

AUSLANDSINFORMATIONEN



Globale (Um-)Sicherheit

AUSLANDSINFORMATIONEN

2 | 2018

Liebe Leserinnen und Leser,

vor etwas mehr als 100 Jahren endete das „goldene Zeitalter der Sicherheit“, eine Formel, mit der der österreichische Schriftsteller Stefan Zweig die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg charakterisiert hat. Nach den Gräueln zweier Weltkriege und der Überwindung des sogenannten Kalten Krieges hofften nicht wenige, das Ende des Ost-West-Konfliktes könnte den Beginn eines neuen Zeitalters der Sicherheit einläuten – Hoffnungen, die sich spätestens mit den Terroranschlägen vom 11. September zerschlagen haben.

Nicht ganz zu Unrecht erscheint die Welt heute vielen unsicherer als je zuvor, sagt Patrick Keller im Auftaktinterview zu dieser Ausgabe. Die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Krisen ist dabei vor allem eine Folge der Machtverschiebungen im internationalen System, die in vielen Regionen der Welt zu Konflikten führen.

Eine dieser Regionen ist der Indische Ozean, wo es zunehmend zu Spannungen zwischen China und Indien kommt. Dabei geht es keineswegs nur um einen regionalen Konflikt, denn neben Indien und China haben auch die USA handfeste ökonomische und sicherheitspolitische Interessen in der Region. Ein stärkeres Engagement für die Stabilität im Indischen Ozean liegt deshalb auch im deutschen Interesse, analysieren Peter Rimmel und Philipp Huchel in ihrem Beitrag.

Wenn Deutschland auch im krisengeschüttelten Nahen Osten einen Beitrag zu Stabilität und Sicherheit leisten will, ist es dringend auf strategische Partnerschaften angewiesen. Ein solcher Partner ist Jordanien, das als „Anker der Stabilität“ in der Region gilt. Jordanien steht jedoch selbst vor enormen wirtschaftlichen und innenpolitischen Herausforderungen. Vor allem die dschihadistische Szene Jordaniens könnte sich zu einer ernstzunehmenden Bedrohung entwickeln, wie Annette Ranko und Imke Haase in ihrem Beitrag erläutern.

Ein warnendes Beispiel für die verheerenden Folgen des Erstarkens von Islamisten für die Stabilität eines Landes liefert Mali. Als Kernland der Sahelzone spielt das Land eine entscheidende Rolle für die Sicherheit der gesamten Region. Angesichts der angespannten

Lage Malis müssen dauerhaft tragende Strategien entwickelt werden, um das Land nachhaltig zu befrieden, wie Tinko Weibezahl in seinem Beitrag ausführt.

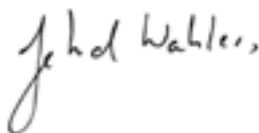
Eine Sicherheitsbedrohung ganz anderer Art stellt die organisierte Kriminalität in Lateinamerika dar, vor allem wenn sie, wie in Brasilien, eine geradezu symbiotische Verbindung mit staatlichen Strukturen eingeht. Am Beispiel der illegalen Drogenwirtschaft zeigt Thiago Rodrigues, dass das gängige Bild, das organisierte Verbrechen bilde eine Art Parallelstaat, nicht nur unzutreffend ist, sondern sogar den Blick auf die eigentliche Problematik verstellt.

Zum Abschluss richtet Daniela Braun den Blick auf Pandemien und Seuchen, die aus ihrer Sicht endlich auch als Sicherheitsrisiko betrachtet werden müssen. Die Gefahr einer raschen Ausbreitung von Infektionskrankheiten ist heute so groß wie nie zuvor. Obwohl Seuchen das Potenzial haben, einen Staat oder sogar ganze Regionen zu destabilisieren, sind aktuell nur wenige Länder ausreichend auf den Ausbruch einer Pandemie vorbereitet. Dabei ist der Ausbruch der nächsten Pandemie nur eine Frage der Zeit.

So unterschiedlich die sicherheitspolitischen Herausforderungen in den jeweiligen Weltregionen sind, so wenig lassen sich deren Folgen auf die einzelnen Regionen begrenzen. Vielmehr machen die Beiträge dieser Ausgabe deutlich, dass die Welt auch in dieser Hinsicht vernetzt und dringend auf Kooperation angewiesen ist.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr

A handwritten signature in black ink that reads "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der *Auslandsinformationen* (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

Globale (Un-)Sicherheit



6 ● *im Gespräch*
„Es gibt handfeste Gründe,
von neuer Unsicherheit zu sprechen“
Ein Gespräch mit [Patrick Keller](#)

14 ●
Jordanien und die
dschihadistische Gefahr
Wie stabil ist Deutschlands Partnerland
im Nahen Osten?
[Annette Ranko](#) / [Imke Haase](#)

26 ●
Ein afrikanisches Afghanistan?
Zum Einsatz der deutschen Bundeswehr
in Mali
[Tinko Weibezahl](#)

37 ●
Weitere Bühne im Wettstreit
der Großmächte?
Wie China, Indien und die USA im
Indischen Ozean um Einfluss ringen
[Peter Rimmele](#) / [Philipp Huchel](#)

50 ●
Symbiotische Verbindungen
Zur Verflechtung von Drogenhandel,
legaler Wirtschaft und Staatsmacht in Brasilien
[Thiago Rodrigues](#)

62 ●
Unsichtbare Gegner
Warum Viren und Bakterien ein Thema
für die Sicherheitspolitik sind
[Daniela Braun](#)



WEITERE THEMEN

74 ●
Gehört der Islam zum östlichen Europa?
Überlegungen zu Geschichte, Religion und
nationalstaatlicher Identität in den östlichen
EU-Ländern
[Alexander Beribes / Leo Mausbach /
Johannes Jungeblut](#)

88 ●
Vom Tand zu den Werten
Chinas Engagement in Afrika hat auch eine
weltanschauliche Dimension
[Christoph Plate](#)

Ai: Herr Dr. Keller, Terroranschläge im Herzen Europas, ein zunehmend aggressiver auftretendes Russland, unzählige Brandherde im Nahen Osten und in Nordafrika, Flüchtlingsströme auf dem Weg nach Europa – der ein oder andere spricht angesichts solcher Entwicklungen sogar schon von der „neuen Unsicherheit“. Täuscht der Eindruck, oder ist die Welt in den letzten Jahren tatsächlich unsicherer geworden?

Patrick Keller: Die Welt war immer unsicher. Viele neigen zum Beispiel in der Rückschau auf die

vermeintliche Stabilität des Kalten Krieges zu falscher Nostalgie. Aber es stimmt schon, dass uns in den letzten Jahren eine Vielzahl unterschiedlicher Krisen gleichzeitig fordert. Das liegt nur zum Teil daran, dass Deutschland durch die Globalisierung und die voranschreitende Vernetzung auch von geografisch weit entfernten Krisen heute stärker betroffen ist als früher. Im Wesentlichen ist es die Folge von allmählichen Machtverschiebungen im internationalen System, beschleunigt durch revolutionäre technologische Entwicklungen, welche die nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte Ordnung knirschen lassen.

Ai: Welche Machtverschiebungen meinen Sie?

Patrick Keller: Wir befinden uns in einer Sattelzeit; etwas Altes endet, aber wir wissen noch nicht,

welche Gestalt das Neue hat. Das gilt für die Gestaltung des Digitalen Zeitalters ebenso wie für die damit zusammenhängende machtpolitische Ordnung der Welt. Die vergangenen zwanzig Jahre waren ein sehr langer unipolarer Moment der amerikanischen Vorherrschaft, aufbauend auf der Ordnung, die insbesondere die USA zumindest für große Teile der Welt nach 1945 erschaffen und durchgesetzt haben. Nun spüren wir, dass diese ordnungspolitische Hegemonie Risse bekommt – insbesondere durch den ökonomischen und machtpolitischen Aufstieg Chinas, aber auch durch eine Schattenseite der Globalisierung, nämlich die Ermächtigung nichtstaatlicher Organisationen verschiedener Art, von klassischen Nichtregierungsorganisationen über internationale Konzerne bis zu Terrornetzwerken.

Und durch die neue Schwäche – oder zumindest Selbstvertrauenskrise – des Westens, die sich an den wenig erfolgreichen Interventionen wie Afghanistan, Irak und Libyen ebenso manifestiert wie an der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008, fühlen sich mit dem ordnungspolitischen Status quo unzufriedene Akteure ermutigt, diesen offen infrage zu stellen. Nimmt man nun noch hinzu, dass die machtpolitischen Grundlagen der USA allen Unkenrufen zum Trotz denen aller Herausforderer immer noch weit überlegen sind, wird es wirklich kompliziert – und gefährlich. Die Fehleinschätzung der Fähigkeiten und der Entschlossenheit des Gegners ist oft Auslöser von Gewalt.

Ai: Wer sind aus Ihrer Sicht denn die „Gegner“ und welche Gefahr geht von ihnen aus?

Patrick Keller: Das Wort „Gegner“ ist im diplomatischen Zusammenhang natürlich starker Tobak; ich

meinte das im Sinne einer theoretischen Konstellation. Aber es hilft auch nichts, die Wirklichkeit in Watte zu packen: Es gibt die eben beschriebenen Akteure, die eine

fundamental andere gesellschaftliche Ordnung wollen als wir sie in einer offenen Gesellschaft wie Deutschland genießen. Sie wollen ihren Wirkungsbereich ausdehnen und fühlen sich von der Strahlkraft liberaler Ideen in ihrem Machtanspruch bedroht. Ich denke an autoritär geführte Großmächte wie China und Russland, aber auch kleinere Mächte wie Iran und Nordkorea und Terrororganisationen wie den sogenannten Islamischen Staat. In den aktuellen Strategiepapieren der USA, z. B. der *National Security Strategy* oder der *National Defense Strategy*, werden diese „strategischen Konkurrenten“ eindeutig benannt. Die konkrete Gefahr, die von ihnen ausgeht, ist im Einzelfall sehr unterschiedlich. Das reicht von Propaganda über politischen Druck, Sabotage und Terrorismus bis zur militärischen Gewalt. Deshalb ist es auch erforderlich, eine Vielzahl von Instrumenten wirksam und einsatzbereit zu halten, um diesen Gefahren zu begegnen und das strategische Umfeld positiv zu gestalten.

Ai: Sie haben die Ermächtigung nichtstaatlicher Akteure als „Schattenseite der Globalisierung“ bezeichnet. Wenn es um Terrornetzwerke wie den sogenannten Islamischen Staat geht, ist das natürlich naheliegend. Was aber ist mit internationalen Konzernen wie Amazon und Facebook oder Nichtregierungsorganisationen wie Greenpeace und Transparency International – hat der gewachsene Einfluss solcher Akteure nicht auch positive Seiten?

haben über Unsicherheit gesprochen, und die vor allem durch die Digitalisierung und das Internet entstandene neue Macht dieser Organisationen trägt ganz wesentlich zu den Umbrüchen bei, welche die Bürger verunsichern – selbst wenn sich am Ende (vielleicht durch klug gestaltende Politik) ergibt, dass die Umbrüche den größten Nutzen für die größte Zahl gebracht haben. Und das gilt eben auch für die internationale Ordnung: Wenn nichtstaatliche Akteure erheblich an internationalem Einfluss gewinnen, stört das ein bestehendes System, das sich auf Staaten beruft. Das ist völlig unabhängig davon, ob man die Ziele einer Organisation wie, sagen wir, Greenpeace befürwortet oder nicht. Ich würde zudem immer noch anmerken, dass unabhängig vom moralischen Anspruch einer nichtstaatlichen Organisation ihre demokratische Legitimation – gerade im Vergleich zur gewählten Führung eines freiheitlichen Staates – fragwürdig ist.

In jedem Fall gibt es einen Prozess der Neuausrichtung, der Balance-Findung, der machtpolitischen Stabilisierung. Das kann nicht ohne Friktionen ablaufen, und die erleben wir derzeit.

Ai: Könnte man in diesem Zusammenhang vielleicht die These vertreten, dass sich in den letzten Jahren weniger etwas an der tatsächlichen (Un-)Sicherheitslage geändert hat, dafür aber einiges in Sachen gefühlte (Un-)Sicherheit? Das Risiko, in Europa oder Nordamerika Opfer eines kriegerischen oder terroristischen Gewaltaktes zu werden, ist bekanntlich nach wie vor verschwindend gering – und wird es wohl auch noch einige Zeit bleiben.

Patrick Keller: Natürlich, das ist nicht schwarz/weiß, und die Vorzüge sind ja offenkundig. Aber wir

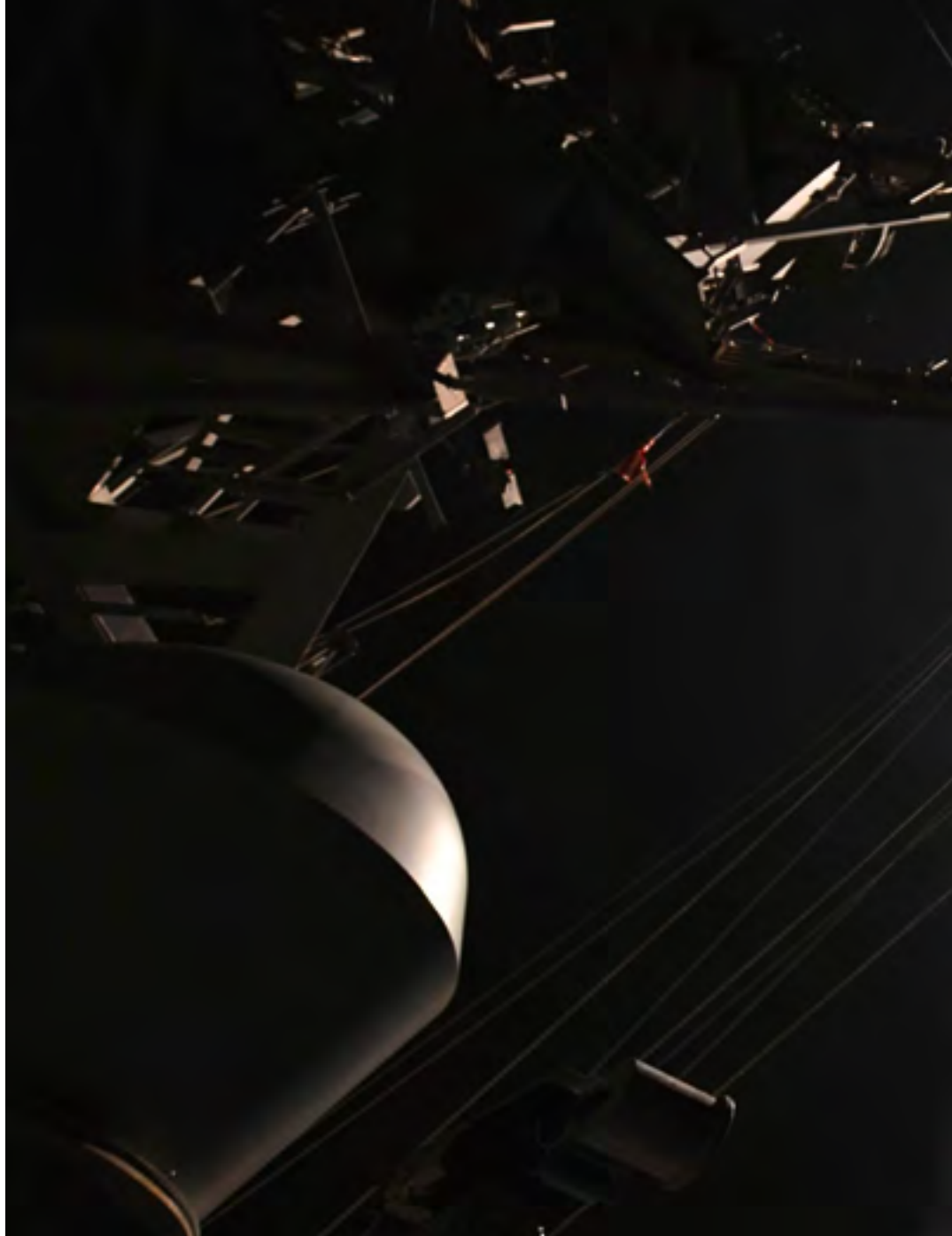
Trotzdem hat man den Eindruck, dass mehr und mehr vermeintlich unumstößliche Gewissheiten ins Wanken geraten und große Unsicherheit herrscht: Was ist richtig, was ist falsch bzw. was ist wahr und was ist fake? Wie entscheiden wir darüber, was wahr und was falsch ist bzw. wer hat in solchen Fragen Autorität? Welche Lehren haben wir aus der Vergangenheit gezogen? Was macht uns als Gesellschaft aus, für welche Werte treten wir ein und wer sind unsere Partner? Teilen Sie den Eindruck, dass sich insbesondere in dieser Hinsicht etwas verändert hat?

Patrick Keller: Der Begriff der „gefühlten Unsicherheit“ ist unglücklich, weil er immer unterstellt,

viele Bürger seien einer geradezu wahnhaften, diffusen Angst verfallen. Dabei gibt es handfeste Gründe, von neuer Unsicherheit zu sprechen. Allerdings ist es nötig, die verschiedenen Ebenen, die Sie ansprechen, zu differenzieren. Das eine ist die Ebene der internationalen Sicherheitspolitik. Das Konfliktrisiko und die Konfliktbereitschaft hat in den vergangenen Jahren zugenommen, und gewalttätige Konflikte sind näher an Deutschland herangerückt – sei es die russische Gewalt gegen die Ukraine oder der metastasierende Krieg in Syrien. Beides betrifft Deutschland direkt, auch wenn – wie Sie es zum Maßstab machen – bislang kaum Deutsche ihr Leben deswegen lassen mussten. (Im Übrigen zählt die Ukraine, wo praktisch täglich Menschen im militärischen Konflikt sterben, auch zu Europa, weswegen der Hinweis in Ihrer Frage auf die Sicherheitslage in Europa nur eingeschränkt gilt.)

Die andere Ebene ist die, wenn Sie so wollen, postmoderne Irritation, welche die Gesellschaften Europas und Nordamerikas derzeit beschäftigt. Dass dieses Phänomen in anderen Gesellschaften, die zum weiten Kreis des Westens zählen, wie Australien oder Japan, weniger Wirkung entfaltet, ist vielleicht ein Schlüssel zu seiner Erklärung. Jedenfalls sind die Nachwehen der gesellschaftlich-akademischen Revolution der 1960er Jahre, die in den USA und Westeuropa besonders ausgeprägt war, heute als unheimliches Echo zu vernehmen: Aus dem befreienden „Anything Goes“ wurde ein desorientiertes „Was gilt?“. Nimmt man die wirklich fundamentalen und noch nicht abgeschlossenen Veränderungen im Zuge der digitalen Revolution für unsere Art zu leben, zu arbeiten, zu kommunizieren, zu konsumieren hinzu, ergeben sich da sehr nachvollziehbare Verunsicherungen. Und ein Widerstand, der Traditionelles bewahren will und dabei immer Gefahr läuft, Atavistisches in Kauf zu nehmen.

***Ai:** Ist es aber nicht geradezu symptomatisch für die Entwicklung der letzten Jahre, dass die „strategischen Konkurrenten“ des Westens, insbesondere Russland, beide Ebenen ganz bewusst zusammendenken? Unsicherheit lässt sich in diesem Sinne nicht nur erzeugen, indem man seine Truppen an der Grenze zusammenzieht und seine Nachbarn überfällt, sondern auch, indem man die Stützpfeiler einer freiheitlichen Demokratie – Vertrauen in eine unabhängige Presse, freie Wahlen und eine gemeinsame Werteordnung – systematisch zu untergraben versucht.*



Fixstern: „Deutschland hat immer gerade genügend getan, um seine Bündnisfähigkeit begründen zu können und die amerikanische Schutzmacht investiert zu halten.“ [Quelle: © Ford Williams, U.S. Navy, Reuters.](#)

Patrick Keller: Richtig. Aber beide Ebenen erfordern unterschiedliche Antworten. Wir brauchen einen breit gefächerten Werkzeugkasten und die Klugheit und Entschiedenheit, das jeweils passende Werkzeug zu nutzen. Sicherheitspolitik geht eben weit über ihren Kernbereich, die Verteidigungspolitik, hinaus.



***Ai:** Wenn Sie auf den deutschen bzw. europäischen Werkzeugkasten schauen, wo sehen Sie dann die größten Defizite?*

Patrick Keller: Angesichts der aktuellen Zeitungsberichte fällt mir zuerst der Zustand der Bundeswehr ein. Und es stimmt: Nach mehr als zwei Jahrzehnten der drastischen Einsparungen sind die Streitkräfte nicht mehr in der Lage, den ihnen zugewiesenen Auftrag umfassend

zu erfüllen. Das ändert man nicht über Nacht, und die von Ministerin von der Leyen eingeleitete Trendwende bei den Verteidigungsausgaben ist auch nur ein erster Schritt – zumal es nicht nur um Budget geht, sondern z. B. auch um Beschaffungsprozesse.

