheit direkt infrage stellen. Die Bedrohung durch den Klimawandel ist vor allem deshalb sicherheitsrelevant, weil er viele Menschen in unterentwickelten Regionen ihrer Lebensgrundlage beraubt und in die Flucht treibt, oft mit schweren Folgen für die regionale und interregionale Stabilität.

Afrika wird laut den Vereinten Nationen am stärksten vom Klimawandel betroffen sein. Rund 70 Prozent der Afrikaner sind noch immer auf die Landwirtschaft angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Hinzu kommt der prognostizierte Bevölkerungszuwachs in der Region: Bis Ende des Jahr-



Klimawandel

hunderts wird Afrikas Bevölkerung auf vier Milliarden Menschen anwachsen, heute sind es bereits 1,2 Milliarden. Zugleich werden große Ackerflächen versiegen und die Wüsten werden sich aufgrund von Überbeanspruchung und globaler Erderwärmung ausweiten.

Dürre und Überschwemmung – beides direkte Auswirkungen des Klimawandels – lassen auch die globalen Süßwasservorkommen schrumpfen.

Ohne Süßwasser stirbt das Leben ab. Etwa 98 Prozent des Erdwassers sind salzig, nur 2 Prozent süß. Von diesen 2 Prozent sind fast 70 Prozent in Schnee und Eis gebunden, 30 Prozent sind Grundwasser, weniger als 0,5 Prozent Oberflächenwasser aus Seen und Flüssen und weniger als 0,05 Prozent befinden sich in der Atmosphäre.

**Der Klimawandel
wird zu einem
Sicherheitsproblem**

Durch die Erwärmung der Erdoberfläche schmilzt polares Eis im Meer, Süßwasser wird zu Meerwasser. Allerdings hat dies nur einen geringen Einfluss auf die globale Wasserversorgung. Das wesentliche Problem der Süßwasserversorgung ist regional und saisonal. Und dieser Trend lässt sich viel schwerer voraussehen als der globale.

Der Bericht des Weltklimarats IPCC zu Klimawandel und Wasser kommt zum Schluss, dass trotz global steigenden Niederschlags viele Trockenregionen, einschließlich des Mittelmeerraums und des südlichen Afrikas, stark unter einem regionalen Rückgang der Niederschläge und der wachsenden Verdunstung durch höhere Temperaturen leiden werden. Nach IPCC-Schätzungen könnte weltweit rund eine Milliarde Menschen mit Wasserknappheit konfrontiert sein. Ein Drittel der Weltbevölkerung lebt bereits heute in Regionen mit Süßwasserknappheit. Wenn das Wasser immer knapper wird, dürfte der Streit darüber wachsen und neue Konflikte auslösen: Der Klimawandel wird zu einem massiven Sicherheitsproblem.

Darüber hinaus haben die steigenden Temperaturen auch negative Folgen für die Gesundheit der globalen Bevölkerung. Seien es Hitzewellen um und in Europa oder Dengue-Fieber-Epidemien in den Tropen. Die Verbrennung fossiler Brennstoffe trägt laut einem Bericht der Weltgesundheitsorganisation zu jährlich rund sieben Millionen Todesfällen durch Luftverschmutzung bei. Der gesundheitspolitische Aspekt des Klimawandels wird weiterhin übersehen – weltweit werden etwa nur 3 Prozent der Gesundheitsressourcen in die Bekämpfung des Klimawandels investiert.

Hunger und Unterernährung, Dürren und Überschwemmung, gesundheitliche Schäden: Die Lebensbedingungen in weiten Teilen der Welt verschlechtern sich rasant und bringen Menschen dazu, ihre Heimat zu verlassen. So werden die regionalen Auswirkungen des Klimawandels zum globalen Sicherheitsproblem. Experten der Columbia University warnen schon, dass sich die Zahl der Migranten, die jedes Jahr nach Europa wollen, allein aufgrund der aktuellen Klimatrends und unabhängig von anderen politischen Faktoren bis Ende des Jahrhunderts verdreifachen könnte.