Zum Instrumentenkasten gehört allerdings nicht nur das Militär. Handlungsbedarf sehe ich auch beim Schutz und der Resilienz unserer kritischen Infrastrukturen: Cybersicherheit, Ausstattung und Vernetzung von Geheimdienst und Verfassungsschutz sowie der Blaulichter von Polizei, Feuerwehr, Rettung. All das gilt für die deutsche Ebene; mit Blick auf die europäische Zusammenarbeit kann man das multiplizieren. Die Hindernisse bei der Zusammenarbeit souveräner Staaten mit unterschiedlichen, gewachsenen politisch-strategischen Kulturen sind ja wohlbekannt.

Die grundlegende Herausforderung in Sachen „Werkzeugkasten“ halte ich daher für eine gesamtgesellschaftliche. Die Bürger müssen verstehen, wie sehr sich die strategische Lage unseres Landes und unseres Kontinents geändert hat. Deutschland ist eben keine Insel der Seligen, isoliert von den Übeln einer Welt, mit der man gleichwohl wie selbstverständlich Handel treibt. Wir sind betroffen und gemeint, von autoritären Herausforderern, Migrationsbewegungen, staatlichem Zerfall. Wir müssen uns daher deutlicher als in der Vergangenheit darüber verständigen, wer wir sind und sein wollen, wofür wir uns einsetzen wollen und welchen Preis wir dafür zu zahlen bereit sind. Das erfordert politische Führung, aber ebenso das Mitwirken von Medien, Wirtschaft, Kirchen – letztlich jedem Einzelnen.

Ai: Wir haben es also offenbar mit einer erheblichen Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu tun. Und das, obwohl die Forderung, Deutschland müsse endlich mehr Verantwortung übernehmen und dafür auch die entsprechenden Mittel bereitstellen, ja nicht erst seit gestern erhoben wird. Müssen wir uns vielleicht eingestehen, dass Deutschland schlicht nicht bereit und deshalb auch nicht in der Lage ist, noch mehr Verantwortung zu übernehmen? Ist es vielleicht an der Zeit, unsere Ansprüche an die Wirklichkeit anzupassen, weil es umgekehrt ganz offensichtlich nicht funktioniert?

Patrick Keller: Das sehe ich nicht so. Sowohl Anspruch als auch Wirklichkeit sind ja ständig im Fluss

und stehen in wechselseitiger Beziehung zu einander. Unser Anspruch ist Ergebnis eines politisch-gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses. Die Wirklichkeit ist die strategische Lage unseres Landes mitsamt den Anforderungen, die daraus erwachsen. Es ist natürlich, dass ein Land versucht, mit einem möglichst geringen Aufwand an Kosten und Risiken so viel wie möglich, aber vor allem das Minimum an Sicherheit zu erreichen. So gesehen, war die deutsche Sicherheitspolitik – die über Jahrzehnte daran gewöhnt war, sich unter dem Flügel einer Supermacht einrichten zu können, wenn es wirklich bedrohlich wird – recht erfolgreich: Deutschland hat bei allen Einsparungen und aller Zurückhaltung immer gerade genügend getan, etwa bei der Beteiligung an Auslandseinsätzen, um seine Bündnisfähigkeit begründen zu können und die amerikanische Schutzmacht investiert zu halten.

Wenn sich in den vergangenen Jahren aber die strategische Lage so dramatisch zu verändern begonnen hat, wie ich meine, können wir davon ausgehen, dass es mit dieser Minimal-Politik nicht mehr lange getan ist. Nicht nur mit Blick auf die USA, sondern auch den Zusammenhalt in Europa. Deswegen ist die veränderte Politik der Bundesregierung so begrüßenswert, auch wenn Tempo und Umfang noch kritisiert werden können. In dieser Situation immer noch zu argumentieren wie in der Bonner Republik und unsere eigenen Einflussmöglichkeiten kleinzureden, halte ich für fahrlässig. Zumal dieser Kleinmut vielen unserer Partner und Verbündeten, die fast alle schwächer sind als wir, wie Hohn vorkommen muss. Wer, wenn nicht wir, soll für unsere Interessen und Überzeugungen eintreten und die Zukunft entsprechend zu gestalten versuchen?

Das Gespräch führte Sebastian Enskat.



Globale (Un-)Sicherheit

Jordanien und die dschihadistische Gefahr

Wie stabil ist Deutschlands Partnerland im Nahen Osten?

Annette Ranko / Imke Haase

Jordanien gilt vielen als „Anker der Stabilität“ in einer von Krisen gezeichneten Region. Auch Deutschland zielt deshalb auf eine längerfristige strategische Partnerschaft ab, nicht zuletzt erkennbar durch die Verlegung der Bundeswehr-Tornados von der Türkei nach Jordanien. Zu konstatieren ist jedoch, dass Jordanien derzeit vor bedeutenden wirtschaftlichen und innenpolitischen Herausforderungen steht. Dazu gehört auch eine dschihadistische Szene, deren jüngste Entwicklungen nahelegen, dass die Gefahr terroristischer Anschläge im Land weiterhin bestehen bleibt und innovative Ansätze im Rahmen der Extremismusprävention dringend erforderlich sind.

Im Kontext wachsender Spannungen zwischen der Türkei und Deutschland sowie anderen NATO-Staaten verlegte die deutsche Bundeswehr im Herbst 2017 ihre Truppen und Tornado-Aufklärer vom NATO-Stützpunkt im türkischen Incirlik in die jordanische Wüstenose al-Azraq. Die darauf erfolgten Staatsbesuche der Verteidigungsministerin, des Außenministers, des Bundespräsidenten sowie zuletzt der Bundeskanzlerin Angela Merkel unterstreichen die wachsende strategische Bedeutung, die Deutschland Jordanien beimisst, und deuten an, dass sich eine längerfristige Partnerschaft im außen- und sicherheitspolitischen Bereich anbahnt. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bestehen – spätestens seit der syrischen Flüchtlingskrise – bereits ausgeprägte Beziehungen: Aktuell ist Deutschland Jordaniens zweitgrößter bilateraler Geber im Bereich Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe.¹

Als außenpolitischer Partner bietet sich Jordanien im regionalen Vergleich für Deutschland und seine Politik im Nahen und Mittleren Osten geradezu an. Es ist eines der zwei einzigen arabischen Länder, die einen Friedensvertrag mit Israel unterzeichnet haben.² Anders als andere arabische Staaten vertritt das jordanische Königshaus eine moderate und progressive Auffassung des Islam und setzt sich auch über die eigenen Landesgrenzen hinaus für diese ein.³ Darüber hinaus verfolgt Jordanien eine ausgewogene Außenpolitik in der Region. Das Land will sich

explizit als rationalster außenpolitischer Akteur im Nahen und Mittleren Osten gerieren. So nimmt Jordanien bspw. eine moderate Haltung im iranisch-saudischen Konkurrenzkampf um die Vorherrschaft in der Region ein.

Darüber hinaus gilt Jordanien vielen als „Anker der Stabilität“⁴ in einer von Krisen gezeichneten Region. Dennoch hatte auch Jordanien in den letzten Jahren mit wirtschaftlichen und innenpolitischen Herausforderungen zu kämpfen. Die Grenzschießungen zu den Nachbarstaaten Syrien und Irak (in Folge der dortigen Konflikte) ließen zentrale Handelspartner für Jordanien und wichtige Transitrouten wegbrechen. Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich weiterhin verschärft und liegt derzeit bei 36 Prozent. Die Staatsverschuldung liegt bei 95 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Entsprechende Reformen im Rahmen eines Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds, die Kürzungen von Subventionen und Steuererhöhungen mit sich gebracht haben, belasten zunehmend die unteren und mittleren Einkommensschichten. Dies hat seit Anfang des Jahres 2018 bereits zu mehreren Protesten geführt, die im Juni 2018 ihren Höhepunkt erreichten und zu einer Neubildung der Regierung führten. Wirtschaftliche Unzufriedenheit paarte sich hier mit der Enttäuschung über nur langsam umgesetzte politische Reformen. Die hohe Zahl syrischer Flüchtlinge im Land (Jordanien ist eins der größten Aufnahmeländer) stellt darüber hinaus nicht nur die

Infrastruktur, sondern zunehmend auch den sozialen Zusammenhalt auf die Probe.

In dieser Gemengelage konnte es Dschihadisten in Jordanien in den letzten Jahren gelingen, weitere Mitglieder zu rekrutieren. Obwohl das Land – im Vergleich zu anderen arabischen Staaten – lange von islamistischer Gewalt verschont geblieben war und zwar Exporteur, nicht aber Zielscheibe von Dschihadisten gewesen war⁵, änderte sich dies spätestens in den Jahren 2015 und 2016.

Im Jahr 2016 erlebte das Land eine Reihe von Terroranschlägen.⁶ Seither wurden drei Terrorzellen im Land ausgehoben. Alle waren bereits bewaffnet und ihre Anschlagpläne umfassten auch zivile Ziele. Darüber hinaus besteht die Sorge, dass jordanische Kämpfer, die sich seit 2011 dem IS in Syrien und Irak angeschlossen hatten, nach dessen jüngsten Gebietsverlusten wieder nach Jordanien zurückkehren könnten.

Jordanien ist ein Schwerpunktland der deutschen Ertüchtigungsinitiative.

Der vorliegende Artikel befasst sich mit den derzeitigen Dynamiken der jordanischen dschihadistischen Szene und stellt die Frage, inwieweit diese das Potenzial hat, die Stabilität des neuen deutschen Partners, Jordanien, herauszufordern. Deutschland hat dieser Problematik bereits Bedeutung beigemessen: seit 2016 ist Jordanien ein Schwerpunktland der Ertüchtigungsinitiative, durch die das Land im Kampf gegen Terror unterstützt werden soll.⁷ Zu konstatieren ist jedoch, dass sich jüngst neue Entwicklungen im jordanischen dschihadistischen Spektrum abzeichnen, die innerhalb der Risikogruppe der Jugend neue potenzielle Sympathisanten generieren könnten. Gepaart mit Kontextfaktoren, die Unzufriedenheit in der Gesellschaft schüren, bleibt die Gefahr weiterer terroristischer Anschläge im Land daher bestehen und erfordert innovative Ansätze im Bereich der Extremismusprävention.

Jordaniens breite islamistische Szene

Jordanien weist eine große und differenzierte islamistische Szene auf. Ein Großteil der islamistischen Strömungen und Gruppierungen lehnt Gewalt ab. Eine gefährliche Minderheit, die Dschihadisten, befürwortet diese jedoch.

Die Muslimbruderschaft und ihre Partei

Traditionell größter und stärkster Akteur ist die Muslimbruderschaft und ihre politische Partei *Islamic Action Front* (IAF). Die Gruppe wurde 1946 gegründet und war bis in die Mitte der 1990er Jahre hinein eine vom ehemaligen König Hussein favorisierte gesellschaftliche und politische Kraft mit großem Einfluss im Bildungs- und Kulturbereich sowie einem weitläufigen Netz an sozialen Wohlfahrteinrichtungen. Die Muslimbruderschaft strebt traditionell einen graduellen sozialen und politischen Wandel Jordaniens an und lehnt hierbei den Einsatz gewaltsamer Mittel ab. Sie verurteilt den Staat und die Regierung Jordaniens nicht als „ungläubig“ und bekämpft beide daher nicht mit Gewalt. Die politische Partei der Gruppe, die IAF, ist die stärkste politische Oppositionspartei und gilt vor allem vielen Jordaniern palästinensischen Ursprungs als ihr politischer Repräsentant. Bei den bisher freisten Wahlen im Jahr 1989 konnte die Gruppe 27,5 Prozent der Stimmen auf sich vereinen.⁸

Quietistische Salafisten

Ein weiterer großer, aber unpolitischer Teil des islamistischen Spektrums sind die quietistischen Salafisten, die ebenfalls Gewalt ablehnen sowie Staat und Herrscher nicht als „ungläubig“ bezeichnen. Durch saudische Petrodollar gefördert, wuchs diese Strömung seit den 1980er Jahren in Jordanien an. Weiter gestärkt wurde sie durch zahlreiche jordanische Gastarbeiter, die in Saudi-Arabien mit salafistischer Lebensweise und entsprechendem Gedankengut in engen Kontakt kamen. Quietistische Salafisten streben eine Rückkehr zum vermeintlich ursprünglichen Islam an, wie er zu Zeiten Muhammads praktiziert wurde. Sie lehnen eine Beteiligung an politischen Prozessen ab und sind ausschließlich auf



Bedrohungslage: Auch Jordanien ist in den letzten Jahren zum Ziel terroristischer Attentäter geworden. [Quelle: © Muhammad Hamed, Reuters.](#)

die Erziehung der Gesellschaft zu mehr Frömmigkeit fokussiert. Dabei sind sie der Meinung, dass es lediglich eine einzig wahre Form des Islam gibt, die sich aus einem strikt wörtlichen Verständnis der religiösen Quellen, Koran und Sunna, ergibt. Darüber hinaus sind sie der Überzeugung, dass der „rechte“ Glaube sich im alltäglichen „rechten“ Handeln konstatiert. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich von den Muslimbrüdern, die das alltägliche Handeln eines Individuums nicht als direkten Beleg für Glauben oder Unglauben eines Individuums sehen und die auf keiner wortgetreuen Auslegung der religiösen Quellen bestehen, sondern menschliche Interpretation zulassen.⁹

Dschihadistische Salafisten

Die dschihadistisch-salafistische Strömung stellt bisher eine Minderheit innerhalb des islamistischen Spektrums dar. Anhänger dieser Strömung glauben ebenso wie die quietistischen Salafisten, dass es lediglich eine einzige korrekte Form gibt, den Islam zu leben und zu verstehen. Auch sie legen Koran und Sunna wörtlich aus und berufen sich dabei meist auf identische rechtlich-theologische Konzepte und Instrumente. Allerdings kommen die Dschihadisten zu dem Schluss, dass die heutigen Staaten und Herrscher der arabischen Welt „ungläubig“ seien und mit unrechtmäßigen Besitzern muslimischer Territorien, v. a. den USA und Israel, kollaborierten und daher mit Waffengewalt zu

bekämpfen seien. Die Dschihadisten Jordaniens spalten sich grob gesagt in zwei Lager: in eines, das sich auf den palästinensisch-jordanischen Gelehrten Abu Muhammad al-Maqdisi – einen der einflussreichsten dschihadistischen Ideologen weltweit – beruft, und in ein IS-nahes Lager, das sich auf den aus Jordanien stammenden und 2006 im Irak getöteten Abu Musab al-Zarqawi, den ehemaligen Führer von al-Qaida im Irak (einem Vorläufer des IS), beruft. Deutlichster Unterschied zwischen beiden ist, dass das IS-nahe Lager Abu Bakr Al-Baghdadi als Kalifen anerkennt, das al-Maqdisi-Lager jedoch nicht. Darüber hinaus sieht das IS-nahe Lager die Autorität ihrer Anführer vor allem in deren Kampferfahrung begründet, während das al-Maqdisi-Lager die Autorität ihrer Anführer in deren ausgeprägter theologisch-rechtlicher Expertise begründet sieht. Dementsprechend ist das al-Maqdisi-Lager durch strikteres juristisches Vorgehen bei der Auslegung der religiösen Quellen und der Begründung für Gewalttaten geprägt. Die Gewalttaten des IS sieht es daher oft aus religiöser, salafistischer Sicht als illegitim an.¹⁰

Die Islamisten und der Staat

Eher als den Spielraum der islamistischen Kräfte insgesamt zu minimieren, verfolgt Jordaniens Regierung die Strategie, den Islamisten einen gewissen Raum zu gewähren, dabei aber die einzelnen Gruppierungen in sich zu spalten sowie die einzelnen Lager des Spektrums gegeneinander auszuspielen oder als Bollwerk gegeneinander einzusetzen. Obwohl die Muslimbruderschaft traditionell eine privilegierte Rolle vom Staat zugestanden bekommen hatte, änderte sich dies seit der Inthronisierung des derzeitigen König Abdallahs 1999 und spätestens seit dem Ausbruch des „Arabischen Frühlings“, als die Muslimbruderschaft als größter Herausforderer der Regierung galt. Um die Gruppe zu schwächen, wurden beispielsweise Abspaltungstendenzen in ihr gefördert, so entstanden die Zamzam-Initiative und die *Muslim Brotherhood Society* mit Wohlwollen des Staates. Beiden gelang es mittelfristig aber nicht, zu einem tatsächlichen Konkurrenten der Muslimbruderschaft zu avancieren. Außerdem wurden

insbesondere seit 2011 die Salafisten als Gegengewicht zu den Muslimbrüdern gefördert. Dies betraf nicht nur quietistische Salafisten, sondern letztendlich auch den dschihadistischen Teil der Bewegung. Zwei der prominentesten dschihadistischen Vordenker aus dem al-Maqdisi-Lager wurden aus der Haft entlassen: al-Maqdisi selbst 2015 und Abu Qatada 2014.¹¹ Beide wurden kurz darauf ebenfalls vom Staat dazu eingesetzt, um als Gegengewicht zum IS und seinen Sympathisanten in Jordanien zu fungieren. Beide verurteilten sowohl die Ideologie als auch die Vorgehensweise des IS öffentlich als nicht konform mit der korrekten, salafistischen Auslegung von Koran und Sunna. Seit dem Anschlag in Kerak im Dezember 2016 ist jedoch ein Richtungswechsel des Staats gegenüber der gesamten dschihadistischen Strömung in Jordanien zu konstatieren. Die Sicherheitsdienste gehen, flankiert von entsprechender Gesetzgebung¹², seither mit harter Hand gegen Dschihadisten jeglicher Couleur und deren Sympathisanten vor.¹³

Jüngste Veränderungen in Jordaniens Dschihadisten-Szene

Ausgewiesene jordanische Experten beschreiben aktuelle Dynamiken unter den jordanischen Dschihadisten, die die Gefahr von Anschlägen im Land weiterhin akut bestehen lassen. Insbesondere vier Entwicklungen sind hier zu nennen.

Kampferfahrung statt theologisch-rechtlicher Expertise

Zunehmend wird Kampferfahrung zum zentralen Element, das die Autorität der dschihadistischen Führer begründet. Damit rücken dschihadistische Ideologen mit theologisch-juristischer Expertise, wie al-Maqdisi und Abu Qatada, die lange als Vordenker der Dschihadisten weltweit galten, in den Hintergrund und das IS-nahe Lager gewinnt an Oberhand. Damit einhergehend findet eine Entgrenzung der Gewalt statt, die nun weniger strikt aus den religiösen Quellen mit salafistischen Konzepten und Instrumenten abgeleitet wird. Längst tun sich neue Führungsfiguren in der jordanischen salafistischen Szene auf. Sie sind nach außen kaum bekannt, da ihr

Diskurs aggressiver ist, als der der Vordenker des al-Maqqadi-Lagers. Sie bekommen somit keinen Raum vom Staat, um sich öffentlich zu äußern, und agieren im Untergrund. Wichtige Figuren hierbei sind Sa'd al-Hunayti, Abu Muhammad al-Tahawi und Umar Mahdi Al Zaydan, die zuvor alle Anhänger von al-Maqqadi gewesen waren, sich aber seit Erstarren des IS als dessen Unterstützer bekennen.¹⁴

Unter Dschihadisten gilt der Aufstieg des IS noch immer als Erfolgsgeschichte.

Der IS als „Erfolgsgeschichte“

Die abnehmende Attraktivität des al-Maqqadi-Lagers unter den Dschihadisten erwächst auch aus der Tatsache, dass dieses Lager al-Qaida nahesteht, der IS al-Qaida als Organisation aber – zumindest in Jordanien – an Attraktivität überflügelt. Mit der Gründung des IS im Jahr 2013 fand ein massiver Wandel im dschihadistischen Spektrum statt, das bis dahin maßgeblich von al-Qaida geprägt gewesen war. Anders als al-Qaida, dessen vorrangiges Ziel es war, die USA zu bekämpfen, warb der IS nun mit weitaus Größerem, nämlich, ein Zuhause für die Gläubigen zu schaffen – den vermeintlich „wahrhaftig islamischen Staat“. Viele der Jordanier, die sich dem IS in Syrien anschlossen, gingen „um zu leben, nicht um zu sterben“¹⁵. Die Staatsgründung des IS und dessen schnelle Gebietserweiterungen, die nicht nur arabische autoritäre Regime, sondern auch den Westen in Bedrängnis brachten, waren für viele ein Symbol der Macht und galten ihnen als Beweis dafür, Gottes Willen auf der eigenen Seite zu haben. Auch die massiven Gebietsverluste des IS in Syrien und Irak in den letzten Monaten haben den Ruhm des IS als erster Organisation, der dies gelang, nicht geschmälert. Der schnelle Aufstieg des IS gilt vielen weiterhin als Erfolgsgeschichte, die Gebietsverluste werden als lediglich temporäre Rückschläge betrachtet.¹⁶ Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass der wachsende Einfluss des schiitischen Irans in der

Region (insbesondere in Irak und Syrien) und die konfessionellen Spannungen, die ihn begleiten, auf absehbare Zeit anhalten und dem IS weitere Zustimmung sichern werden. Erstmals in der modernen Geschichte haben Sunniten in der Region – die auch in Jordanien die Bevölkerungsmehrheit darstellen – derzeit reelle Angst davor, ihre sunnitische kulturelle Identität zu verlieren. Während für al-Qaida der größte Feind lange die USA waren, trat mit dem IS hier ein Wandel ein. Für ihn ist der akuteste Feind die Schia.

Vom „einsamen Wolf“ zu Familienstrukturen

Eine neue Studie des *Center for Strategic Studies* an der Jordan University belegt, dass sich ein Wandel in der Struktur des dschihadistischen Spektrums vollzieht, der es Geheimdiensten schwerer machen wird, diese Strukturen zu erkennen und zu zerschlagen sowie die ideologische Strahlkraft des Dschihadismus bei seinen Anhängern zu durchbrechen: Es sind nicht mehr vorwiegend einzelne männliche Individuen, wie bisher, die sich dem dschihadistischen Spektrum zuordnen, sondern gesamte Familienverbände, die der Ideologie anhängen. So sind bspw. ganze Familien nach Syrien gereist, um dort gemeinsam im IS-Gebiet zu leben. Drei Faktoren spielen bei dieser Entwicklung eine Rolle: erstens gibt es in Jordanien ganze Generationsstränge unter Dschihadisten, die das Kämpfertum und die salafistische Ideologie von Vater auf Sohn „weitervererben“. So werden mitunter Väter und deren Söhne in denselben Gerichtsprozessen angeklagt. Zweitens verbinden sich Mitglieder der salafistisch-dschihadistischen Bewegungen zunehmend durch Heirat miteinander. Und drittens wächst die Rolle von Frauen und Jugendlichen in der dschihadistischen Bewegung. Die Forscher des *Center for Strategic Studies* sprechen von einer „Gesellschaft in der Gesellschaft“, die hier entstehe. Bisher umfasse sie nur wenige hundert Familien, aber die Tendenz sei steigend.¹⁷

Öffnung der dschihadistischen Ideologie

In den letzten Jahren ist ein weiterer Trend innerhalb der dschihadistischen Szene in Jordanien zu beobachten. Das transnationale Netzwerk

der *Umma*-Partei, angeführt vom kuwaitischen Salafisten Hakim al-Mutayri, hat auch in Jordanien Fuß gefasst. Anführer des vor allem in der Region Zarqa ansässigen jordanischen Ablegers der Gruppe ist Naeem Tellawi. Die *Umma*-Partei propagiert in der gesamten Region ein neues Konzept von Dschihad, das massentauglicher als das traditionelle Dschihad-Konzept der Dschihadisten ist. Das Problem der traditionellen Dschihadisten ist stets, dass sie ein Randphänomen der Gesellschaft sind. Vom Großteil der Bevölkerung werden sie oft abwertend *takfiris* (diejenigen, die andere Muslime als Ungläubige bezeichnen) genannt. Mitmuslime als Ungläubige zu bezeichnen weicht stark von der islamischen Orthodoxie ab, laut der über tatsächlichen

Glauben oder Unglauben von Individuen einzig und allein Gott entscheidet. Die Legitimation der *Umma*-Partei für Gewalt und Dschihad basiert jedoch nicht auf der so oft verachteten Praxis des *takfir* (jemanden zum Ungläubigen zu erklären), sondern ist eher säkularer Natur. Kurz gefasst, geht es hier um eine gewaltsam herbeigeführte zweite Welle des „Arabischen Frühlings“ (nachdem die erste Welle von 2011 scheiterte). Ziel ist es, in der gesamten Region Revolutionen herbeizuführen und neue Regime zur Schaffung von angeblicher Volkssouveränität und sozialer Gerechtigkeit zu schaffen: vermeintliche Demokratien mit islamischer Identität.¹⁸ Der jordanische Ableger der *Umma*-Partei ist zwar zahlenmäßig klein und sein Anführer Naeem



Tellawi musste erst kürzlich öffentlich eingestehen, dass es der *Umma*-Partei nicht gelungen sei, die Führerschaft über das dschihadistische Spektrum in Jordanien zu erlangen. Dennoch ist zu betonen, dass durch die *Umma*-Partei neue Elemente in den dschihadistischen Diskurs in Jordanien Eingang gefunden haben. Diese sind prinzipiell massentauglicher als die herkömmlichen Gewaltlegitimationen der Dschihadisten und können somit potenziell neue Mitglieder für den Dschihadismus gewinnen.

Das Potenzial der Dschihadisten bei der Jugend

Eine Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jordanien und des jordanischen Instituts *NAMA Strategic Intelligence Solutions* beschäftigte sich mit der Frage nach dem Potenzial der Dschihadisten unter der oft zitierten größten Risikogruppe der jordanischen Gesellschaft: den Jugendlichen.¹⁹ Die Umfrage legt nahe, dass die Dschihadisten momentan nur von einer kleinen Minderheit der Jugendlichen anerkannt werden; gleichzeitig legt sie jedoch auch weitere Potenziale für Sympathien für die Dschihadisten offen.

Die jordanische Jugend ist laut den Ergebnissen als religiös-konservativ orientiert einzuordnen. So sind 75,5 Prozent der Befragten der Meinung, dass, wenn sich Religion und Wissenschaft in gewissen Punkten widersprechen, immer die Religion im Recht sei. 71,2 Prozent finden, dass Frauen ein Kopftuch tragen sollten. 65,3 Prozent finden, Politiker würden ihr Amt besser ausüben, wenn sie gläubige Individuen seien. Darüber hinaus sind 83,1 Prozent der Meinung, dass Frauen keine Führungspositionen bekleiden sollten. Diese konservative Haltung scheint jedoch nicht im Widerspruch zu einer gewissen gelebten Toleranz zu stehen, insbesondere gegenüber andersgläubigen Minderheiten. Dies

Nikab-Barbie: Unter Jugendlichen sind die Anhänger extremistischer Positionen (noch) eindeutig in der Minderheit. Quelle: © Ali Jarekji, Reuters.

zeigt sich insbesondere bei Fragen zum Zusammenleben mit Christen in der jordanischen Gesellschaft: Beispielsweise bezeichnen 80,8 Prozent der Befragten die muslimisch-christlichen Beziehungen im Land als sehr gut. Darüber hinaus stimmen 44,2 Prozent der befragten Jugendlichen stark zu und 39,4 Prozent stimmen zu, dass Menschen anderer Glaubensrichtungen ebenso moralisch sind wie Personen der eigenen Glaubensrichtung. Diese Toleranz kann als eine klare Abgrenzung zur dschihadistischen Ideologie gesehen werden, in der alle Nicht-Muslime sowie Muslime, die einer anderen Glaubensausprägung folgen als der eigenen, als zu bekämpfende Feinde eingestuft werden.

Die Umfrage zeigt jedoch ebenfalls, dass eine kleine Kerngruppe die Vorstellungen der Dschihadisten teilt. Bei expliziten Fragestellungen geben ca. vier Prozent an, dass sie beispielsweise extremistischen Gruppierungen wie IS, al-Qaida oder der al-Nusra-Front ideologisch nahestehen. 4,3 Prozent der Befragten stimmen etwa der Aussage zu, dass *alle* Frauen den – von Salafisten als religiöse Pflicht verstandenen – Gesichtsschleier tragen *müssen*. Ca. sechs Prozent der Befragten sind der Meinung, dass dschihadistische Gruppierungen wie al-Qaida als legitime Widerstandsbewegung und nicht als Terroristen einzustufen sind. 3,8 Prozent geben an, den „Dschihadistischen Lebensstil“ zu bewundern. Bei konkreten Nachfragen zu einzelnen Praktiken des IS, wie zur Zerstörung von Antiquitäten oder zum Handel mit Frauen, fallen die Zahlen allerdings geringer aus.

Darüber hinaus zeigt sich jedoch ein größeres Potenzial für *Sympathien* innerhalb der jordanischen Jugend für Dschihadisten. Auffällig ist vor allem das fehlende Vertrauen in die Mediendarstellung von dschihadistischen Gruppierungen. 48,2 Prozent der befragten Jugendlichen glauben, dass diese falsch repräsentiert werden, 40,3 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass sie auf übertriebene Art und Weise dargestellt würden. Die Schia und ihren wachsenden Einfluss in der Region sehen 48 Prozent als die derzeitige akuteste Bedrohung an. Bei der Frage nach Gewalt sehen 50,5 Prozent der Jugendlichen diese als

legitim an, um ihre Religion zu verteidigen, 65,8 Prozent sehen diese als legitim an, um ihr Land gegen fremde Besatzer zu verteidigen, und 58,8 Prozent, um gegen Ungerechtigkeit in der Gesellschaft und ungerechte Regime vorzugehen.

Wirtschaftliche Kontextbedingungen fördern Frustration

Faktoren wie etwa die soziale Ungleichheit werden oftmals als Nährboden für Radikalisierung zitiert. In Jordanien ist diese traditionell ausgeprägt und wird durch die derzeitige desolante wirtschaftliche Lage sogar weiter verschärft.

Die schlechte wirtschaftliche Lage Jordaniens ist ein idealer Nährboden für Radikalisierung.

Durch die Konflikte in Syrien und Irak und die daraus resultierenden Grenzsicherungen zu Jordanien im Jahr 2015²⁰ hat das Land in den letzten Jahren nicht nur bedeutende Handelspartner, sondern auch zentrale Transitrouten verloren. Bisher ist es Jordanien nicht gelungen, diesen Verlust durch die Erschließung neuer Exportmärkte auszugleichen. Mit der Aufnahme zahlreicher syrischer Flüchtlinge (Jordanien ist eines der größten Aufnahmeländer)²¹ hat die bereits zuvor bestehende Abhängigkeit Jordaniens von ausländischer Hilfe weiter zugenommen.²² Darüber hinaus ist die Staatsverschuldung Jordaniens in den letzten Jahren weiter angestiegen und liegt derzeit bei 95 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Jordanien und der Internationale Währungsfonds haben daher im Jahr 2016 ein Abkommen geschlossen, das durch eine Reform des Steuersystems und die Kürzung von Subventionen die Staatsverschuldung bis zum Jahr 2021 drosseln soll.²³ Am stärksten betroffen sehen sich von den ersten umgesetzten Maßnahmen jedoch untere und mittlere Einkommensschichten und die oft von Arbeitslosigkeit betroffene Jugend. 70 Prozent der Bevölkerung ist unter 30 Jahre alt, die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei ca. 36 Prozent.

Unzufriedenheit unter Jugendlichen wird neben oft fehlenden wirtschaftlichen Perspektiven auch dadurch genährt, dass Vetternwirtschaft als verbreitet angesehen wird und Familien- und Stammeszugehörigkeiten oft eine Rolle bei der Jobvergabe und beim Zugang zu Informationen spielen. Dies schafft bei vielen Jugendlichen ein Gefühl der sozialen Ungleichheit und des Ausgeschlossenenseins aus der Gesellschaft. Insbesondere seit Jahresbeginn 2018 scheint sich die Frustration in neuen Phänomenen zu äußern: in einer angestiegenen Selbstmordrate und einer zuvor nicht existenten Brutalisierung von verschiedenen Formen der Kriminalität. Seit Januar 2018 haben mehrere bewaffnete Raubüberfälle auf Banken, Tankstellen oder bspw. Drogerien stattgefunden. In den sozialen Medien werden diese häufig als „Robin Hood-Taten“ im Sinne der sozialen Gerechtigkeit gefeiert.

Die Frustration über Ungleichheit und die zunehmend angespannte wirtschaftliche Lage äußern sich darüber hinaus auch in Protesten. Jüngste Kürzungen von Brotsubventionen, steigende Preise für Strom und Gas sowie Steuererhöhungen, die im Rahmen des Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds umgesetzt wurden, boten hierfür den konkreten Anlass.²⁴ Öffentliche Demonstrationen fanden seit Anfang 2018 zunächst vor allem in den Provinzen statt, Hochburgen lagen in Salt und Kerak. Die Proteste und der begleitende Diskurs in den sozialen Medien reflektierten auch ein schwindendes Vertrauen bestimmter Bevölkerungsteile in die Regierung. Im Mai und Juni 2018 erreichten die Proteste, die nun auch die Hauptstadt Amman erreicht hatten, ihren Höhepunkt und führten zu einer Neubildung der Regierung. Sollte diese Unzufriedenheit weiter bestehen bleiben oder sogar verschärft werden, könnte sie ein potenzieller Nährboden für radikale Gruppen im Land sein und diesen in Zukunft mehr Zulauf verschaffen.

Kapazität Jordaniens, der dschihadistischen Gefahr zu begegnen

Wie begegnet der jordanische Staat den Dschihadisten und könnte es diesen gelingen, die

Stabilität des Landes herauszufordern? Zunächst ist festzuhalten, dass Jordanien über einen der professionellsten Geheimdienste in der Region verfügt. Dieser grenzt die gefährliche Minderheit der bereits radikalisierten Individuen, die bereit sind, zu Waffen zu greifen, oder dies bereits getan haben, zumindest derzeit recht erfolgreich ein. Eine Situation des Verfalls von Sicherheit und des Verlusts staatlicher Kontrolle über Teile des Staatsgebiets – ähnlich wie in Syrien oder Irak – ist daher in Jordanien wenig wahrscheinlich. Eine Herausforderung ist es jedoch, wie den neusten Entwicklungen in der dschihadistischen Szene und dem potenziell wachsenden Pool an *Sympathisanten* begegnet werden kann. Insbesondere die Entwicklung der Strukturen der dschihadistischen Szene weg vom „einsamen Wolf“ als Kernakteur hin zur Einbindung ganzer Familien sowie das Aufkommen säkularer und potenziell attraktiver Narrative über Gewalt (als zweite Welle des „Arabischen Frühlings“) im dschihadistischen Diskurs sowie die derzeitigen wirtschaftlichen Kontextbedingungen erfordern breitere und innovative staatliche Strategien, um effektive Extremismusprävention leisten zu können. Diese sollten sich nicht ausschließlich innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Sicherheitsapparats bewegen, sondern auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte umfassen. Um dies zu erreichen, müsste das bereits seit Mai 2017 vorliegende nationale Strategiepapier zur Extremismusprävention²⁵ abschließend von der Regierung diskutiert und verabschiedet sowie das entsprechende Portfolio einer staatlichen Stelle klar zugeordnet werden. 2016 wurde die Verantwortlichkeit vom Innen- an das Kulturministerium übertragen, das sich derzeit jedoch stark unterfinanziert sieht und traditionell eines der schwächeren Ministerien ist. Dementsprechend kamen bisher nur wenige Initiativen aus diesem Ministerium. Das Portfolio der Extremismusprävention soll daher erneut verschoben werden, unklar ist jedoch wohin. Einige jordanische Experten empfehlen, dass ein interministerielles Gremium gebildet werden sollte, das Ministeriumsvertreter aus den Bereichen Bildung, Kultur, Wirtschaft und soziale Entwicklung umfasst und direkt an den Premierminister Bericht erstatten sollte.

Darüber hinaus solle jedoch, so äußern sich zahlreiche jordanische Experten, das Konzept von Sicherheit auch aus einer breiteren Perspektive betrachtet werden, die sich nicht nur auf das Thema des Dschihadismus beschränkt. Die jüngsten Proteste und die neuen, gewalttätigeren Formen von Kriminalität, die seit Anfang 2018 aufgekommen sind, haben gezeigt, dass auch diese Entwicklungen im Auge behalten und adressiert werden müssen. Nur so kann Jordanien auch langfristig *der* Anker der Stabilität in der Region bleiben und die deutsch-jordanischen Beziehungen auf diesem Fundament aufbauen.

Dr. Annette Ranko ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jordanien.

Imke Haase ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jordanien.

- 1 2016 erhielt das Königreich 470 Millionen Euro, 2017 waren es 578 Millionen Euro. Vgl. Zeit Online 2018: Bundesregierung übergibt Militärausrüstung an Jordanien, 14.01.2018, in: <http://bit.ly/2knZgpc> [20.03.2018].
- 2 Jordanien unterzeichnete im Oktober 1994 einen Friedensvertrag (auch bekannt als Wadi Araba Vertrag) mit Israel und war damit nach Ägypten das zweite arabische Land, das einen Friedensvertrag mit Israel abgeschlossen hat. Ägypten und Israel hatten, nach den Verhandlungen in Camp David, 1979 einen Friedensvertrag geschlossen. Vgl. King Hussein Cyber Library, in: <http://bit.ly/2gA047M> [20.03.2018].
- 3 Dies wird insbesondere in der „Amman Message“ deutlich, einer Erklärung, die zur Toleranz und Einheit in der muslimischen Welt aufruft und sich gegen Extremismus stellt. Diese wurde 2004 vom jordanischen König Abdallah II. veröffentlicht und von insgesamt 55 islamischen Gelehrten und Persönlichkeiten unterzeichnet, vgl. The official website of the Amman Message, in: <http://ammanmessage.com> [19.03.2018].
- 4 So etwa Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier bei ihren Besuchen in Jordanien 2017 und 2018. Vgl. Zeit Online, N. 1; dies. 2018: Steinmeier mahnt Unterscheidung von Fluchtgründen an, 28.01.2018, in: <http://bit.ly/2saGcOS> [20.03.2018].
- 5 Vgl. Ranko, Annette 2017: Länderporträt Jordanien: Vom Exporteur zur Zielscheibe islamistischer Kämpfer?, KAS-Extremismusportal, in: <http://kas.de/wf/de/71.16807> [08.05.2018].
- 6 Am 06.06.2016 wurden fünf jordanische Geheimdienstmitarbeiter in der Nähe des al-Baqaa Camps erschossen. Eine Woche später wurden sechs jordanische Soldaten im syrisch-jordanischen Grenzgebiet in Ruqban getötet. Der Anschlag wurde durch den IS für sich reklamiert. Am 26.09.2016 wurde erstmals auch ein Intellektueller und kein Mitglied des Sicherheitsapparats Opfer des Terrors: Nahed Hattar wurde durch einen mehrfachen Kopfschuss vor einem Gericht von einem jordanischen Ingenieur, der als Islamist galt, getötet. Hattar war angeklagt, da er auf sozialen Medien eine Karikatur über den IS geteilt hatte, die als Islam-feindlich empfunden wurde. Er hatte deshalb bereits im Vorfeld Morddrohungen erhalten. International erzielten jedoch die Vorkommnisse des 18. Dezember 2016 die meiste Aufmerksamkeit, als mehrere Personen eine Polizeipatrouille in al-Qatranah angriffen, einem Dorf in der Nähe Keraks. Daraufhin flohen die Angreifer und nahmen Touristen in der Burg von Kerak als Geiseln, zehn Menschen starben, darunter eine kanadische Touristin, und 34 Personen wurden verletzt. Der IS behauptete, dafür verantwortlich zu sein. Skandalös war dieser Vorfall für die Sicherheitskräfte, vor allem weil sie nur mit Unterstützung der Bevölkerung die Islamisten besiegen konnten.
- Als Reaktion darauf wurden personelle Veränderungen hochrangiger Verantwortlicher in den Sicherheitsdiensten vorgenommen. Vgl. Schmid, Ulrich 2016: Ein Mord erschüttert die jordanische Ruhe, Neue Zürcher Zeitung, 27.09.2016, in: <https://nzz.ch/ld.118857> [20.03.2018]; Beaumont, Peter 2016: Jordan security forces storm castle to free captured tourists, The Guardian, 19.12.2016, in: <http://bit.ly/2gYXvOu> [20.03.2018]; Global Terrorism Database, Jordan, in: <http://bit.ly/2sbjIhp> [20.03.2018].
- 7 Bundesministerium der Verteidigung 2018: Ertüchtigung - mit Hilfe zur Selbsthilfe zum Erfolg, 01.02.2018, in: <http://bit.ly/2knZpZK> [20.03.2018].
- 8 Vgl. Rantawi, Oraib 2017: Muslim Brotherhood and the Political Authority: A Compounded Crisis, in: Political Parties in Jordan, S. 138–174.
- 9 Vgl. Ranko, Annette / Nedza, Justyna 2015: Crossing the Ideological Divide? Egypt's Salafists and the Muslim Brotherhood after the Arab Spring, Studies in Conflict & Terrorism 39: 6, S. 519–541, 11.12.2015 in: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2015.1116274> [09.05.2018].
- 10 Vgl. Wagemakers, Joas 2018: Jihadi-Salafism in Jordan and the Syrian Conflict: Divisions Overcome Unity, in: Studies in Conflict & Terrorism 41: 3, 191–212, 30.03.2017, in: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2017.1283197> [08.05.2018].
- 11 Vgl. Black, Ian 2015: Jordan releases jihadi cleric and Isis critic after group's murder of pilot, The Guardian, 05.02.2015, in: <http://bit.ly/2IMFluq> [15.03.2018] und Malik, Shiv 2014: Abu Qatada cleared of terror charges by Jordan court and released from jail, 24.09.2014, in: <http://bit.ly/2xbLxLi> [20.03.2018].
- 12 Grundlage ist das Anti-Terror-Gesetz aus dem Jahr 2014. Artikel 3 zu Cyber-Kriminalität definiert eine Terrorhandlung vague als „[use the] information systems, or the internet, or any means of publishing or media, or establishing a website to facilitate terrorist acts or support a group, or organization, or charity that commits terrorist acts, or promote their ideas, or fund it, or take any action that could jeopardize Jordanians or put their property at the risk of hostile or retaliatory acts“. Vgl. Anti-Terrorism Law no. 55 of Year 2006, in: <http://bit.ly/2IHRox3> [22.04.2018]. Im September 2017 wurde zudem ein Gesetz zur Cyber-Kriminalität vorgeschlagen, welches noch nicht vom Parlament ratifiziert wurde, nach dem jede Person, die etwas in den sozialen Medien veröffentlicht oder wiederveröffentlicht, welches als „hate speech“ eingeschätzt wird, mit Gefängnisstrafen zwischen einem und drei Jahren oder Geldstrafen von 5.000 bis 10.000 JOD bestraft werden kann. Vgl. Gesetzentwurf zur Cyber-Kriminalität, zur Ergänzung des bereits bestehenden Gesetzes zur Cyber-Kriminalität aus dem Jahr 2015, in: <http://bit.ly/2x9ogcQ> [22.04.2018].
- 13 Vgl. Al-Sharif, Osama 2016: Jordan and the Challenge of Salafi Jihadists, Middle East Institute, 21.03.2016, in: <http://bit.ly/1Rk91PW> [16.03.2018].
- 14 Vgl. Wagemakers, 2018, N. 10.