Doch auch wenn sich die sicherheitspolitische Bedeutung des Klimawandels für Migrationsströme heute nicht mehr ernsthaft bestreiten lässt: Dieser Wandel wirkt natürlich nicht allein. Zwar wird in einer ganzen Reihe von wissenschaftlichen Studien überzeugend dargelegt, dass steigende Temperaturen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

und häufigere extreme Wetterbedingungen die Migrationswellen beeinflussen. Aber es ist schwer, diesen Faktor von den vielen anderen zu trennen, die Menschen zu einer Flucht verleiten. Und so ist es eher eine Vermutung einiger Beobachter, dass eine langanhaltende Dürre in weiten Teilen Syriens 2011 einer der Auslöser für den Bürgerkrieg und die durch ihn verursachte große Fluchtbewegung gewesen sei.

Vorbeugen und Anpassen

Weil der Klimawandel ein globales Phänomen ist, das nicht an nationalen Grenzen Halt macht, erfordert auch die von ihm ausgehende sicherheitspolitische Bedrohung eine globale Strategie, sowohl bei der Bekämpfung des Klimawandels als auch bei der Anpassung an ein verändertes globales Klima. Das Pariser Klimaabkommen von 2015 hat hier eine wichtige Weichenstellung vorgenommen, die nun allerdings von der Staatengemeinschaft auch umgesetzt werden muss.

Bei der Anpassung an die Auswirkungen sind Lösungsansätze gefragt, um den von Dürre, Überschwemmung, Süßwasserknappheit betroffenen Menschen ihre Lebensgrundlage zu erhalten oder zurückzugeben. Das wird nicht ohne massive finanzielle Hilfe der reichen Staaten gehen, auch wenn bisher kein Konsens darüber besteht, wie viel die Klimaanpassung genau kosten wird und wie die Lasten verteilt werden sollen. Die Weltbank berechnet die notwendigen Anpassungsinvestitionen in Entwicklungsländern bis 2050 auf jährlich 70 bis 100 Milliarden Dollar. Doch am Ende wird der Preis sehr viel höher ausfallen, weil er von der Schwere der klimatischen Veränderungen und dem Umfang der gewählten Maßnahmen abhängt.

Die teuersten Anpassungsmaßnahmen umfassen die Änderung der Infrastruktur und die Verbesserung des Küsten- und Hochwasserschutzes. Daher

Bei UN und NATO fehlt es an nennens- wertem Engagement

sind die Kosten nicht unbedingt dort am höchsten, wo die Verwundbarkeit am größten ist, sondern da, wo besonders viel bestehende Infrastruktur klimaneutral umgestellt werden muss. Kostengünstigere Maßnahmen umfassen Verhaltensänderungen, die Umstellung der landwirtschaftlichen Praktiken und die Durchführung von Regulierungsreformen. Die Kosten werden geringer ausfallen, wenn Länder im Voraus planen – wenn etwa schon der Bau von Straßen mit Entwässerungssystemen zusammengedacht wird, die starkem Regen standhalten können. Eine Reihe von Finanzierungsmechanismen besteht bereits, um die internationale Hilfe zu kanalisieren, etwa der Anpassungsfonds und der Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder. Weitere Fonds wurden über multilaterale Agenturen wie die Weltbank geschaffen. Bislang decken die zugesagten Beträge jedoch beileibe nicht die voraussichtlichen Kosten. Zudem klafft noch immer eine erhebliche Lücke zwischen den zugesagten und den tatsächlich eingezahlten Beträgen.

Rhetorische Pflichtübungen

Obwohl die Verbindung zwischen Klimaschutz und Sicherheitspolitik inzwischen offensichtlich ist und es auch in sicherheitspolitischen Gremien nicht an entsprechenden Beteuerungen fehlt, ist man bisher über rhetorische Pflichtübungen kaum hinausgekommen. Der NATO-Rat hat bereits im Jahre 2014 erklärt, dass der Klimawandel und der steigende Energiebedarf das zukünftige Sicherheitsumfeld der Organisation prägen und die Planung und den Betrieb der Organisation erheblich beeinflussen würden. Doch es fehlt an einer konkreten Strategie, die die Problematik umfassend angeht und NATO-spezifische Lösungen formuliert.