- 15 Interview am 15.03.2018 mit Dr. Mohammed Abu Rumman, Islamismus-Experte am Center for Strategic Studies, University of Jordan, in Amman, Jordanien.
- 16 Ebd.
- 17 Vgl. Shteivi, Musa / Abu Rumman, Mohammed 2018: Sociology of Extremism and Terrorism in Jordan, Center for Strategic Studies, Amman.
- 18 Vgl. Ranko, Annetea / Nedza, Justyna / Röhl, Nikolai: A Common Transnational Agenda? Communication Network and Discourse of Political-Salafists on Twitter, in: Mediterranean Politics 23: 2, 2017, S.1–23.
- 19 Vgl. Studie „Youth Violent Extremism“, durchgeführt von NAMA-Strategic Intelligence Solutions und KAS Jordanien, 2017. Es wurden 1.811 Personen (jeweils zur Hälfte Männer und Frauen) im Alter von 16 bis 26 Jahren in allen zwölf Gouvernements in Jordanien befragt.
- 20 Die Grenze zum Irak ist seit August 2017 partiell wieder geöffnet für den Warenverkehr, die Grenze zu Syrien hingegen bleibt verschlossen. Vgl. Al-Khalidi, Suleiman 2017: Jordan border crossing with Iraq to reopen in major boost to ties, Reuters, 29.08.2017, in: <https://reut.rs/2iGKTy3> [09.05.2018].
- 21 Beim Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen sind 660.000 syrische Flüchtlinge in Jordanien registriert; die jordanische Regierung spricht sogar von 1,26 Millionen Syrern im Land. Vgl. UNHCR 2018: Syria Regional Refugee Response, Jordan, in: <http://bit.ly/2GO7HCW> [09.05.2018]; Ghazal, Mohammad 2016: Population stands at around 9.5 million, including 2.9 million guests, The Jordan Times, 30.01.2016, in: <https://shar.es/anrHLr> [09.05.2018].
- 22 Im Jahr 2017 flossen 3,65 Milliarden US-Dollar – größte Geber waren hierbei die USA, Deutschland und die EU. Saudi-Arabien, lange größter Geber Jordaniens, hat einen bedeutenden Teil seiner Unterstützung jüngst in Investitionen umgewandelt und ist derzeit größter ausländischer Investor im Land. Vgl. Jordan Ministry of Planning and International Cooperation 2017, Contracted Foreign Assistance in 2017, in: <http://bit.ly/2smoeJH> [09.05.2018].
- 23 2016 hatten der IWF und die jordanische Regierung ein Abkommen geschlossen, um Einnahmen zu generieren und Staatsausgaben zu drosseln. Bis 2021 soll die öffentliche Verschuldung auf 77 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzt werden, momentan liegt die Verschuldung bei 95 Prozent des BIPs.
- 24 Vgl. Maayeh, Suha 2018: Jordan protests against price rises signal growing resentment, The National, 05.02.2018, in: <http://bit.ly/2E7uQ6Z> [20.03.2018]; The New Arab 2018: Riots break out in Jordan over bread price hikes, 05.02.2018, in: <http://bit.ly/2LsOGLv> [20.03.2018]; Al-Khalidi, Suleiman 2018: Jordan unveils major IMF-guided tax hikes to reduce public debt, Reuters, 16.01.2018, in: <https://reut.rs/2Dj6NQV> [19.03.2018].
- 25 Das Strategiepapier wurde gemeinsam von UNDP und jordanischen Vertretern erarbeitet. Es legt besonderen Wert auf soziale und wirtschaftliche Aspekte in der Präventionsarbeit. Vgl. Malkawi, Khetam 2017: Anti-extremism strategy to be ready next month, The Jordan Times, 26.01.2017, in: <http://bit.ly/2xc8Vlr> [09.05.2018]; UNDP Jordan 2016: National Strategy on Preventing and Countering Violent Extremism in Jordan (P/CVE), 17.05.2016, in: <http://bit.ly/2d5P1VQ> [09.05.2018]; Bondokji, Neven 2017: Countering Violent Extremism Research in Jordan: High Potential and Limited Impact, WANA Institute, 09.08.2017, in: <http://bit.ly/2KVfq4H> [08.05.2018].



Globale (Un-)Sicherheit

Ein afrikanisches Afghanistan?

Zum Einsatz der deutschen Bundeswehr in Mali

Tinko Weibezahl

Fehlende staatliche Strukturen, zunehmende Angriffe durch islamistische Extremisten, andauernde Armut bei stetig steigendem militärischen Engagement Europas – in der öffentlichen Diskussion wird der Einsatz in Mali nicht selten mit der Situation in Afghanistan verglichen. Trotz großer Anstrengungen, westlicher Unterstützung und Kampfansagen werden die Islamisten nicht bedeutend schwächer. Wegen der ausgedehnten Bereiche, in denen die Zentralregierung nicht präsent ist, wird die malische Wüste zum Rückzugsraum für Terrorgruppen. Welche Gründe hat Deutschland, sich dort zu engagieren, und wie sehen Lage und Perspektiven aus?

Der Deutsche Bundestag hat am 26. April 2018 die Fortsetzung des Einsatzes der Bundeswehr in Mali im Rahmen der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) beschlossen. In namentlicher Abstimmung stimmten 496 Abgeordnete für den Antrag der Bundesregierung, 156 dagegen.¹ Nach dem vorliegenden Beschluss wird die Personalobergrenze des neuen Mandats auf 1.100 Soldaten angehoben. Deutschland hat außerdem Anfang Dezember 2017 alle Aufgaben für die Leitung von Camp Castor im malischen Gao übernommen. Dafür wird mehr Personal benötigt, was ebenso für zusätzliche Schutzmaßnahmen und den geplanten Aufwuchs des Lufttransportstützpunkts in Niamey, der Hauptstadt von Niger, gilt. Auch die Beteiligung der unter EU-Führung stehenden Ausbildungs- und Beratungsmission EUTM Mali wird fortgesetzt. Deutschland beabsichtigt, ab November 2018 erneut (wie bereits 2015/16) den Missionskommandeur von EUTM Mali zu stellen. Das Parlament hat das Mandat bis zum 31. Mai 2019 verlängert und die personelle Obergrenze von 300 auf 350 Soldaten angehoben.² Damit könnten theoretisch insgesamt bis zu 1.450 deutsche Soldaten in beiden Einsätzen in Westafrika ihren Dienst versehen; neben Afghanistan wäre der Mali-Einsatz damit das größte militärische Engagement der Bundeswehr im Ausland.

Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärte dazu im Vorfeld, dass Deutschland im Zuge einer Neuordnung seiner Entwicklungszusammenarbeit „allein zwischen 2017 und 2020 1,7 Milliarden Euro für die Region der Sahel-Staaten und deren Entwicklung ausgeben“ werde.³ Merkel warb auch für weitere internationale Unterstützung. Wichtig sei ein vernetzter Ansatz von Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Illegale Migration zu bekämpfen, erfordere Sicherheit, aber auch die Entwicklung in den Regionen.

Das deutsche militärische Engagement ist als Ergänzung der entwicklungs- und außenpolitischen Hilfen für Mali gedacht. Erst Ende Februar 2018 wurde gemeinsam mit Frankreich und der EU bei der G5-Sahel-Konferenz eine umfassende militärische und entwicklungspolitische Unterstützung besprochen.⁴ Als Kernland der Sahelzone spiele Mali, so die Bundesregierung, eine Schlüsselrolle für Stabilität und Entwicklung der gesamten Sahel-Region, nicht zuletzt aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters von Herausforderungen wie Terrorismus, organisierter Kriminalität, irregulärer Migration und Schleusertätigkeiten. Die Bundesregierung beziffert die einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Zeit vom 1. Mai 2018 bis zum 31. Mai 2019 auf voraussichtlich rund 268,6 Millionen Euro. Sie bezeichnet die Stabilisierung Malis als einen Schwerpunkt des deutschen Engagements in der Sahel-Region und als wichtiges Ziel

der Afrikapolitik der Bundesregierung. 2018 wird ein entscheidendes Jahr für Mali, da Präsidentschafts- und Parlamentswahlen anstehen. Daher sei es sehr wichtig, mit Unterstützung von MINUSMA und EUTM das Land zu stabilisieren. Vorgesehen ist auch, dass die Missionen in Mali mit der neuen regionalen Einsatztruppe der G5-Sahel-Staaten zusammenarbeiten. Künftig sollen deutsche Soldaten also auch in Niger, Mauretanien und im Tschad eingesetzt werden können, um dort insbesondere der neuen regionalen Eingreiftruppe der G5-Staaten Beratung und Ausbildung anzubieten. Geplant sind hier logistische Hilfen beim Aufbau von Infrastruktur sowie Unterstützung mit Verbrauchsgütern und beim Verwundetentransport innerhalb des Landes. Das westafrikanische Mali ist rund dreieinhalb Mal so groß wie die Bundesrepublik und verfügt über etwa 10.000 eigene reguläre Soldaten.⁵

Zur Genese des militärischen Engagements in Mali

Mali befindet sich bereits seit 2012 in einer schweren Krise. Der seit Jahrzehnten schwelende Dauerkonflikt zwischen den Tuareg-Rebellen im Norden und der malischen Regierung erlebte im Frühjahr 2012 einen neuen Höhepunkt, der unmittelbar mit dem Fall des Gaddafi-Regimes in Libyen zusammenhing, wie seinerzeit Philippe Hugon, Afrika-Experte am Politikinstitut IRIS in Paris, analysierte: „Als die libysche Regierung auseinanderfiel, wurden Raketenwerfer oder Anti-Panzerminen mitgenommen. Alle möglichen Gruppen hatten Zugang zu diesen Waffen. Darunter waren auch die Tuareg, die für Gaddafi kämpften. Diese Leute stehen auf einmal mit leeren Händen da, denn sie können natürlich nicht in die malische oder libysche Armee integriert werden. Deswegen haben sie sich dieser Rebellion angeschlossen“, so Hugon.⁶ Der Kampf der sogenannten Nationalen Bewegung für die Befreiung des Azawad (*Mouvement pour la Libération de l’Azawad*, MNLA), der Tuareg-Bewegung für einen eigenen Berber-Staat namens Azawad, bekam neuen Auftrieb, als schwer bewaffnete Tuareg aus Libyen nach Mali zurückkehrten.

Wenige Monate später, im April 2012, überrollten binnen weniger Wochen die Tuareg die schwachen malischen Regierungstruppen im Norden und riefen die Unabhängigkeit ihres Territoriums aus. Begünstigt wurde das Vorrücken der Rebellen durch einen Militärputsch in der Hauptstadt: In Bamako hatte am 22. März eine Gruppe von Offizieren die Macht übernommen und Präsident Amadou Toumani Touré verjagt – die Militärs waren unzufrieden mit dem zaghaften Krisenmanagement im Norden. Als Folge zerbrach Mali faktisch in zwei Teile – den Rebellenstaat im Norden, der international jedoch keine Anerkennung fand, und das von der Zentralregierung kontrollierte Territorium im Süden des Landes.

Im Dezember 2012 befasste sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) mit der Situation in Mali. Er beschloss die Resolution 2085, die eine afrikanisch geführte internationale Unterstützungsmission in Mali legitimierte. Bis Anfang Januar 2013 verschlechterte sich die Situation der malischen Armee nach mehreren Monaten militärischer Auseinandersetzungen jedoch zusehends. Die Rebellen bewegten sich in Richtung der strategisch wichtigen Großstadt Mopti, die den Zugang zur Hauptstadt Bamako ermöglicht. Daraufhin richtete der Präsident der malischen Übergangsregierung, Dioncounda Traoré, ein offizielles Gesuch um militärische Unterstützung zur Verhinderung der dschihadistischen Offensive an Frankreich.

Am Abend des 11. Januar 2013 gab der französische Staatspräsident François Hollande bekannt, dass französische Soldaten seit dem Nachmittag aktiv an den Kämpfen im westafrikanischen Mali beteiligt seien. Ziel sei es, die Regierungstruppen von Mali im Kampf gegen „terroristische Elemente“ zu unterstützen. Er merkte an, dass dieser Einsatz so lange dauern werde wie nötig. Einige Tage später erklärte Hollande auf einer Pressekonferenz in Dubai, dass die französischen Truppen Mali erst verlassen und die Operation beenden würden, wenn Mali sicher sei sowie eine legitime Ordnung und einen Wahlprozess habe. Außerdem dürften die Terroristen die territoriale Integrität von Mali nicht mehr gefährden. Hollande nannte drei Hauptziele der Operation:



- Stopp des terroristischen Angriffs;
- Sicherung von Bamako und der dort lebenden mehreren tausend französischen Staatsbürger;
- Mali mithilfe der von den Franzosen unterstützten *African Led International Support Mission to Mali* (AFISMA) in die Lage zu versetzen, seine territoriale Integrität wiederherzustellen.⁷

Am 20. Januar erklärte der französische Verteidigungsminister Jean-Yves Le Drian, das Ziel der nunmehr von den Franzosen *Opération*

Serval genannten Unternehmung sei das vollständige Ende jeglicher islamistischen Kontrolle über Teile des Landes. Frankreich ging nun also militärisch gegen die Islamisten vor. Maßgeblich war dabei die Erkenntnis, dass diese nicht nur im großen Stil mordeten, sondern zumindest das Potenzial hatten, die gesamte Region nachhaltig zu destabilisieren. Zur Begründung für das französische Eingreifen sagte Präsident Hollande, es gehe um die Existenz dieses „befreundeten Staates, um die Sicherheit seiner Bevölkerung und die unserer Landsleute“. Mali sei einer „Aggression



Truppenpräsenz: Schon vor dem offiziellen Beginn von EUTM und MINUSMA beteiligten sich französische Soldaten an den Kämpfen in Mali. Quelle: © Joe Penney, Reuters.

von terroristischen Elementen aus dem Norden“ des Landes ausgesetzt, deren „Brutalität und Fanatismus“ bekannt seien.⁸

Allerdings hatte Hollande zunächst lediglich die Ausbildung malischer Soldaten unterstützen wollen, eine direkte Entsendung von Soldaten nach Mali sollte afrikanischen Ländern überlassen bleiben. Frankreich würde nur nach einer internationalen Entscheidung eingreifen, hieß es noch wenige Tage vor Beginn des Einsatzes aus Paris. Angesichts des Vormarsches der Islamisten hatte Hollande seine Meinung dann doch geändert, was ihm zunächst, ob seines Alleingangs, internationale Kritik einbrachte.

„Der Terrorismus in Mali ist auch eine Bedrohung für Europa.“

Im Zuge der innereuropäischen Diskussion, wie man AFISMA unterstützen könne, traf sich Bundeskanzlerin Merkel im Januar 2013 mit dem damaligen Vorsitzenden der westafrikanischen Wirtschaftsunion (ECOWAS), dem ivorischen Präsidenten Alassane Ouattara, und sagte zunächst die Unterstützung der auf rund 3.000 Soldaten ausgelegten Mission durch zwei deutsche Transall-Transportflugzeuge zu. Zudem betonte die Kanzlerin nach Gesprächen mit François Hollande, dass man „unter hohem Zeitdruck“ stünde: „Der Terrorismus in Mali ist nicht nur eine Bedrohung für Afrika, sondern auch eine Bedrohung für Europa“, so Merkel weiter. Jedes Land müsse prüfen, „welche freien Kapazitäten [es gibt], ohne die Sicherheit der Soldaten in anderen Einsätzen zu gefährden“⁹.

EUTM und MINUSMA

In einer Sondersitzung der EU-Außenminister am 17. Januar 2013 in Brüssel, an der auch der malische Außenminister Hubert Coulibaly teilnahm, wurde offiziell der Beginn einer EU-Ausbildungsmission (EUTM Mali) für die malische Armee beschlossen. Die Bundesregierung

erklärte sich bereit, EUTM Mali als Truppensteller mit eigenen Kräften zu unterstützen. Die Aufgaben von EUTM Mali wurden folgendermaßen definiert:

- Ausbildung und Beratung an wichtigen Standorten der malischen Streitkräfte mit besonderem Fokus auf das Führungspersonal;
- Beratung des malischen Verteidigungsministeriums und der Führungsstäbe sowie Ausbildungseinrichtungen der malischen Streitkräfte;
- Unterstützung und Förderung der Kooperation von Streitkräften der G5-Sahel-Staaten für eine grenzübergreifende Handlungsfähigkeit;
- Beratung von Personal der G5-Sahel-Einsatztruppe in ihren Hauptquartieren;
- Ausbildung von Truppenteilen der G5-Sahel-Einsatztruppe in Mali.¹⁰

Am 28. Februar 2013 billigte der Bundestag erstmals die Entsendung deutscher Streitkräfte zur Unterstützung von AFISMA auf Grundlage der Resolution 2085 (2012) des VN-Sicherheitsrats. Deutschland stellte Lufttransportkapazität für Transporte aus den Anrainerstaaten nach und innerhalb Malis bereit und führte Lufttransport und Luftbetankungen für die französischen Streitkräfte in unmittelbarer Unterstützung von AFISMA durch. Nachdem der VN-Sicherheitsrat am 25. April 2013 mit der Resolution 2100 (2013) die Einrichtung der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) beschlossen hatte, wurde nach Zustimmung des Deutschen Bundestages vom 27. Juni 2013 die deutsche Unterstützung von AFISMA in die Unterstützung von MINUSMA überführt.¹¹

An der Stabilisierungsmission in Mali beteiligen sich aktuell mehr als 50 Nationen mit rund 11.000 Blauhelmsoldaten, circa 1.500 Polizisten und Zivilpersonal.¹² Deutschland stellt aber auch Personal für das Forces Headquarters (FHQ) in Bamako und betreibt in Niamey, der Hauptstadt des benachbarten Niger, einen Lufttransportstützpunkt, um Material- und Personaltransporte sowie die medizinische Verwundetenversorgung

zu ergänzen. Das deutsche Kontingent unterstützt den Auftrag von MINUSMA, der bis heute folgende Aspekte beinhaltet:

- Sicherung des Waffenstillstands;
- Unterstützung bei der Umsetzung des Friedensabkommens;
- Schutz der Zivilbevölkerung;
- Stabilisierung wichtiger Bevölkerungszentren;
- Unterstützung bei der Wiederherstellung staatlicher Autorität;
- Unterstützung des politischen Prozesses und Schutz der Menschenrechte;
- Unterstützung bei der Absicherung humanitärer Hilfe;
- Schutz des kulturellen Erbes und von Anlagen in Zusammenarbeit mit der UNESCO.

Im Januar 2016 stimmte der Deutsche Bundestag der Verlängerung und der Ausweitung des Einsatzes zu, verbunden mit einer Anhebung der Personalobergrenze von 150 auf 650 Soldaten. Der erweiterte Beitrag diente zum Teil der Entlastung der vor Ort eingesetzten niederländischen Kräfte und konzentrierte sich vor allem auf den Fähigkeitsbereich der Aufklärung.

Die nach dem unilateralen Handeln Frankreichs in Mali aufgekommenen Misstöne zwischen Deutschland und Frankreich wurden mit der gemeinsamen Erklärung von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Hollande anlässlich des EU-Afrika-Gipfels in Brüssel überwunden. Beide erklärten, künftig gemeinsam in Afrika handeln zu wollen. Hollande sagte, beide Länder leisteten durch ihre Freundschaft mehr als andere einen gemeinsamen Beitrag zur Sicherheitspolitik in Europa. „Darüber hinaus wollen wir dafür Sorge tragen, dass diese Freundschaft auch bis auf den afrikanischen Kontinent trägt und sich dort entfaltet.“¹³ Eine wichtige Rolle auf dem Gipfel spielte die *Enable and Enhance-Initiative* (E2I). Damit „wollen wir die Afrikaner befähigen, ihre eigenen Sicherheitsstrukturen aufzubauen[,] und dann auch mit den notwendigen Materialien ausstatten“, erklärte Merkel.

Militärische Partnerschaften

Neben den nationalen Streitkräften Malis strebt die internationale Gemeinschaft eine militärische Partnerschaft mit der neuen regionalen Eingreiftruppe der G5-Staaten an. Diese multinationalen, 5.000 Soldaten umfassenden Kräfte sind nicht zuletzt in Konsequenz der schleppenden Umsetzung der *African Standby Forces* ins Leben gerufen worden und sollen Einheiten aus den sogenannten G5-Staaten Niger, Burkina Faso, Mali, Mauretanien und Tschad unter einem einheitlichen Kommando zusammenführen. Mithilfe dieser neuen Truppe soll dann kurzfristig auf regionale Krisen militärisch reagiert werden können. Die *G5 du Sahel* (Gruppe der fünf) wurde im Februar 2014 von den jeweiligen Staatschefs gegründet. Beim G5-Gipfel im Februar 2017 wurde dann die *G5 Sahel Joint Force* unter einem gemeinsamen Oberkommando beschlossen, die bis Frühjahr 2018 einsatzfähig sein soll. Im April 2017 hat dann der Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union das strategische Einsatzkonzept gebilligt und mit der Resolution 2359 (2017) hat schließlich auch der VN-Sicherheitsrat die Einrichtung der Einsatztruppe begrüßt. Die Soldaten und Polizisten aus den G5-Staaten verteilen sich auf sieben Bataillone. Geführt werden sie von einem in Mali stationierten gemeinsamen Hauptquartier und drei Regionalkommandos (*West, Central* und *East*), deren Fokus die drei zwischenstaatlichen Grenzen auf den Nord-Süd-Linien zwischen Mauretanien und Mali, zwischen Mali, Niger und Burkina Faso sowie zwischen Niger und Tschad sind.

Die G5-Sahel-Staaten werden für den Aufbau der Truppe je zehn Millionen US-Dollar bereitstellen, die Europäische Union 50 Millionen für Infrastruktur, Ausrüstung und Ausbildung. Acht Millionen US-Dollar, 70 Fahrzeuge und Kommunikationsausrüstung werden von Frankreich zur Entlastung der *Opération Barkhane* beige-steuert. Die geschätzten Gesamtkosten der *G5 Sahel Joint Force* sollen 432 Millionen US-Dollar betragen. Deutschland unterstützt bei den Infrastrukturmaßnahmen den Aufbau des Regionalkommandos im nigrischen Niamey. Die deutsche Bundesregierung liefert Ausstattung für die

G5-Verteidigungsakademie in Mauretanien und finanziert aus Mitteln der Ertüchtigungsinitiative den Aufbau eines regionalen Ausbildungsnetzwerks im Bereich der Biosicherheit.¹⁴

Zur politischen und wirtschaftlichen Lage in Mali

Seit Bestehen des malischen Staates ist der Norden des Landes nie vollständig von der Zentralregierung kontrolliert worden. Das Fehlen staatlicher Strukturen und damit die Gewähr der Durchsetzungsfähigkeit der Zentralregierung ist ein Problem, das seit Jahrzehnten besteht und nicht erst durch die Rebellion von 2012 ausgelöst worden ist. Das hat zur Folge, dass die Regierung in weiten Teilen des Landes weder Sicherheit noch eine menschenwürdige Grundversorgung der eigenen Bevölkerung in den Bereichen Rechtssicherheit, Bildung, Gesundheit und Infrastruktur gewährleisten kann. Die Bildung bewaffneter Gruppen jeglicher Couleur, ob religiös-terroristisch oder kriminell motiviert, wird dadurch begünstigt.

Trotz des immensen militärischen Aufwands der internationalen Gemeinschaft hat sich die Sicherheitslage in Mali bislang nicht nachhaltig verbessert.

Das Fehlen staatlicher Strukturen macht sich aber auch insbesondere dort bemerkbar, wo es um die Zukunftsperspektiven der rapide wachsenden malischen Bevölkerung geht. Hohe Arbeitslosigkeit, steigende Preise für Lebensmittel, ein ungenügendes Bildungssystem – die „Zutaten“ für ökonomische, politische und auch religiös motivierte Konflikte liegen auf der Hand, mit entsprechenden Konsequenzen für die Sicherheitslage. Trotz des immensen militärischen Aufwands der internationalen Gemeinschaft gibt es in Mali bis dato keine nachhaltige Verbesserung der Sicherheitslage. Zwar wurde nach der

internationalen militärischen Intervention von 2013 mit Ibrahim B. Keita ein neuer Präsident Malis gewählt, dennoch blieb der Norden des Landes instabil. Islamisten verübten weiterhin Anschläge, die Minderheit der Tuareg wiederum sah sich Vergeltungsangriffen ausgesetzt. Ende 2013 beendeten die Tuareg den Waffenstillstand mit der malischen Zentralregierung. Nachdem die Rebellen Ende Mai 2014 viele Städte in der Grenzregion zu Algerien und Niger zurückerobert hatten, wurde im März 2015 ein neues Friedensabkommen verhandelt, jedoch nicht von allen beteiligten Parteien unterzeichnet.





Stimmauszählung: Die anhaltende Schwäche staatlicher Strukturen führt nicht zuletzt zu erheblichen Legitimitätsproblemen. [Quelle: © Joe Penney, Reuters.](#)

Bis heute verüben extremistische Gruppierungen im Norden ihre Gewalttaten – die Lage bleibt angespannt und hat sich in Teilen innerhalb der letzten Jahre verschlechtert, was einen wesentlichen Grund für die Verlängerung und Ausweitung des internationalen militärischen Engagements darstellt.

Die internen wirtschaftlichen und politischen Probleme Malis sind als begünstigender Faktor der Krise im Bereich der Sicherheit nicht zu unterschätzen. Mali ist eines der ärmsten Länder der Welt. Die Landwirtschaft ist effektiv der

einzigste Wirtschaftszweig, obwohl nur auf einem kleinen Teil der Gesamtfläche Anbau möglich ist. Nach einer Ende 2017 veröffentlichten Analyse der Regierung werden bis Mitte 2018 4,1 Millionen Malier von Ernährungsunsicherheit betroffen sein. Ca. 800.000 vornehmlich in Nord- und Zentralmali lebende Menschen benötigen humanitäre Unterstützung.¹⁵ Die Fokussierung der internationalen Debatte auf den Sicherheitssektor, das heißt die Bedrohung durch Terrorismus und Rebellengruppen aus dem Norden, lässt die internen, hausgemachten Dimensionen der Lage in Mali in den Hintergrund rücken, wie unter

anderem der Afrika-Experte Denis Tull von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) analysiert.¹⁶ Er sieht in der „Logik der Evakuierung endogener politischer Faktoren“ einen Versuch der malischen Regierung, soziale und politische Faktoren der Mali-Krise zu ignorieren und auf diese Weise eigene Verantwortlichkeiten zu negieren.

Kaum einem Staat in der Sahel-Region gelingt es, das Gewaltmonopol im eigenen Territorium durchzusetzen.

In der Tat ist es so, dass die allgemein verbreitete Schwäche staatlicher Strukturen zwar kein neues, aber nach wie vor aktuelles Phänomen im mali-schen Kontext darstellt. Wie auch in den Nachbarländern der Sahel-Region gelingt es kaum einem staatlichen Gefüge in der Region, das Gewaltmonopol im eigenen Territorium durchzusetzen. Dies führt zu einer Begrenzung des eigenen Machtbereiches auf wenige Provinzen, oftmals nur auf die Regionen in unmittelbarer Nähe von Hauptstadt und Regierungssitz. Daraus entsteht unweigerlich ein Legitimitätsproblem bei der eigenen Bevölkerung – je weniger es staatlichen Institutionen gelingt, ein Mindestmaß an Sicherheit und sozialen Leistungen zu gewährleisten, desto mehr treten andere Akteure an ihre Stelle. Annette Weber und Guido Steinberg von der SWP haben im März 2015 in einer Studie zum Dschihadismus in Afrika diesen Teufelskreis aus erodierenden Strukturen und dem Aufstieg terroristischer Gruppierungen beleuchtet.¹⁷ Demnach mangelt es der Bevölkerung an Vertrauen in die staatlichen Organe; oftmals werden diese eher als Bedrohung wahrgenommen. Darüber hinaus gilt auch für Mali, dass die Bevölkerungsgruppen der Peripherie ihren Nachbarn auf der anderen Seite der Grenze oft enger verbunden sind als ihren eigenen Regierungen, was eine explosive Spätfolge willkürlich gezogener Staatsgrenzen während der Kolonialzeit ist.

Fazit

Die Sicherheit Europas wird in zunehmendem Maße durch die Folgen von Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent bedroht. Diese lange vernachlässigte Tatsache ist insbesondere seit Beginn der Flüchtlingskrise Mitte 2015 endlich bei den sicherheitspolitisch relevanten Entscheidungsträgern auch in Deutschland angekommen. Auswirkung von Bürgerkriegen, Kriegen, Korruption, Misswirtschaft und Überbevölkerung sind in erster Linie massenhafte Fluchtbewegungen in Richtung Europa (und hier an prominenter Stelle Deutschland), aber auch ein Aufwuchs des islamistischen Terrorismus, der unter den Massen der Unzufriedenen neue Möglichkeiten zur Rekrutierung findet. Staatsfreie Räume bieten Rückzugsgebiete für Terrorismus und organisierte Kriminalität. Letztere tragen wiederum dazu bei, dass die Lebensbedingungen für die Mehrheit der Bevölkerung immer unattraktiver werden und mehr und mehr Menschen ihre Zukunft außerhalb des eigenen Landes sehen. Diese Abwärtsspirale aus Krieg und wirtschaftlichem Niedergang ist in Mali seit 2012 deutlich zu beobachten. Schon hier wird klar, dass es im vitalen Interesse Deutschlands liegt, einen aktiven Beitrag zum Waffenstillstand und zur Stabilisierung Malis zu leisten. Nicht nur sind deutsche Interessen berührt, wenn es darum geht, massenhafte illegale Migration zu vermeiden, die die Aufnahmefähigkeit und -willigkeit Deutschlands insgesamt überfordern würde; es geht auch darum, Brutstätten des internationalen Terrorismus auszutrocknen, Handelswege zu sichern und dazu beizutragen, dass Westafrika eine lebenswerte Region für die Menschen wird, die dort auch die Chance auf ein würdiges Leben geboten bekommen. Der Schutz der natürlichen Ressourcen Malis und der Lebensgrundlagen für die Bevölkerung liegt daher ebenfalls im vitalen Eigeninteresse Deutschlands und Europas.

Die Schwäche der staatlichen Institutionen in Mali ist in erster Linie Konsequenz des unzureichenden politischen Willens der Regierenden, in den vergangenen Jahrzehnten wirksame Schritte zu Reformen einzuleiten und damit zur Legitimität politischer Macht und zu nennenswerter

wirtschaftlicher Entwicklung beizutragen. Das gilt auch – und insbesondere – für den Sicherheitssektor. Zwar wird eine nachhaltige Sicherheitsarchitektur öffentlich befürwortet, zugleich aber zeigen sich die politisch Verantwortlichen äußerst zurückhaltend, wenn es darum geht, diesem Anspruch mit der Bereitstellung ausreichender Ressourcen und Kompetenzen auch tatsächlich gerecht zu werden.

Durch die Fokussierung auf das Thema Sicherheit drohen andere dringende Aufgaben wie Arbeit und Bildung auf der Strecke zu bleiben.

Angesichts der desolaten Lage von 2012 hat – hier sei wiederum Denis Tull zitiert – die internationale Gemeinschaft seit 2012 zu Recht mit umfangreichen politischen, militärischen und entwicklungsbezogenen Hilfsmaßnahmen reagiert.¹⁸ Angesichts der fehlenden Eigeninitiative der Regierung ist es jedoch an der Zeit, neue Maßstäbe an die Hilfe von außen anzulegen. Es gilt zu vermeiden, dass der Status als internationales Sicherheitsrisiko dazu benutzt wird, dringend notwendige Reformvorhaben an ausländische Akteure – in diesem Fall die französische und auch die deutsche Armee – auszulagern, um so eigene Anstrengungen zu vermeiden. Ebenso besteht die Gefahr, dass durch die Konzentration der Diskussion auf das Thema Sicherheit andere, ebenso dringende Aufgaben wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeit auf der Strecke bleiben.

Die Ursachen der Dauerkrise in Mali liegen nicht primär im Sicherheitssektor, sondern vielmehr im Fehlen rechtsstaatlicher Strukturen, in mangelhafter Infrastruktur und hoher Arbeitslosigkeit. An diesen weiterhin bestehenden Problemen wird auch eine noch so ambitionierte militärische Unterstützungsmision auf Dauer wenig ändern können – eine Lehre, die spätestens nach den enttäuschenden Ergebnissen des

Afghanistan-Einsatzes klar sein sollte. Daher sollten die zur Verfügung stehenden zivilen und militärischen Instrumentarien der Friedenssicherung und Entwicklungszusammenarbeit konsequent und koordiniert eingesetzt werden, auch von deutscher Seite. Hierfür bedarf es einer durchdachten Strategie, die in hinreichendem Maße eigene politische und wirtschaftliche Interessen zur Grundlage hat. Ausgehend von den bereits benannten Risiken afrikanischer Kriege und Konflikte für Europa liegt es auf der Hand, dass Deutschlands eigene Interessen mit denen der afrikanischen Staaten in weiten Teilen deckungsgleich sind. Politisches und finanzielles Engagement in Mali braucht freilich die Bereitschaft, auch langfristige Verpflichtungen einzugehen, notfalls gegen Widerstände in der öffentlichen Diskussion. Die Lage in Mali wie auch in den Nachbarstaaten wird sich nicht in wenigen Jahren nachhaltig ändern lassen – weder im Sicherheits- noch in einem anderen Sektor.

Ein weiterer zu beachtender Aspekt ist die Evaluierung des bereits bestehenden militärischen Engagements. Bis dato fehlt es an Möglichkeiten, zu bestimmen, wen genau etwa die malischen Streitkräfte nominieren, um von der militärischen Ausbildungshilfe der Deutschen (wie bei EUTM) zu profitieren. Ebenso werden die Teilnehmer nach Ausbildungsende nicht weiter begleitet bzw. der Ausbildungserfolg nicht verifiziert. Die Frage, ob die Qualität der malischen Armee an sich durch internationale Ertüchtigung gestiegen ist, bleibt weitgehend offen. Und nicht zuletzt muss man sich in Deutschland auf politischer Ebene die Frage stellen, ob die Bundeswehr in Bezug auf Ausrüstung und Ausbildungsstand einem materiell und personell so fordernden Einsatz wie in Mali auch dauerhaft gewachsen sein wird. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die sicherheitspolitischen Herausforderungen, mit denen sich Deutschland konfrontiert sieht, in nicht geringem Maße zugenommen haben. Es braucht nicht viel politischen Weitblick, um zu prognostizieren, dass dieser Trend sich wahrscheinlich fortsetzen wird. Die Entwicklung einer kohärenten Strategie und eine intensiv betriebene Koordination und Kommunikation mit möglichen Partnern – innerhalb und außerhalb

der Europäischen Union – sollte oberste Priorität im außen- und sicherheitspolitischen Geschäft genießen. Dies gilt insbesondere für die mittelfristig sicher schwierige politisch-ökonomische Großwetterlage in den Staaten des Sahel – und insbesondere für Mali.

Tinko Weibezahl ist Leiter des Regionalprogramms Sicherheitspolitischer Dialog Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Abidjan, Côte d'Ivoire.

- 1 Deutscher Bundestag 2018: 1. Lesung zum Antrag 19/1098, 22.03.2018, in: <http://bit.ly/2H0e8Tf> [15.05.2018].
- 2 Deutsche Bundesregierung 2018: Mali auch zukünftig stabilisieren, 26.04.2018, in: <http://bit.ly/2JfhHPJ> [15.05.2018].
- 3 Deutsche Bundesregierung 2018: G5-Sahel-Konferenz – Deutlich mehr Hilfe für die Sahel-Region, 23.02.2018, in: <http://bit.ly/2rHfzRW> [15.05.2018].
- 4 Deutsche Bundesregierung 2018: Deutscher Bundestag – Bundeswehreinsätze im Ausland verlängert, 22.03.2018, in: <http://bit.ly/2LGsOL8> [15.05.2018].
- 5 Ministère de la Défense et des Anciens Combattants 2018: Internetpräsenz, in: <http://defense.gouv.ml> [15.05.2018].
- 6 Göbel, Alexander 2012: Hintergrund zur Lage in Westafrika – Mali: Der lange Weg in die Krise, ARD-Hörfunkstudio Rabat, 01.11.2012, in: <http://bit.ly/2IU5Zli> [15.05.2018].
- 7 Französische Botschaft in Deutschland 2013: Mali: Frankreichs Militäreinsatz, in: <http://bit.ly/2skpLiM> [15.05.2018].
- 8 Süddeutsche Zeitung 2013: Französische Soldaten in Westafrika – Malis Armee startet Offensive, 12.01.2013, in: <http://sz.de/1.1571286> [15.05.2018].
- 9 Süddeutsche Zeitung 2013: Merkel rechtfertigt deutsche Militärhilfe in Mali, 16.01.2013, in: <http://sz.de/1.1574329> [21.06.2018].
- 10 Vgl. Deutsche Bundesregierung, N.2.
- 11 Deutsche Bundeswehr 2017: Mali – Unterstützung AFISMA (African-led International Support Mission in Mali), 12.12.2017, in: <http://bit.ly/2GhgTj6> [15.05.2018].
- 12 Vereinte Nationen 2018: Internetpräsenz der Mission MINUSMA, in: <https://minusma.unmissions.org/en> [15.05.2018].
- 13 Deutsche Bundesregierung 2014: EU-Afrika-Gipfel – Mehr Engagement in Afrika, 02.04.2014, in: <http://bit.ly/2JdNziB> [15.05.2018].
- 14 France Diplomatie 2018: Die gemeinsame Truppe G5 Sahel und die Allianz für den Sahel, in: <http://bit.ly/2sMOXUm> [15.05.2018].
- 15 Länder-Informations-Portal 2018: Mali, in: <http://bit.ly/2JfYPeo> [15.05.2018].
- 16 Vgl. Tull, Denis M. 2017: Mali und G5: Ertüchtigung des Sicherheitssektors – Politische Hindernisse für eine effektive Kooperation der Regierung und ihrer Partner, SWP-Aktuell 76, 10/2017, in: <http://bit.ly/2smT987> [15.05.2018].
- 17 Vgl. Steinberg, Guido/Weber, Annette 2015: Jihadismus in Afrika: Eine Einführung, in: Steinberg, Guido/Weber, Annette (Hrsg.): Jihadismus in Afrika – Lokale Ursachen, regionale Ausbreitung, internationale Verbindungen, SWP-Studie S 7, 03/2015, Berlin, S.7-13, in: <http://bit.ly/2JbMFU1> [15.05.2018].
- 18 Vgl. Tull, N.16.



[Globale \(Un-\)Sicherheit](#)

Weitere Bühne im Wettstreit der Großmächte?

Wie China, Indien und die USA im
Indischen Ozean um Einfluss ringen

[Peter Rimmele / Philipp Huchel](#)

Weil seine geopolitische und geökonomische Bedeutung immer weiter zunimmt, droht der Indische Ozean zu einer weiteren Bühne der Rivalitäten zwischen den Großmächten Indien, USA und China zu werden. Neben dem Pazifik ist der Indische Ozean damit auch möglicher Schauplatz eines potenziellen Konfliktes zwischen alten und neuen Großmächten. Doch auch die Europäische Union und besonders Deutschland sollten sich stärker für ihre Interessen im Indischen Ozean einsetzen.

Während zur Zeit des Kalten Krieges vor allem der Atlantik und Pazifik als entscheidende Räume der geopolitischen Auseinandersetzung zwischen den beiden Großmächten USA und Sowjetunion galten, ist im 21. Jahrhundert mit dem (Wieder-)Aufstieg Asiens, insbesondere Chinas und Indiens, ein wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Bedeutungszuwachs des Indischen Ozeans einhergegangen. Für einige Beobachter gilt der Indische Ozean als wichtigstes Weltmeer des 21. Jahrhunderts, als „Center Stage for the Twenty-first Century“¹. Das dem ehemaligen amerikanischen Admiral Alfred Thayer Mahan zugeschriebene Zitat „Whoever controls the Indian Ocean dominates Asia. [...] In the twenty-first century, the destiny of the world will be decided on its waters“² scheint auf den ersten Blick die Relevanz des Indischen Ozeans zu überschätzen. Diese Aussage trägt jedoch durchaus der wachsenden geökonomischen und geopolitischen Bedeutung Rechnung und hat das strategische Denken von Entscheidungsträgern in China und Indien geprägt.³

Seine besondere geopolitische Bedeutung erlangt der Indische Ozean durch seine Rolle als Transitzone für die Handelsströme der Weltwirtschaft sowie durch seine schmalen, leicht zu kontrollierenden Zugänge. Diese maritimen Nadelöhre sind nicht nur bedeutend für den Handel, sie sind auch kritische Punkte für die globale Energiesicherheit. Die zwei wichtigsten „maritime oil chokepoints“⁴ befinden sich im Indischen Ozean: die Straße von Hormuz und die Straße

von Malakka, durch die 2015 täglich 17 Millionen Barrel bzw. 15,5 Millionen Barrel Öl transportiert wurden, was einem Anteil von 30 bzw. 26 Prozent des weltweiten Handels mit Öl auf dem Seeweg entspricht.⁵ Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung des Indischen Ozeans werden gleichzeitig immer mehr Akteure in der Region aktiv. So hat der sprunghafte Anstieg von Piraterie vor der Küste Somalias ab 2005 gezeigt, wie verletzlich der internationale Seehandel ist, und eine Vielzahl von Nationen dazu bewegt, sich militärisch in der Region zu engagieren. Auch Deutschland hat sich seit 2008 an der Anti-Piraterie-*Operation Atalanta* zum Schutz der freien Seefahrt vor der Küste Somalias beteiligt. In den letzten Jahren ist vor allem China in der Region wirtschaftlich aktiver geworden und hat in jüngster Vergangenheit wohl auch zum Schutz von Investitionen und Interessen seine militärischen Aktivitäten deutlich ausgeweitet. In Indien wird dies als zunehmende Bedrohung eigener Interessen wahrgenommen, was zu einem Ausbau der wirtschaftlichen und militärischen Aktivitäten Indiens sowie einer verstärkten Zusammenarbeit mit anderen Staaten geführt hat. Und auch andere Staaten, wie beispielsweise die USA, Japan, Australien und Frankreich, wollen ihr Engagement angesichts zukünftiger Rivalitäten zwischen den Großmächten ausweiten oder haben dies bereits getan.