Auch im UN-Sicherheitsrat fehlt es weiterhin an nennenswertem Engagement für die Thematik. 2007, 2011 und 2013 fanden zwar erste Debatten in öffentlicher Sitzung darüber statt, doch mündeten sie nur in unverbindlichen Erklärungen. Zu groß waren stets die unterschiedlichen nationalen Sichtweisen. Zwar sind sich die meisten Staaten inzwischen darüber einig, dass der Klimawandel eine gewisse internationale Priorität hat – wie der Erfolg der Pariser Konferenz im Jahr 2015 zeigt –, doch es besteht noch kein Konsens darüber, welche Rolle der Sicherheitsrat (wenn überhaupt) in dieser Thematik einnehmen sollte. Deutschland kann hier als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats 2019 und 2020 wichtige Impulse setzen und auf der Vorarbeit von Schweden aufbauen, das als nichtständiges Mitglied bereits 2017 und 2018 das Thema auf die Tagesordnung setzte. Das Auswärtige Amt hat erkannt, dass Klimawandel und Sicherheit zusammengedacht werden müssen.

Der Klimawandel ist eine Bedrohung für die internationale Sicherheit. Er kann zu humanitären Katastrophen führen, zu politischer Gewalt beitragen und schwache Regierungen untergraben. Sich dessen bewusst zu sein, ist ein wichtiger erster Schritt. Sicherheitspolitiker müssen sich mit Klimapolitikern verbünden und ihre Anstrengungen bei seiner Bekämpfung und der Anpassung an die Folgen aus eigenem Interesse unterstützen.

Rebecca Bertram ist Referentin für Europas Energiewende bei der Heinrich-Böll-Stiftung.

 Wolf Grabendorff

Niemand ist eine Insel

Oft haben Politiker, Militärs und Intellektuelle in Lateinamerika die Abwesenheit strategischer Herausforderungen für die Staaten ihrer Region betont, diese aber zu einem geopolitischen Vorteil für ihre Entwicklung im Windschatten großer internationaler Krisen verbrämt. Viele werten die Raketenkrise um Kuba von 1962 als einziges sicherheitspolitisches Ereignis von globaler Bedeutung in der Region. Inwieweit diese bequeme Position auch der Hegemonie der USA mit dem Sicherheitsschirm über die westliche Hemisphäre geschuldet ist, gehört zu den meistdiskutierten Themen der internationalen Beziehungen in Lateinamerika. Angesichts der Machtverschiebungen durch den Globalisierungsprozess wird jetzt allerdings von Politik und Wissenschaft in der Region eine mögliche Kontinuität dieser strategischen Haltung ernsthaft bezweifelt. Dabei geht es keineswegs nur um den offensichtlichen Hegemonieverlust der USA in Lateinamerika. Es geht auch um die weltweite Debatte, wie eine postliberale internationale Ordnung aussehen könnte oder sollte und mit welchen Kosten zu rechnen wäre.

Obwohl Lateinamerika sich gern als regionale Einheit betrachtet, sind nur die historischen und kulturellen Bindungen wirklich prägend, während sich ökonomische und politische Prioritäten bei vielen Präsidentenwechseln rasch verschieben. Lateinamerika ist daher kein politischer Akteur im internationalen System. Darunter leidet auch die Kooperations- und Allianzkapazität der meisten Staaten, wie die wenig erfolgreichen Integrationsprozesse in der Region beweisen. Die Regierungen reagieren zumeist auf extraregionale Veränderungen und haben es mit Rücksicht auf die von ihnen besonders hoch geschätzte Souveränität bisher nicht vermocht, eine sicherheitspolitische Gemeinschaft zu etablieren oder auch nur eine gemeinsame sicherheitspolitische Strategie zu entwickeln. Sicherheitskooperation bedingt ein relativ hohes Maß an Vertrauen. Zwischen den Staaten der Region ist das eher selten zu finden. Jede Regierung pocht auf ihre Autonomie, gerade in allen sicherheitspolitischen Fragen.

In Lateinamerika wird selten mit Gewalt gegen einen externen, aber fast immer gegen einen internen „Feind“ vorgegangen. Nur so lassen sich die bürgerkriegsähnlichen Opferzahlen erklären, mit denen die Region Jahr für Jahr konfrontiert wird. Obwohl Lateinamerika nur mit 8 Prozent an der Weltbevölkerung beteiligt ist, entfallen auf die Region 32 Prozent der globalen Mordrate. Dabei ist das interne Feindbild durchaus häufigen Veränderungen unterworfen. Während des Kalten Krieges waren es vor allem Kommunisten oder Guerillagruppierungen, später Drogenhändler oder Terroristen beziehungsweise so Bezeichnete. Heute sind es vor allem die ständig steigende organisierte Kriminalität, aber häufig auch Aktivisten sozialer Proteste.

So ist der Begriff der „Sicherheit“ in Lateinamerika fast ausschließlich nach innen gerichtet. Selbst Verteidigung meint oft nur die Verteidigung der jeweiligen Regierung. Die systemische Stabilität hat in den demokratischen wie den autoritären Regierungen in der Region höchste Priorität. Damit prägt sie



sowohl die politischen als auch die militärischen Sicherheitskonzepte in den einzelnen Staaten.

Der Einsatz von Militär führte zu immer mehr Gewalt

Mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs nach Ende des Kalten Krieges stehen Politiker und Militärs vor der ständigen Herausforderung, die öffentliche Sicherheit zu verbessern. Die Verschlankung des Staates und die steigende Präsenz nichtstaatlicher Akteure mit sicherheitspolitischer Relevanz haben diese Problematik noch verschärft. Seitdem 2003 selbst die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) den multidimensionalen Charakter von Sicherheit erkannt hat, sind die unterschiedlichsten Gewaltimplikationen beim Drogen-, Waffen- und Menschenhandel ebenso wie bei Migrations- und Flüchtlingsproblemen und bei der Umweltkriminalität (illegaler Abbau von Bodenschätzen und Waldrodungen) zu den entscheidenden regionalen Sicherheitsproblemen geworden. Sie waren in den vergangenen Jahren der eigentliche Grund für den viel beklagten Zerfall der öffentlichen Sicherheit in den meisten Staaten – mit entsprechend schwerwiegenden Rückwirkungen auf die wirtschaftliche und politische Stabilität. Dies hat zu sehr unterschiedlichen, aber bisher zumeist wenig erfolgreichen Reformanstrengungen geführt, das Militär auch mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit zu betrauen. Da dieses jedoch auf solche Aufgaben weder in der Ausbildung noch in der Ausstattung vorbereitet war, hat dieser Einsatz nicht nur zu einer generellen Gewalteskalation geführt, sondern auch zu weitverbreiteter Repression, Menschenrechtsverletzungen und ständig steigenden Opferzahlen, vor allem in Mexiko und Brasilien.

Die Aufgaben des Militärs

Das Militär nimmt in der Region vier sehr unterschiedliche Aufgaben wahr: die traditionelle, bei der Verteidigung der territorialen Souveränität; die entwicklungspolitische, bei den Katastrophen- und Infrastruktureinsätzen; die globale, bei internationalen UN Friedensmissionen und die „innenpolitische“, bei der Wahrung der öffentlichen Sicherheit. Da die sicherheitspolitischen Herausforderungen in Lateinamerika aber gerade im Bereich der öffentlichen Sicherheit liegen und die USA schon seit Beginn des Jahrhunderts die Rolle der lateinamerikanischen Militärs als „crime fighter“ gefördert haben, lässt sich nicht ausschließen, dass zumindest einige Staaten in der Region ihre Konzepte den aktuellen Anforderungen anpassen werden. Die entsprechende Ausbildungs- und Ausstattungshilfe haben die USA ohnehin schon anlaufen lassen. So werden die geplanten US-Militärstützpunkte an der Nordküste Brasiliens sowie in Feuerland jetzt als Beobachtungs- und Ausbildungsstationen klassifiziert. Brasilien hat im Amazonas-Gebiet, das jahrzehntelang als militärisches Sperrgebiet galt, die ersten gemeinsamen Manöver mit den USA durchgeführt. In Chile und Argentinien ist das schon fast Routine.