Der Indische Ozean ist für Deutschland aufgrund seiner exportorientierten Wirtschaft von enormer Bedeutung, da das Land auf einen freien

Seehandel und den ungehinderten Zugang zu den Absatz- und Rohstoffmärkten in Asien angewiesen ist. Die zunehmende Rivalität im Indischen Ozean zwischen den aktiver werdenden Großmächten in dieser Region bedroht die maritime Sicherheit und damit Deutschlands wirtschaftliches und sicherheitspolitisches Interesse an der Aufrechterhaltung maritimer Versorgungswege. So hielt auch Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier bei seinem Staatsbesuch in Indien im März 2018 in einem Interview fest, dass Deutschland „als global agierende Handelsmacht [...] ein überragendes Interesse an Frieden und Stabilität [...], immer stärker auch für einen offenen, sicheren Indischen Ozean“⁶ hat. Die strategische Priorität Deutschlands sollte es daher sein, sicherheitspolitische Kooperationen mit Partnerländern in der Region auszubauen und, wie im „Weißbuch zur Sicherheitspolitik“ von 2016 festgehalten, für den Aufbau und die Weiterentwicklung „ordnungsstiftender Vereinbarungen und Institutionen“⁷ im Indischen Ozean zu sorgen und sich auch aktiv an deren Aufrechterhaltung zu beteiligen. Während die geostrategische Bedeutung des Indischen Ozeans immer weiter zunimmt und dieser neben dem Pazifik immer mehr zur Bühne von Auseinandersetzungen zwischen den Großmächten zu werden droht, sind demnach etablierte Institutionen zur Konfliktvermeidung von immenser Bedeutung.

70 Prozent des weltweiten Handels mit Öl passieren die Seewege des Indischen Ozeans.

Wachsende wirtschaftliche Bedeutung des Indischen Ozeans

Die wirtschaftliche Bedeutung des Indischen Ozeans wird in den kommenden Jahren weiter anwachsen, obwohl dieser bereits jetzt als „the world’s preeminent energy and trade interstate seaway“⁸ gilt. Gegenwärtig passieren etwa 50 Prozent des weltweiten Containerverkehrs und 70 Prozent des weltweiten Handels mit Öl

die Seewege des Indischen Ozeans.⁹ Knapp 30 Prozent des weltweiten Handelsgeschäfts werden in dessen Häfen abgewickelt.¹⁰ Die hohen wirtschaftlichen Wachstumszahlen in den Anrainerstaaten – exemplarisch dafür steht das voraussichtliche Wachstum Indiens 2018 mit 7,4 Prozent – deuten darauf hin, dass die Bedeutung des Handels in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter zunehmen wird.¹¹ Insbesondere Indien ist auf den Handel über den Ozean angewiesen, da es aufgrund seiner geografischen Lage mit dem blockierten Zugang in Richtung Westen durch Pakistan und den Himalaya im Norden davon abhängig ist, 80 Prozent seines Öls über den Indischen Ozean zu importieren und 95 Prozent seines Handelsvolumens ebenfalls über diesen Seeweg zu verschiffen.¹² Mit Blick auf den Handel zwischen den Anrainerstaaten wird jedoch auch deutlich, dass dieser lediglich 20 Prozent der Handelsaktivitäten im Indischen Ozean ausmacht und dass für Länder außerhalb dieser Region, insbesondere für Europa sowie die ostasiatischen und pazifischen Staaten, der Indische Ozean von enormer Bedeutung für ihre Handelsbeziehungen ist. Demnach werden Handelsabkommen, beispielsweise das der EU mit Japan und Südkorea oder das geplante Abkommen zwischen der EU und Indien, diese Hauptschlagader des Welthandels zukünftig weiter anschwellen lassen.

Auch für die Energiesicherheit spielt der Indische Ozean eine enorme Rolle. Durch die Straße von Hormuz, die den Persischen Golf mit diesem verbindet, fließen täglich nicht nur knapp 30 Prozent des weltweiten Seehandels mit Öl, sondern ebenfalls 30 Prozent des auf dem Seeweg gehandelten Flüssiggases. 80 Prozent davon gehen in die asiatischen Märkte, wobei China, Japan, Indien, Südkorea und Singapur die größten Abnehmer sind. Die Straße von Malakka, gelegen zwischen Indonesien, Malaysia und Singapur, verbindet den Indischen Ozean mit dem Südchinesischen Meer und dem Pazifischen Ozean. Für China stellt diese das wohl wichtigste Nadelöhr dar, da rund 80 Prozent der chinesischen Erdölimporte durch die Straße von Malakka transportiert werden.¹³ Doch nicht nur für China ist diese Verbindung von enormer Bedeutung, sondern für

eine Vielzahl von Ländern, da rund die Hälfte der weltweit operierenden Schiffe einen Umweg nehmen müssten, sollte die Straße von Malakka gesperrt sein.¹⁴ Dass die Bedeutung der Straßen von Hormuz und Malakka eher zu- als abnehmen wird, ist auch dem wachsenden Energiebedarf Chinas und Indiens geschuldet. Um das Jahr 2030 wird China die USA als weltgrößten Ölverbraucher wahrscheinlich überholen. Und für Indien gilt, dass sein Ölverbrauch ab 2025 stärker als der Chinas wachsen wird.¹⁵

Der Indische Ozean verfügt über große Fischbestände und Bodenschätze.

Neben seiner hohen Bedeutung als Transitzone für Handelsüter und Energieträger verfügt der Indische Ozean auch über große Fischbestände und Bodenschätze. Zwischen 1950 und 2010 hat sich der Fischertrag mit 11,5 Millionen Tonnen mehr als verdreizehnfach und die Aquakultur in der Region ist seit 1980 um das Zwölfwache gewachsen. Zwar sind die küstennahen Regionen größtenteils überfischt, jedoch sind vor allem in der Tiefsee noch große Fischbestände vorhanden. Außerdem sind beträchtliche Mineralressourcen auf dem Meeresboden zu finden. Neben Manganknollen, die Nickel, Kobalt und Eisen enthalten, sind im Indischen Ozean auch Sulfidablagerungen vorhanden, die Kupfer, Eisen, Zink, Silber und Gold beinhalten. Auch verschiedene Seltene Erden sind im Indischen Ozean vorhanden, selbst wenn deren Gewinnung heute noch nicht kommerziell durchführbar ist.¹⁶ Unter anderem sind China und Indien bei der Erkundung und Ausbeutung dieser Ressourcen aktiv und auch Deutschland führt seit 2015 Erkundungen von Sulfidvorkommen im südwestlichen Teil des Indischen Ozeans durch.¹⁷

Zunehmende geökonomische Konkurrenz durch Konnektivitätsinitiativen

Vor allem die Etablierung von Initiativen für eine verbesserte Konnektivität in der Region des

Indischen Ozeans verändert das wirtschaftliche und politische Gesamtbild der Region derzeit nachhaltig. Die Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials, die Beseitigung des bisherigen Mangels an Infrastrukturinvestitionen, eine stärkere ökonomische Integration und der Gewinn an Einfluss sind Ziele dieser Initiativen. Die Hauptakteure sind dabei China und Indien, was zu einem verstärkten geökonomischen Wettbewerb zwischen den beiden Ländern geführt hat.

Die Maritime Seidenstraße Chinas

Die derzeit wohl bedeutendste Konnektivitätsinitiative wurde 2013 von China ins Leben gerufen. Die sogenannte Maritime Seidenstraße ist eine Entwicklungsstrategie zur Förderung der Infrastrukturkonnektivität in Südostasien, Ozeanien, dem Indischen Ozean und Ostafrika zugunsten chinesischer Interessen. Diese ist die maritime Komponente der *Belt and Road Initiative* (BRI), welche sich in ihrer anderen Komponente an Land auf die Infrastrukturentwicklung in Zentralasien in Richtung Europa konzentriert. Dabei überlappen sich wirtschaftliche und strategische Interessen Chinas. Letztlich ist das Ziel die Stärkung des eigenen Einflusses in Asien. Aus ökonomischer Perspektive erhofft sich China unter anderem eine Steigerung seines Exports, die Öffnung bestehender oder neuer Märkte, den Export chinesischer technischer Standards, eine Senkung der Transportkosten durch verbesserte Konnektivität und die Möglichkeit, Überkapazitäten zu beseitigen. Politisch und strategisch sollen unter anderem eine Anbindung der bisher wirtschaftlich schwachen chinesischen Westregionen erreicht, Versorgungswege verkürzt und die Abhängigkeit von einem Transport durch Nadelöhre, wie die Straße von Malakka, reduziert werden. Außerdem ist es der Versuch Chinas, eine stärkere Anbindung der Staaten an sich zu erreichen und eine regionale Führungsrolle zu übernehmen. Als Mittel setzt China dafür massive Investitionen sowie den Ausbau von Hafenanlagen, den Bau von Öl- und Gaspipelines sowie Infrastrukturprojekte entlang seiner maritimen Versorgungsrouten ein. Von Kritikern des Projekts wird sowohl die Frage nach der Wirtschaftlichkeit derartiger Projekte aufgeworfen als auch,

Abb. 1: Konnektivitätsinitiativen Chinas und Indiens



- | | | |
|---|---|---|
| — Indischer Landkorridor | — Chinesischer Landkorridor | → Gas- / Öl-Pipeline |
| - - - Indischer Meereskorridor | - - - Chinesische Maritime Seidenstraße | Hafen |

Quelle: Eigene Darstellung nach Center for Strategic & International Studies (CSIS), N. 18.

ob diese lediglich den geopolitischen Absichten Chinas dienen.¹⁸ Dabei steht unter anderem die Befürchtung im Raum, dass China ursprünglich für kommerzielle Zwecke geplante Anlagen auch militärisch nutzen könnte. Zusätzlich wird auch kritisiert, dass diese Großinvestitionen in der Art strukturiert sind, um diese als Hebel einzusetzen und damit Einfluss auf die Innen- und Außenpolitik hoch verschuldeter Empfängerländer auszuüben.¹⁹

Wie stark sich dabei ökonomische und strategische Absichten überschneiden, wird an einer Reihe von Infrastrukturinvestitionen deutlich. Der Ausbau des Hafens von Gwadar in Pakistan ist Teil des *China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC), der die chinesische Provinz Xinjiang mit dem Indischen Ozean verbinden soll, um damit eine bessere Anbindung der Provinz zu erreichen und deren Wirtschaft zu fördern. Gleichzeitig aber befindet sich der Hafen geografisch nahe an der Hauptversorgungslinie

für Chinas Erdölimporte aus dem Persischen Golf. Dieser kann trotz der offiziellen Verlautbarungen, lediglich einem wirtschaftlichen Zweck zu dienen, auch durch die chinesische Volksbefreiungsarmee militärisch genutzt werden, was bereits der Fall war. Auch in anderen Häfen, in die China investiert hat und angekündigt hatte, diese ausschließlich wirtschaftlich zu nutzen, folgten Besuche und Stationierungen von Kriegsschiffen und U-Booten, etwa im Hafen von Colombo oder in Dschibuti.

Im Seidenstraßen-Projekt überschneiden sich Chinas wirtschaftliche und strategische Interessen.

Die hohen Zinssätze für chinesische Kredite haben dazu geführt, dass eine Reihe von Staaten durch die Seidenstraßen-Projekte bei China hochverschuldet ist. Das Paradebeispiel wie China diese Verschuldung nutzen kann, um mehr Rechte und damit mehr Kontrolle zu erlangen, hat sich in Sri Lanka gezeigt. Dort hat die Regierung auf Drängen Chinas die Schulden in Eigentumsanteile am Hafen von Hambantota umgewandelt und diesen für 99 Jahre an China vermietet, wodurch China letztlich die komplette Kontrolle über das zuvor finanzierte Infrastrukturprojekt erhält. Ähnliche Fälle haben sich auch bei den Investitionen in den Ausbau der Hafenanlagen von Gwadar in Pakistan, Payra in Bangladesch, Kyaukphyu in Myanmar sowie auf den Malediven ereignet. Dies bestätigt letztlich die von Kritikern zuvor genannte Befürchtung, China könnte über die gewährten Kredite Druck auf die verschuldeten Staaten ausüben. Der zunehmende Druck durch China zeigt sich auch darin, dass bei der Ausschreibung von Verträgen in diesen Hafenanlagen nur chinesische Firmen berücksichtigt werden, wodurch ein freier und fairer Wettbewerb praktisch ausgeschlossen ist.²⁰

Die fragmentierte Reaktion Indiens

Indien hat versucht, den wachsenden Einfluss Chinas in seiner Nachbarschaft und im Indischen Ozean mit eigenen Konnektivitätsinitiativen zu konterkarieren und damit seinem schwindenden Einfluss entgegenzuwirken. Verglichen mit der *Belt and Road Initiative* sowie ihrer Komponente „Maritime Seidenstraße“ sind diese aber deutlich kleinformatiger, fragmentierter und eher von reaktivem Charakter.²¹ Im Wesentlichen sind diese Aktivitäten wiederaufgenommene oder ausgebaut frühere Initiativen Indiens, was auf die schwachen finanziellen Möglichkeiten des Landes, fehlende personelle Kapazitäten sowie mangelnde administrative Fähigkeiten zurückzuführen ist. Indiens Premierminister Narendra Modi hat 2015 für Indiens Agieren im Indischen Ozean das Narrativ *Security and Growth for All in the Region* (SAGAR) geprägt. Das Ziel Indiens sei es demnach, ein Klima des Vertrauens und der Transparenz zu schaffen, die Einhaltung internationaler maritimer Regeln und Normen durch alle Länder zu gewährleisten, friedliche Konfliktlösungen anzustreben und die maritime Zusammenarbeit zu steigern.²²

Konkret hat sich Indien dabei zunächst auf seine nähere Nachbarschaft konzentriert, um diese laut Weltbank am wenigsten integrierte Region der Welt stärker miteinander zu verbinden.²³ Die durch den Gegensatz zwischen Pakistan und Indien gelähmte *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) hat Indien zugunsten der *Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation* (BIMSTEC) seit 2015 weitgehend vernachlässigt. Dieser bereits seit 1997 bestehenden Organisation der Anrainerstaaten der Bucht von Bengalen wurde 2016 durch Indien wieder neues Leben eingehaucht. Sie soll vor allem dazu dienen, die Länder Indien, Bangladesch, Myanmar und Thailand ökonomisch, aber auch politisch stärker miteinander zu verbinden. Neben angestrebten Investitionen in Infrastruktur wurden zuletzt bei einem Treffen der nationalen Sicherheitsberater auch Sicherheitsfragen, insbesondere zur maritimen Sicherheit, diskutiert. Eine Aufwertung erfuhr auch die seit Anfang der 1990er Jahre





Beschränkte Mittel: Indiens Möglichkeiten, dem wachsenden chinesischen Einfluss etwas entgegenzusetzen, sind begrenzt. Quelle: © Danish Siddiqui, Reuters.

bestehende *Look East-Politik*, die Modi 2014 zu einer *Act East-Politik* aufwertete, um die Zusammenarbeit mit Ländern wie Japan sowie den Mitgliedstaaten der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) zu stärken. Zusätzlich treibt Indien innerhalb des Landes den Ausbau von Hafenanlagen voran. Im Rahmen des *Sagar Mala* Projekts will Indien sechs Megahäfen bauen und, an diese angeschlossen, spezielle Wirtschaftszonen schaffen. Zusätzlich sollen den Häfen mehr Autonomierechte gewährt werden, die den Handel erleichtern könnten.

Das derzeit wohl ambitionierteste Projekt stellt die Investition in den Hafen von Chabahar im Iran dar. Indien will hier unter Umgehung Pakistans eine Verbindung zu den Ländern

Zentralasiens, unter der Bezeichnung *India-Central Asia Transport Corridor*, sowie nach Russland, unter dem Namen *North-South Transport Corridor*, herstellen. Bisher ist jedoch lediglich eine Getreidelieferung nach Afghanistan erfolgt; weitere Erfolgsmeldungen sind ausgeblieben.²⁴ Größter Rückschlag dürfte für Indien sein, dass der Iran vor Kurzem auch China und Pakistan angeboten hat, die Hafenanlagen zu nutzen.²⁵

Eine zuvor kaum denkbare Neuerung in der indischen Außenpolitik stellt die Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei Projekten in der südasiatischen Nachbarschaft Indiens dar. Projekte wie die Kooperation mit *United States Agency for International Development* (USAID) in Afghanistan oder die Zusammenarbeit mit den USA beim Bau

von Überlandleitungen in Nepal waren vor einigen Jahren noch nicht vorstellbar.²⁶ Weitere Projekte sind der gemeinsam mit Japan geplante Ausbau des Hafens Trincomalee in Sri Lanka sowie der ebenfalls mit Japan geplante *Asia-Africa Growth Corridor* (AAGC), der die afrikanischen Anrainerstaaten des Indischen Ozeans stärker mit den asiatischen verbinden soll. Bislang bestehen all diese Projekte jedoch nur auf dem Papier.

China ist bereit, seine Interessen im Indischen Ozean auch militärisch zu verteidigen.

Wachsende geopolitische Rivalitäten

Chinas intensiverem sicherheitspolitischen Engagement im Indischen Ozean liegt die Motivation zugrunde, seine Seeverbindungen zum Persischen Golf und damit seine Versorgung mit Öl zu schützen. Zusätzlich will es seine Investitionen in die Hafenanlagen entlang der Küste absichern, welche die geostrategische Abhängigkeit von der Straße von Malakka verringern sollen. China hat in den vergangenen Jahren nicht nur seine Streitkräfte modernisiert und seine Marinekapazitäten ausgebaut, es hat auch in seinem *Defence White Paper* aus dem Jahr 2015 festgehalten, dass es sich zudem künftig auf der offenen See und nicht nur zum Schutz der Küste engagieren will.²⁷ Bereits seit 2009 ist China im Indischen Ozean aktiv, zunächst im Golf von Aden zur Pirateriebekämpfung. Inzwischen hat es seine militärische Präsenz deutlich ausgebaut und 2016 seine erste militärische Basis außerhalb des eigenen Territoriums – auch wenn diese von chinesischer Seite lediglich als Logistikzentrum bzw. Versorgungsbasis beschrieben wird – in Dschibuti errichtet. Dies stellt eine deutliche Abkehr von der bisherigen chinesischen Politik dar, keine Truppen außerhalb des eigenen Landes zu stationieren, und zeigt klar, dass China bereit ist, seine Interessen im Indischen Ozean auch militärisch zu verteidigen. Zusätzlich hat das Land seine militärischen

Aktivitäten ausgeweitet und unter anderem Kriegsschiffe und U-Boote in Häfen nahe den maritimen Versorgungslinien andocken lassen sowie Patrouillenfahrten mit der Begründung der Pirateriebekämpfung durchgeführt. Dies nährte Befürchtungen aufseiten Indiens sowie der USA, dass Häfen, die durch China ausgebaut werden, nicht nur für kommerzielle Zwecke, sondern auch militärisch genutzt werden. Anhand des zuvor beschriebenen Agierens Chinas bei der Überschreibung des Hafens von Hambantota wird ebenfalls deutlich, dass China größere Freiheiten bei der Nutzung seiner maritimen Infrastruktur in fremden Ländern anstrebt. Das zunehmend offensive Auftreten im Südchinesischen Meer, zuletzt durch die Stationierung von Raketen auf den Spratly-Inseln, hat außerdem Befürchtungen genährt, dass zum einen ein Konflikt im Südchinesischen Meer auf den Indischen Ozean überspringen könnte und dass zum anderen China, ähnlich zu seinem Vorgehen im Südchinesischen Meer, auch offensiver im Indischen Ozean auftreten könnte.

Indien hat als Reaktion auf die wachsende chinesische militärische Präsenz, die als *String of Pearls*-Strategie, d.h. als Einkreisung durch chinesische Basen, wahrgenommen wird, sowie aufgrund seiner eigenen regionalen und globalen Ambitionen seine maritimen Kapazitäten in den letzten Jahren erheblich ausgebaut. Offiziell hat Indien seinen Aktionsradius mit der maritimen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2015 deutlich im Indischen Ozean erweitert. Diese Ansprüche unterstützend, hat Indien durch eigene atomar betriebene Unterseeboote und den 2013 in Betrieb genommenen Flugzeugträger Vikramaditya seine maritimen Fähigkeiten ausgebaut. Derzeit befindet sich das Land im weiteren Ausbau seiner Flotte und ein weiterer Flugzeugträger, diesmal aus eigener Produktion, ist in Bau. Indien hat zusätzlich seine bilateralen Sicherheitskooperationen gestärkt. Neben dem vertraglich vereinbarten Ausbau der militärischen Zusammenarbeit mit den Inselstaaten Seychellen, Mauritius, Malediven und Komoren hat Indien in mehreren Ländern, wie zum Beispiel Madagaskar, Radarstationen zur Überwachung maritimer Aktivitäten instal-

liert.²⁸ Außerdem trafen sich im November 2017 die Regierungschefs der USA, Japans, Australiens und Indiens, um den zwischenzeitlich ausgesetzten *Quadrilateral Security Dialogue* (Quad) wiederzubeleben. War dieser aufgrund unterschiedlicher außenpolitischer Auffassungen zwischenzeitlich unterbrochen, scheint sich mittlerweile in allen Teilnehmerländern die Auffassung durchgesetzt zu haben, dass dieses sicherheitspolitische Format aufgrund der wachsenden militärischen Aktivitäten Chinas im Indischen und Pazifischen Ozean notwendig ist. Auch die militärische Kooperation mit den USA wurde seit Anfang der 2000er Jahre ausgeweitet. Dessen Höhepunkt stellt die jährliche Marineübung Malabar dar, an der sich auch Japan beteiligt. Doch Indien lehnt trotz der Konflikte mit China weiterhin eine gegen China gerichtete formale Allianz ab.

Trotz der Konflikte lehnt Indien eine gegen China gerichtete formale Allianz ab.

Neben China und Indien sind die USA der wichtigste sicherheitspolitische Akteur in der Region des Indischen Ozeans. Sie verfügen über eine Reihe von größeren Marinebasen. Im Persischen Golf, in Dschibuti sowie auf Diego Garcia sind größere Flottenverbände stationiert. Angesichts der wirtschaftlichen Probleme und des zunehmend offensiveren Auftretens Chinas sind die USA bemüht, sicherheitspolitische Partner in der Region zu finden. Die durch die USA wahrgenommene Herausforderung der aktuellen globalen Ordnung durch China will Washington mit Hilfe von Bündnispartnern kontern. Auf europäischer Seite ist vor allem Frankreich aufgrund seiner Überseeterritorien im Indischen Ozean aktiv und hat zuletzt auch seine Kooperation mit Indien ausgebaut. Im März 2018 vereinbarten der französische Präsident Emmanuel Macron und Modi, dass die Nationen beider Länder künftig die Marinestützpunkte für ihre Flotten nutzen können. Deutlich hielt Macron, ohne China direkt zu

nennen, fest: „The Indian Ocean, like the Pacific Ocean, cannot become a place of hegemony“²⁹.

Wie das Zitat Macrons bereits andeutet, geht mit den wachsenden Aktivitäten insbesondere Chinas eine zunehmende verbindende Betrachtung des Indischen mit dem Pazifischen Ozean einher. Bereits im Jahr 2007 sprach der japanische Premierminister Shinzo Abe vor dem indischen Parlament von einer „confluence of the two seas“³⁰. Abe trat dafür ein, dass Japan und Indien als gleichgesinnte Demokratien Freiheit und Wohlstand in der Region des Indo-Pazifiks fördern sollten. Seine Vision war eine Region, die neben den asiatischen Staaten auch die Vereinigten Staaten und Australien umfasst, in welcher sich Menschen, Waren, Kapital und Wissen frei und ungehindert bewegen können. Die Strategie zielte darauf ab, die wirtschaftlichen Dynamiken Asiens und Afrikas zu kombinieren, und sah eine stärkere regionale Integration entlang der Küsten des Indischen und Pazifischen Ozeans durch Infrastrukturausbau und verbesserte Konnektivität vor. Gleichzeitig stellte diese Strategie ein geopolitisches Gegengewicht zu den Aktivitäten Chinas, die darauf ausgerichtet sind, sich als Seemacht zu etablieren, dar. Grundsätzlich hat der Begriff Indo-Pazifik in letzter Zeit deutlich an Relevanz gewonnen. In der neuesten nationalen Sicherheitsstrategie der USA findet sich erstmals der Begriff *Indo-Pacific* in einem offiziellen US-amerikanischen Sicherheitsdokument und dort wird diese Region als Schauplatz des Ringens zwischen einer freien und einer repressiven Weltordnung hochstilisiert: „A geopolitical competition between free and repressive visions of world order is taking place in the Indo-Pacific region.“³¹ Diese Formulierung findet sich auch in den Reden von US-Präsident Donald Trump bei seiner ersten Asien-Reise wieder, bei denen er immer wieder die Bedeutung eines „free and open Indo-Pacific“ betonte. Die Idee hinter dieser Formulierung ist, dass sich künftig die demokratischen Pazifikanrainer im Indischen Ozean und vice versa, die Anrainerstaaten des Indischen Ozeans im Pazifik, stärker im Bereich Sicherheit engagieren und für die Freiheit der Hohen See einsetzen. Dies bestätigte auch der ehemalige



US-Außenminister Rex Tillerson, als er davon sprach, die Region als „single strategic arena“³² zu betrachten. Diese neue Bezeichnung dient dazu, Chinas Aktivitäten sowohl im Indischen als auch im Pazifischen Ozean einzudämmen und die Staaten, die diese Entwicklung mit Sorgen betrachten, zu vereinen.

Die wachsenden geopolitischen Rivalitäten zeigten sich zuletzt bei der Staatskrise auf den Malediven im Februar 2018, wo China in den vergangenen Jahren durch große Investitionen in lokale Infrastruktur und Tourismus zu einem wichtigen politischen Akteur geworden ist.³³ Das Verfassungsgericht der Malediven hatte Anfang Februar unter anderem die Freilassung politischer Gefangener angeordnet und die Urteile gegen den früheren Präsidenten sowie weitere im Exil lebende Oppositionspolitiker aufgehoben. Präsident Abdulla Yameen reagierte darauf mit der Verhängung des Ausnahmezustands. Infolgedessen verlangten Oppositionspolitiker eine Intervention Indiens, um die demokratische Ordnung auf den Malediven wiederherzustellen. Indien zeigte sich jedoch zurückhaltend und ein indischer Regierungsmitarbeiter erklärte: „Wir müssen die regionale Stabilität im Blick behalten, während die Folgen einer Intervention nie absehbar sind“.³⁴ Was er damit meinte, wurde angesichts eines Artikels in der chinesischen *Global Times* deutlich. In dieser wurde Indiens Zurückhaltung gefordert und angedroht, China werde notwendige Schritte unternehmen, sollte Indien intervenieren.³⁵

Die Unsicherheit wächst aufgrund fehlender Sicherheitsmechanismen

Angesichts der zunehmenden Rivalitäten im Indischen Ozean steigt die Unsicherheit und die Gefahr einer Konfrontation scheint aufgrund fehlender Sicherheitsmechanismen zu

Spiel mit dem Feuer: Angesichts der zunehmenden Rivalität wächst auch die Gefahr einer direkten Konfrontation im Indischen Ozean.

Quelle: © Danish Siddiqui, Reuters.

wachsen. Zwar gibt es Formate wie die *Indian Ocean Rim Association* (IORA), in der fast alle Anrainerstaaten Mitglied sind. Dennoch sind deren Aktivitäten und Institutionen weitgehend davon abhängig, welches Land diese gerade führt. Auch Kooperationen im Format des *Indian Ocean Naval Symposium* (IONS), die die höchsten Militärs der Marinestreitkräfte der Anrainerstaaten und weiterer wichtiger Staaten im Indischen Ozean zusammenbringt, haben bisher nicht zu effektiven Konsultationsmechanismen geführt. Zudem drohen die im Rahmen der Anti-Piraterie-Missionen geschaffenen Institutionen und Abstimmungsmechanismen mit deren schrittweisen Auslaufen wegzufallen, obwohl sich besonders hier das gemeinsame Interesse an der Sicherung der Handelswege gezeigt hat. Weder die Relevanz des Indischen Ozeans als wichtige Transitzone für den Welthandel noch die für alle Staaten bestehende hohe Relevanz des Schutzes der eigenen Seewege haben die Staaten bisher zu der Überzeugung kommen lassen, dass sie am besten durch gemeinsame Sicherheitsanstrengungen und nicht durch Alleingänge geschützt werden können.³⁶ Besonders die Aktivitäten Chinas haben eine Atmosphäre von Unberechenbarkeit und Misstrauen im Indischen Ozean geschaffen. Chinas Strategie, mithilfe von Schuldenfallen andere Staaten zu erpressen, zivil deklarierte Hafenanlagen militärisch zu nutzen und U-Boote im Indischen Ozean unter dem Vorwand der Pirateriebekämpfung einzusetzen, obwohl diese kaum dafür geeignet sind, deutet daraufhin, dass China nicht kooperativ agieren und vor allem seine eigene Position, auch auf Kosten der Sicherheit anderer, stärken will. Sollte China diesen Weg weitergehen, wird dies zu einem wachsenden Bedrohungsgefühl führen, welches in einigen Staaten wie Indien bereits vorherrscht, und infolgedessen werden Chinas im Einzelfall undurchschaubare Handlungsmotive immer stärker als feindlich und gegen die eigenen Interessen gerichtet wahrgenommen werden. Dies wird, und erste Schritte sind bereits durch die Neuformierung von QUAD getan, zu einer Gegenkoalition der sich bedroht fühlenden Staaten führen. Auch die Hochstilierung der Rivalität seitens der USA zu einem Wettstreit zwischen repressiver und liberaler

Weltordnung deutet auf eine weitere Konflikteskalation hin. Ob China weiterhin durch seine Politik Unsicherheit schürt und letztlich Reaktionen anderer Staaten provoziert oder sich darauf besinnt, zu den Spielregeln der liberalen Weltordnung zurückzukehren, welche erst den Aufstieg Chinas ermöglicht haben, bleibt abzuwarten. Jedoch scheint diese Variante angesichts des derzeitigen chinesischen Agierens im Indischen Ozean eher unwahrscheinlich. Es ist daher im europäischen und speziell im deutschen Interesse, sich stärker für Stabilität im Indischen Ozean zu engagieren. Neben seinem stark ausgeprägten wirtschaftlichen Interesse hat Deutschland auch ein überragendes Werteinteresse, die Freiheit der Hohen See und vor allem die liberale Weltordnung aufrechtzuerhalten. Trotz der geografischen Entfernung hat Deutschland durch sein Engagement in der *Operation Atalanta* bereits bewiesen, dass es bereit ist, sich für diese Interessen auch im Indischen Ozean einzusetzen.

Peter Rimmel ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indien.

Philipp Huchel ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indien.

- 1 Vgl. Kaplan, Robert D. 2009: Center Stage for the 21st Century: Power Plays in the Indian Ocean, in: *Foreign Affairs* 88: 2, S.16-32, hier: S.16.
- 2 Hier zitiert nach Brewster, David 2014: *India's Ocean: The Story of India's Bid for Regional Leadership*, New York, S.34. Dass dieser Satz, oder zumindest dessen erster Teil, tatsächlich von Mahan stammt, ist eher unwahrscheinlich, da sich hierfür keine Belege in dessen Werken finden lassen.
- 3 Vgl. Holmes, James R./Yoshihara, Toshi 2005: The Influence of Mahan upon China's Maritime Strategy, in: *Comparative Strategy*, 24: 1, S.23-51, hier: S.30.
- 4 Komiss, William /Huntziger, LaVar 2011: The Economic Implications of Disruptions to Maritime Oil Chokepoints, CNA Analysis and Solutions, 03/2011, S.28, in: <http://bit.ly/2JgHDFC> [07.04.2018].
- 5 U.S. Energy Information Administration 2017: World Oil Transit Chokepoints, in: <http://bit.ly/2JgHDFC> [02.04.2018].
- 6 Steinmeier, Frank-Walter 2018: Interview mit The Times of India, 22.03.2018, in: <http://bit.ly/2H1cGjv> [02.04.2018].
- 7 Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) 2016: Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, S.50.
- 8 Vgl. Kaplan, N.1, S.20.
- 9 Vgl. ebd., S.19.
- 10 Vgl. Samaranayake, Nilanthi 2014: The Indian Ocean: A Great-Power Danger Zone?, *The National Interest*, 30.05.2014, in: <http://bit.ly/YAZFHM> [13.03.2018].
- 11 Asian Development Bank 2017: Asian Development Outlook 2017: Sustaining Development through Public-Private Partnership, Highlights, S.11, in: <http://bit.ly/2wznUaK> [22.03.2018].
- 12 Vgl. Jaishankar, Dhruva 2016: Indian Ocean region: A pivot for India's growth, *Brookings India*, 12.09.2016, in: <http://brook.gs/2lc3aRB> [06.04.2018].
- 13 Vgl. Smith, Jeff M. 2014: *Cold Peace: China-India Rivalry in the Twenty-First Century*, Lexington Books, Lanham, S.148.
- 14 Vgl. U.S. Energy Information Administration 2017, N.5.
- 15 Vgl. U.S. Energy Information Administration 2017: World Energy Outlook 2017, Summary, 16.11.2017, S.4, in: <http://bit.ly/2Jh8v8x> [07.04.2018].
- 16 Vgl. Michel, David / Fuller, Halae / Dolan, Lindsay 2012: Natural Resources in the Indian Ocean: Fisheries and Minerals, in: Michel, David / Sticklor, Russel (Hrsg.): *Indian Ocean Rising: Maritime Security and Policy Challenges*, Stimson Center, 07/2012, S.103-112, hier: S.103 ff., in: <http://bit.ly/2L74f94> [23.03.2018].
- 17 Umweltbundesamt / Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe 2017: Tiefseebergbau: Deutschland setzt sich für hohe Umweltstandards ein, Pressemitteilung, 20.03.2017, in: <http://bit.ly/2shz17V> [08.04.2018].
- 18 Vgl. Green, Michael J. 2018: Foreword, in: Szechenyi, Nicolas (Hrsg.): *China's Maritime Silk Road: Strategic and Economic Implications for the Indo-Pacific Region*, CSIS, 03/2018, S.1-3, hier: S.1, in: <http://bit.ly/2qcfGmL> [07.04.2018].

- 19 Eine Studie zu den Auswirkungen der Schulden: Hurley, John / Morris, Scott / Portelance, Gaylin 2018: Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective, Policy Paper 121, Center for Global Development, 03/2018, in: <http://bit.ly/2pcBM8f> [07.04.2018].
- 20 Vgl. Mohan, Garima 2017: Engaging with the Indian Ocean: Opportunities and Challenges for Germany, Global Public Policy Institute, 11/2017, in: <http://bit.ly/2sj3TFd> [07.03.2018].
- 21 Vgl. ebd., S. 27.
- 22 Vgl. The Hindu 2015: Mr. Modi's ocean view, 17.03.2015, in: <http://bit.ly/2Jg2SHz> [08.04.2018].
- 23 Weltbank: One South Asia, in: <http://bit.ly/2L4iNGi> [08.04.2018].
- 24 Vgl. Malik, Ali 2018: India Lacks a Competitive Trade Strategy for Chabahar, The Diplomat, 23.01.2018, in: <http://bit.ly/2shwieL> [06.04.2018].
- 25 Vgl. Neelakantan, Shailaja 2018: Iran says it has offered Pakistan and China participation in India's Chabahar project, The Times of India, 13.03.2018, in: <http://toi.in/qUthZ/a24gk> [27.03.2018].
- 26 Vgl. Wagner, Christian / Tripathi, Siddharth 2018: Indiens Antwort auf die chinesische Seidenstraßeninitiative, SWP-Aktuell 1, 01/2018, S. 1, in: <http://bit.ly/2L7OPDO> [27.03.2018].
- 27 Vgl. Ministry of National Defense The People's Republic of China 2015: China's Military Strategy, 26.05.2015, in: <http://bit.ly/2IWvqCG> [27.03.2018].
- 28 Vgl. Wagner / Tripathi, N. 26, S. 3.
- 29 Zitiert nach Bagchi, Indrani 2018: India announces \$100m line of credit for defence procurement by Mauritius, The Times of India, 14.03.2018, in: http://toi.in/f_8BhZ/a24gk [27.03.2018].
- 30 Abe, Shinzo 2007: Confluence of the Two Seas (Rede), Außenministerium Japans, 22.08.2010, in: <http://bit.ly/2H3cGzI> [21.03.2018].
- 31 The White House 2017: National Security Strategy of the United States of America, 12/2017, S. 45, in: <http://bit.ly/2CzLLd7> [21.03.2018].
- 32 Zitiert nach Shepherd, Christian / Miglani, Sanjeev 2017: Indo-Pacific? Not from where China is sitting..., Reuters, 10.11.2017, in: <https://reut.rs/2AAOjHE> [22.03.2018].
- 33 Vgl. Bhandari, Amit / Jindal, Chandni 2018: The Maldives: Investments Undermine Democracy, Gateway House, 07.02.2018, in: <http://bit.ly/2kB27Ly> [04.04.2018].
- 34 Zitiert nach Murali, Krishnan / Spross, Hans 2018: China und Indien in der Malediven-Krise, Deutsche Welle, 13.02.2018, in: <http://p.dw.com/p/2sEtn> [04.04.2018].
- 35 Vgl. Jun, Ai 2018: Unauthorized military intervention in Malé must be stopped, Global Times, 12.02.2018, in: <http://bit.ly/2HdaQgZ> [04.04.2018].
- 36 Vgl. Wagner, Christian 2014: Maritime Sicherheit im Indischen Ozean, in: Jopp, Heinz Dieter (Hrsg.): Maritime Sicherheit im 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 250-261, hier: S. 261.



Globale (Un-)Sicherheit

Symbiotische Verbindungen

Zur Verflechtung von Drogenhandel,
legaler Wirtschaft und Staatsmacht in Brasilien

Thiago Rodrigues

Wo die Trennlinie zwischen illegalem Drogenhandel auf der einen und der Sphäre des Staates auf der andere Seite verläuft, ist in Brasilien weniger eindeutig, als man annehmen könnte. Vielmehr lässt sich, basierend auf historischen Entwicklungen, eine beträchtliche Anzahl an gesellschaftspolitisch tief verwurzelten, ja geradezu symbiotischen Beziehungen zwischen beiden Sphären nachweisen. Ein Blick auf vier Aspekte dieser Beziehung zeigt auf, wie beide Seiten von diesem Arrangement profitieren.

Einführung

Ein besonders wirkmächtiger Mythos zum sogenannten organisierten Verbrechen in Entwicklungsländern ist die Existenz von „Parallelstaaten“ innerhalb der eigentlichen Staatsstrukturen. Dieser Mythos ist die Folge zumindest zweier Fehlanalysen: Die erste ergibt sich aus oberflächlichen oder verallgemeinerten Behauptungen über den territorialen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Einfluss bzw. die Macht gesetzeswidriger Banden und Gruppen. Derlei Aussagen lassen die Frage außer Acht, wie sich materielle Ressourcen, Spielräume, Dimensionen und das tatsächliche Vermögen, mit politischen Institutionen sowie der lokalen Wirtschaft zu interagieren, unterscheiden können. Die Unterschiede hängen dabei von einer Reihe von Faktoren ab: vom Typ des politischen Regimes eines Landes, vom Einfluss der außenpolitischen Strategien einflussreicher Staaten (etwa dem „Krieg gegen die Drogen“ der USA) auf die jeweilige Regierung eines Entwicklungslandes, von der Frage, ob eine Region in der Produktion einer bestimmten Art illegaler Rohstoffe führend ist oder, falls nicht, als Transitterritorium für illegale Waren in Richtung der Konsumländer fungiert, um nur einige Faktoren zu nennen.

Das zweite Problem ist politischer und wirtschaftlicher Natur. Geht man von der Existenz verschiedener Räume der Souveränität innerhalb eines Landes aus, so verkennt dies, wie die illegalen Gruppen entstanden sind, wie sie

ihren Einfluss auf einige Teile des Landes oder bisweilen auch über Teile von Städten ausgeweitet haben, in welcher Beziehung sie zur legalen und illegalen Wirtschaft stehen, wie ihre Verbindung zu den politischen Institutionen – etwa der Staatsbürokratie, den Streitkräften, der Polizei und den politischen Parteien – aussieht sowie schließlich wie „organisierte kriminelle Gruppen“ ihr Beziehungsgeflecht zu den örtlichen Gemeinden gestalten, das gleichermaßen auf Zusammenarbeit und auf Repression beruht.