Die Problematik der in verschiedenen Ländern begonnenen Reformen des Sicherheitssektors liegt allerdings in den regionalen Herausforderungen an die Sicherheitspolitik. Gerade die Konzentration auf die internen Sicherheitsrisiken verengt den Blick auf regionale und transnationale Bedrohungsszenarien. Hier steht Venezuela als „failed state“ schon seit Jahren an erster Stelle, ohne

dass sich ein regionaler Konsens über diplomatische oder gar wirtschaftliche Sanktionen hätte herbeiführen lassen. Das mag auch in der Resilienz der Maduro-Regierung liegen, der es immer wieder gelungen ist, durch die Unterstützung extraregionaler Mächte wie China, Russland, Iran und selbst der Türkei eine für die Region ungewöhnliche Internationalisierung seiner Nachbarschaftskonflikte zu erreichen. Erst die Massenflucht von mindestens drei Millionen Venezolanern in den letzten fünf Jahren samt ihren wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen auf die Hauptaufnahmeländer hat zu regelmäßigen Treffen in der „Lima-Gruppe“ geführt.

Aufgrund der dramatischen Veränderungen in Brasilien unter dem eher militaristisch einzustufenden Präsidenten Jair Bolsonaro könnte sich die regionale Disposition allerdings ändern. Eine weitreichende Allianz mit den USA strebt dieser „tropische Trump“ jedenfalls auf möglichst allen Ebenen an. Falls er diese realisieren sollte, dürfte sich die strategische Position Lateinamerikas ganz erheblich verändern, mit schwerwiegenden geopolitischen Auswirkungen in der Region selbst und auch im globalen Kontext. Bolsonaro hat bereits erklärt, Brasilien wolle sich nicht von China „vereinnahmen“ lassen, und der argentinische Präsident Mauricio Macri hat die mit China und Russland geplanten Nuklearanlagen zur Energiegewinnung abgesagt. Inwieweit es den USA allerdings gelingt, den starken wirtschaftlichen und finanziellen Einfluss Chinas in der Region zu reduzieren, wird mehr von der Entwicklung der komplexen bilateralen Beziehungen der beiden Supermächte abhängen als von den Handels- und Investitionsentscheidungen der einzelnen lateinamerikanischen Staaten.

Sich an den neuen Politikstil der USA zu gewöhnen, ist für viele Lateinamerikaner nicht schwierig, denn sie kennen „caudillos“ zur Genüge. Diese historischen Erfahrungen haben die politische Kultur geprägt und auch zur herausragenden innenpolitischen Bedeutung des Militärs beigetragen. Dessen Einfluss lässt sich deutlicher am Charakter des zivilmilitärischen Verhältnisses ablesen als am Anteil der Haushaltsausgaben, die eher Ausdruck der reduzierten militärischen Kapazitäten und vor allem der geringen technologischen Entwicklung der Streitkräfte sind. Hinzu kommen die erheblichen regionalen Unterschiede im Ausbildungsstand und der Einsatzbereitschaft. Nur Chile und Kolumbien verfügen zusammen mit Brasilien über weitgehend moderne und gut ausgerüstete Streitkräfte.

An regionalem Peacekeeping waren die lateinamerikanischen Militärs bisher nur in Haiti beteiligt. Die Bereitschaft, sich sicherheitspolitisch zwar global, aber nicht regional zu engagieren, zeigt gleichzeitig die Stärke und Schwäche lateinamerikanischer Sicherheitspolitik auf. Die Stärke lässt sich als eine Rücksichtnahme auf eine weitgehend gemeinsame politische Kultur bei der Behandlung von Sicherheitsrisiken von relativ schwachen Staaten interpretieren. Die Schwäche lässt sich daran ablesen, dass es immer andere Großmächte sind, die – zumindest zeitweilig – die sicherheitspolitische Agenda der Region bestimmen. Eine regionale Sicherheitskooperation scheint mangels Vertrauen in die eigene Nachbarschaft unerreichbar.

Wolf Grabendorff ist Gastprofessor für Internationale Beziehungen in Quito.

**Für eine regionale
Kooperation mangelt
es an Vertrauen**