Ich behaupte stattdessen, dass „organisierte kriminelle Gruppen“, die legale Wirtschaft und politische Institutionen eine *symbiotische Verbindung* eingehen und keine parallelen oder gar konkurrierenden Strukturen existieren. Um analytisch kohärent zu bleiben ist es notwendig, diese Vermutung nicht zu verallgemeinern und einen weltweiten Standard für diese *symbiotische Verbindung* vorauszusetzen. Aus diesem Grund verfolgt dieser Text den Ansatz, den Fall Brasilien in den Fokus zu rücken und – neben einer Reihe punktueller Vergleiche zu anderen lateinamerikanischen Ländern wie etwa Kolumbien und Mexiko – die Herausbildung und Veränderungen der auf Drogenhandel basierten Wirtschaft in dem Land von den späten siebziger Jahren bis zum heutigen Tag zu untersuchen. Zunächst sollen dafür einige wesentliche konzeptionelle Aspekte bezüglich der illegalen Wirtschaft und ihrer Organisationen herausgearbeitet werden. Anschließend soll der vorgeschlagene analytische Rahmen auf den Fall Brasilien angewendet werden, unter anderem auch, um weitere

Studien zu den Dynamiken des Drogenhandels in dem Land anzuregen und mögliche Hinweise zu identifizieren, wie ähnlich symbiotische Verbindungen in anderen Ländern und auf anderen Kontinenten aussehen könnten.

Symbiose: Die illegale Wirtschaft und die staatlichen Behörden

Der Historiker Charles Tilly vergleicht das Entstehen der europäischen Nationalstaaten zwischen dem 14. und 16. Jahrhundert mit der Art und Weise, wie mafiöse Strukturen operieren.¹ Laut Tilly ist ein Staat im Kern seines Wesens eine Einrichtung, die Sicherheit im Austausch gegen eine gewisse Geldsumme bietet und damit droht, Gewalt anzuwenden, um jene zwingend zu bestrafen, die dem Leben oder dem Besitz anderer Schaden zufügen oder zufügen wollen: gewissermaßen die wesentliche „Dienstleistung“, die auch jede mafiöse Organisation einer bestimmten Zielgruppe bietet. Um respektiert zu werden, muss eine derartige Organisation über die glaubhafte Möglichkeit verfügen, Gewalt auszuüben und einen Teil des Wohlstands einer Gesellschaft an sich zu ziehen, um deren Handlungsfähigkeit am Leben zu erhalten. Dies ist, mit anderen Worten, die Essenz souveräner Autorität, d.h. die Fähigkeit, Regeln zu erstellen, diese durchzusetzen, aufkommende konkurrierende Kräfte zu bekämpfen, ein gegebenes Territorium und dessen Bevölkerung zu kontrollieren sowie Teile der wirtschaftlichen Produktion für sich zu reklamieren.

Folgt man der Analyse Michel Foucaults² zu eben diesem Thema, stellt die Ansammlung politischer Autorität in den Händen einer Gruppe (einer politischen und wirtschaftlichen Elite) einen gewaltsamen Prozess der Zentralisierung politischer und wirtschaftlicher Macht dar. Die Unantastbarkeit und Legitimität staatlicher Einrichtungen wurden parallel zum Sieg bestimmter Kräfte über andere begründet: als Philosophen, Historiker, Maler, Bildhauer, Theologen und Rechtsgelehrte Theorien und Ästhetiken entwickelten, die darauf abzielten, der Autorität eines Königs oder einer Adelherrschaft Attribute von Göttlichkeit bzw. öffentliche Akzeptanz zu verleihen.

Später, nach den freiheitlichen Revolutionen des 18. Jahrhunderts und den durch die Industrielle Revolution ausgelösten tiefgreifenden wirtschaftlichen und demografischen Umwälzungen, fügte das Nationalstaatsmodell der ersten Generation des „auf Schutz ausgerichteten“ Wirkens weitere politische Elemente hinzu. Laut Foucaults Nachforschungen zu dieser speziellen geschichtlichen Periode ließ die „Kunst des Regierens“ die Bevölkerungszahlen ansteigen und forcierte die Herstellung sowie den Austausch von Waren. Sie nahm zudem die Qualität der Gesundheit der Menschen im Allgemeinen in den Blickpunkt, die Sauberkeit der Städte, das Bildungsniveau, die Kapazität der Industrielleistung, die allgemeine Ordnung und Disziplin der ärmsten Bevölkerungsgruppen sowie weitere Elemente, die er als „Biopolitik der Bevölkerung“ bezeichnete. Gemeint ist hiermit eine Politik des Regierens sowohl des individuellen als auch des kollektiven Körpers und Lebens (*bios*) einer jeweiligen Gesellschaft.

Die Ausweitung des industriellen Kapitalismus – zieht man die Anhäufung von Reichtümern während der europäischen Seefahrt- und Kolonialexpansion zwischen dem 15. und 17. Jahrhundert sowie den Imperialismus in Afrika, Asien und Ozeanien im 19. Jahrhundert in Betracht – vollzog sich in einer Grauzone zwischen legalen und illegalen Praktiken. Diese umfassten Piraterie und Menschenhandel (Sklaverei und wirtschaftlich motivierte Migration), den Schmuggel von Waren, die Erhebung und gesetzeswidrige Einnahme von Steuern, koloniale Eroberungen und den Genozid an zahllosen Völkern sowie die sich daraus ergebende Zerstörung zahlreicher Ökosysteme. Die im 19. Jahrhundert entstehende Weltwirtschaft wäre nicht vorstellbar gewesen ohne die Symbiose von legalen und illegalem Handeln seitens sowohl privater Akteure (Firmen, Banken und Einzelpersonen) als auch Staaten (Verletzung internationaler Konventionen, Unterstützung gewisser Wirtschaftssektoren, Kriegführung im Namen wirtschaftlicher und geopolitischer Interessen usw.).³ Summa summarum: Weder der Nationalstaat noch die heutige kapitalistische Weltwirtschaft wären denkbar ohne die Existenz dieser symbiotischen Verbindung zwischen dem Legalen und dem Illegalen.



Im Kreuzfeuer: Die Aufsplitterung des Drogenhandels in Rio führte zu einem Anstieg der Gewalt im Kampf um die Kontrolle der strategisch wichtigsten Favelas. Quelle: © Ricardo Moraes, Reuters.

Mit Blick auf die Thematik des vorliegenden Beitrags erlebte das aufkommende 20. Jahrhundert den Beginn einer neuen, machtvollen Ära eben dieser symbiotischen Verbindung, als eine Reihe psychoaktiver Drogen in einer wachsenden Zahl von Ländern verboten wurde. Bis in die 1910er und 1920er Jahre wurden Drogen wie Kokain und Heroin weltweit legal produziert, verkauft und konsumiert. Führende pharmazeutische Unternehmen mehrheitlich europäischer und amerikanischer Provenienz stellten Drogen in einer globalen Wirtschaft her und kommerzialisierten sie – in einer Wirtschaft, zu der sowohl Regionen und Länder gehörten, in denen die Rohstoffe produziert wurden (wie etwa die Andenregion mit Blick auf das Kokablatt sowie Indien und die Türkei mit Blick auf den Mohnanbau), als auch solche, wo diese Substanzen weiterverarbeitet,

verkauft und konsumiert wurden (wie etwa die USA, England, die Niederlande und Deutschland).

Bald darauf kam es allerdings zu einem schnell einsetzenden, umfassenden Prozess der Kontrolle und /oder des Verbots der freien Produktion, des Verkaufs und des Konsums einiger Drogen. Vorausgegangen war eine Reihe internationaler Konferenzen, auf denen Länder wie die USA, Brasilien, Frankreich und China, um nur einige wenige zu nennen, die Reduzierung oder vollständige Suspendierung jener Wirtschaft sowie der gesellschaftlichen Gewohnheiten forderten, die sich im Umfeld von Drogen wie Kokain, Heroin oder Marihuana herausgebildet hatten.⁴ Diplomatische Delegationen gaben die Ansichten einer komplexen Koalition aus


konservativer Lobby und *pressure groups* (religiöse Glaubensrichtungen, Theoretiker einer evolutionistischen Hygiene) wieder und artikulierten die unterschiedlichsten Bedenken hinsichtlich nationaler biopolitischer Probleme, deren Gegenstand die Kontrolle und Lenkung eines wachsenden städtischen Proletariats sowohl im Norden (USA und Europa) als auch im Süden (Mexiko, Brasilien, Argentinien und China sowie in anderen Ländern) waren.

Das Abhalten internationaler Konventionen, die nachfolgende Anpassung der nationalen Gesetzgebungen sowie das Setzen des Themas Kontrolle von Drogen auf die politische Agenda der internationalen Gemeinschaft (zunächst im

Völkerbund sowie, nach 1945, in den Vereinten Nationen) globalisierte das auf Prohibition ausgerichtete rechtliche Rahmenwerk. Ziel war hierbei eine vollständige Einstellung von Produktion, Verkauf und Konsum einiger Drogen (wie etwa Kokain, Heroin und Marihuana), während der Markt für andere (so etwa Morphine und Amphetamine) eingeschränkt werden sollte. Dennoch wurde die radikale Zielvorgabe eines auf Drogen abzielenden Prohibitionismus nie umgesetzt – trotz der zahlreichen Reformen des internationalen Regimes der Drogenregulierung und trotz der seit den späten 1960er Jahren von den USA lancierten Anstrengungen hinsichtlich einer sicheren Beherrschung der illegalen Drogenwirtschaft.



Drogenverbrennung: Wären einige psychoaktive Drogen nicht verboten, gäbe es in ihrem Umfeld keine derart gigantische, weltweit ausgerichtete illegal operierende Wirtschaft. Quelle: © Tomas Bravo, Reuters.



Wie uns die Geschichte der Alkoholprohibition in den USA zwischen 1920 und 1933 lehrt, generiert das Bemühen um eine vollständige Unterdrückung bestimmter Teile der psychoaktiven Wirtschaft einen mächtigen illegalen Markt – beherrscht von kriminellen Gruppen, die mit staatlichen Agenten (Polizisten, Richtern, dem Militär, gewählten Volksvertretern, Bürgermeistern, Stadträten usw.) kollaborieren, die ihrerseits durch eine Mischung aus Bestechung und Druck zur Kooperation bewegt werden. Derlei kriminelle Gruppen bauen ebenfalls lokale Operationsbasen in den Gegenden auf, in denen sie agieren. In den Produktionsgebieten verbinden sich die illegalen Organisationen mit ortsansässigen Bauern – in der Regel arme Menschen, denen die illegale Wirtschaft bessere Einkünfte in Aussicht stellt, als es die legale Erntewirtschaft tut. Geheime, in entlegenen Regionen versteckte Labore ziehen ebenfalls Menschen an, die auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Möglichkeiten sind. In städtischen Regionen, in denen illegale Drogen verkauft werden, erhalten Banden und lokale, auf den Drogenhandel spezialisierte Organisationen (*Drug Trafficking Organisations*, DTO) die illegalen Substanzen von auf den Großhandel spezialisierten DTOs und bereiten sie – überwiegend durch Pantschen bzw. Strecken – für den Endabnehmer auf. Schließlich existieren noch zahlreiche weitere DTOs und mafiöse Gruppen unterschiedlicher Provenienz (beispielsweise die italienische Cosanostra, die nigerianische Mafia, die russischen Mafia-Gruppen sowie die Chinesischen Triaden). Einige davon verfügen über genügend Macht zur Kontrolle von internationalen Routen, Grenzkontrollpunkten sowie Häfen und Flughafeneinrichtungen. Derartige Gruppen verfügen über die Kapazitäten zur grenzüberschreitenden Verteilung von Drogen, indem sie wirtschaftliche Macht und politischen Einfluss an sich reißen, um so ihre Geschäfte abwickeln zu können.

Die weltweit operierende illegale Drogenindustrie stellt einen freien Markt dar, in dem Gruppen Allianzen eingehen oder, abhängig vom jeweiligen Kontext, sich untereinander bekämpfen. Nach einem Modell von Sarmient und Krauthausen⁵ besteht das größere Risiko für gewaltsame

Konfrontationen auf Seiten der Konsumenten, wo die Zahl der illegalen Gruppen meist größer ist und der Wettbewerb um den Markt härtere Auseinandersetzungen um Gebiete und Kunden hervorruft. Einzigartig ist hierbei der Fall Mexikos, da die Anbindung dieses Landes an den führenden Weltmarkt, die USA, seine DTOs in die Lage versetzt, mit dem Einsatz von Gewalt den Kampf um Territorien innerhalb des Landes zu führen. Territorien dieser Art werden genutzt für die Produktion von Rohstoffen (Mohn und Marihuana), die Errichtung von Laboren zur Drogenveredelung (Methamphetamine, Heroin, Kokain), die Kontrolle von Häfen für die Übergabe von Drogen und synthetischen Vorprodukten sowie schließlich die Kontrolle von Transitwegen (Tunnel, U-Boote, Boote usw.) über die mexikanisch-US-amerikanische Grenze.⁶

Vor diesem Hintergrund darf durchaus von transterritorialen Verbindungen zwischen Produktionsregionen, Routen für den illegalen Austausch sowie durch lokale DTOs besetzte städtische Räume gesprochen werden. In jeder dieser Regionen lässt sich ein gewisser Kooperationsgrad zwischen kriminellen Gruppen, der ortsansässigen Bevölkerung, örtlichen Behörden, privaten Einrichtungen usw. ausmachen. Macht und Reichtum dieser illegalen Wirtschaft ziehen Menschen und Institutionen an – mit den Mitteln der Bestechung, der Angst, der Gewalt, des Drohens sowie des Bereitstellens sozialer Unterstützung (Gesundheitsdienste, Pensionen, Vergnügungseinrichtungen, Sportzentren und anderes mehr). Die Kontrolle über Territorien und deren Bevölkerung ist für jede Mafia oder DTO wesentlich als Mittel für den Unterhalt sicherer Schlupfwinkel für die eigenen Operationen, das eigene Überleben und den eigenen Fortbestand. Sie stellen Enklaven der Autorität innerhalb eines bestehenden souveränen Staates dar, in denen die staatlichen Kräfte und Einrichtungen keine Kontrolle haben oder diese erst dann wiedererlangen, wenn die führenden kriminellen Köpfe beseitigt sind. Mit Hilfe der Thesen von Tilly und Foucault sind wir in der Lage zu erkennen, wie DTO-Enklaven in Anlehnung an das Modell eines Staates funktionieren, weist doch der Staat selbst eine mafiaähnliche

historische DNA auf. Dies ist mitnichten dasselbe wie die Behauptung, es existiere ein „Parallelstaat“ innerhalb der regulären staatlichen Strukturen.

Im Folgenden sollen vier Aspekte dieser für die Drogenwirtschaft symbiotischen Verbindungen dargestellt werden, wobei der Fokus auf dem brasilianischen Kontext liegt.

1. Das Geschäftsmodell gründet seinen Erfolg auf dem Verbot von Drogen: Wären einige psychoaktive Drogen nicht verboten, gäbe es in ihrem Umfeld keine derart gigantische, weltweit ausgerichtete illegal operierende Wirtschaft. Mediziner, Psychiater und Sozialarbeiter haben seit den 1980er Jahren erkannt, dass die Existenz von Gesetzen gegen die Produktion, den Verkauf und den Konsum einiger Drogen nicht ausreicht, um die Gier nach derartigen Substanzen einzudämmen. In der Begrifflichkeit der Ökonomie ausgedrückt: Die Nachfrage nach psychoaktiven Drogen zeigt sich unflexibel, d.h. sie gehorcht einer Logik, die mit individuellen Eigenarten sowie kollektiven sozialen Prozessen in manchen Ghettos oder Gesellschaftskreisen korreliert, um nur einige Faktoren zu nennen. Hinzu kommt für einige Substanzen wie Opioide, dass der wesentliche Anreiz schon allein durch die psychisch-physische Abhängigkeit gegeben ist. Aus diesem Grunde erzielen versicherheitlichende Strategien zur Erhöhung der Marktpreise für illegale Drogen nicht den gewünschten Erfolg im Sinne einer Reduzierung des Konsums, sondern eröffnen stattdessen Möglichkeiten, noch gefährlichere und noch stärker gepantschte Drogen auf den Markt zu bringen. Im Endeffekt schafft das Verbot von Drogen einen riesigen illegalen Markt, ohne die Nachfrage nach eben diesen Drogen zu verringern. Dies ist die erste symbiotische Verbindung von Illegalität und der Existenz des Drogenhandels.

2. Einige Drogendealer mögen reich und berühmt sein, doch keiner von ihnen ist „frei“: Ein gut situierter Drogendealer ist eine Seltenheit. Wir kennen die berühmtesten, berüchtigsten und eigentümlichsten von ihnen: Pablo Escobar Gaviria oder Joaquín „El Chapo“ Guzmán. Sie

wurden zu Mythen, ihre Charaktere boten Vorlagen für Fernsehserien, Bücher und Spielfilme. Doch sie sind die Ausnahme. Die überwältigende Mehrheit derer, die in den Wirtschaftskreislauf des Handels mit Drogen verstrickt sind, ist arm, ungebildet, wohnt in Slums und hat eine niedrige Lebenserwartung. Sie sind es, die in den Straßen des amerikanischen Kontinents jeden Tag töten und getötet werden. Sie haben keinen Zugang zu den weltweit vernetzten Finanzlabyrinthen und Netzwerken des elektronischen Geldtransfers, den in Übersee liegenden Steuerparadiesen.





Installation des Grauens: Die Zurschaustellung der Leichen ihrer Opfer ist typisch für Drogenkartelle. Quelle: © Reuters.

Diese Kleinkriminellen sind zuständig für winzige Anteile eines transterritorialen Geschäfts, über das sie weder Kenntnisse noch Kontrolle haben.

Sie kämpfen permanent gegen Polizeikräfte, das Militär und rivalisierende Banden, die ihr eigenes Territorium zu verteidigen suchen oder dieses durch die Eroberung neuer, der Konkurrenz ent-rissener Räume zu erweitern trachten. Tatsächlich handelt es sich bei ihnen um junge Männer und Frauen ohne echte Chancen in der legalen Wirtschaft, die im Drogenhandel ihren Weg zum

Überleben gefunden haben. Aus der Kontrolle ihrer Slums und nachbarschaftlichen Strukturen können sie nicht ausbrechen ohne zu riskieren, verhaftet und ermordet zu werden. Sie sind an spezifische Territorien und etablierte Kontakte mit der „Außenwelt“ gebunden, vermittelt durch ein Netzwerk von Anwälten, zivilen Unterstützern und korrupten Staatsbeamten wie etwa Polizisten, von denen sie in der Regel Gewehre, Maschinen-gewehre, Munition, Granaten und andere Aus-rüstungsgegenstände kaufen. Es handelt sich hier um die einfachste, auf der niedersten Stufe

angesiedelte symbiotische Verbindung zwischen legalen und illegalen Aktivitäten – arme Drogenhändler, die mit unterbezahlten und schlecht ausgebildeten Polizisten sowie Soldaten des Militärs über Waffen und ein paar Privilegien verhandeln. Gelegentlich wird ein allseits bekannter Drogenfürst wie „El Chapo“ Guzmán festgenommen, ausgeliefert und ins Gefängnis gesteckt, doch das sind die Ausnahmen, die die Regel bestätigen. Auch in der Welt des Drogenhandels besteht Ungleichheit: Die „großen Fische“ leben nicht in Favelas. Sie verwalten komplexe Finanztransaktionen von den schicksten Wohngegenden dieser Welt aus und knüpfen so die symbiotische Verbindung zwischen den illegalen Geldern aus dem Handel mit Drogen und den legalen oder scheinlegalen Aktivitäten der globalen Finanzmärkte.

Illegale Gruppen versuchen, durch Bestechung und inoffizielle Abmachungen ein Machtgleichgewicht mit den Staatskräften herzustellen.

3. Die „Drogenenklaven“ stehen nicht in Opposition zur Staatsmacht als solcher: In Ländern wie Brasilien, Kolumbien und Mexiko lassen sich verschiedene Regionen im ländlichen und städtischen Raum identifizieren, die sich in der Hand der DTOs befinden. Wie weiter oben erwähnt, kopieren die illegalen Organisationen in diesen Regionen eine staatsähnliche Regierungsform, indem sie Dienstleistungen anbieten, zeitgleich aber Vergehen bestrafen. Dennoch wäre es übertrieben, in Lateinamerika diesen DTOs und ihren Enklaven irgendeinen traditionellen Anspruch auf politische Souveränität zu unterstellen. Ganz allgemein gesprochen gilt hier eher das Gegenteil: Die illegalen Gruppen versuchen, durch Bestechung und inoffizielle Abmachungen zwischen DTOs und Vertretern des Staates, ein Gleichgewicht an Macht mit den Staatskräften – und bisweilen auch unter den DTOs – herzustellen, indem sie Einflussphären

und Märkte aufteilen, um somit ein Höchstmaß an Profit bei einem Mindestmaß an notwendiger Konfrontation zu erzielen, denn insgesamt verursachen sowohl der „Krieg gegen die Kartelle“ als auch der „Krieg der Kartelle untereinander“ ein höheres Maß an Verlusten – von Menschenleben, von Waren, von Sicherheit für die Bosse und ihre Familien als auch deren legale bzw. für die Geldwäsche genutzten Investitionen etc. Charaktere wie Pablo Escobar, der den kolumbianischen Staat sowie die Drogenbosse des Cali-Kartells direkt herausforderte, stellen mit ihrer pseudoideologischen, nationalistischen Rhetorik die Ausnahme dar. Sie ziehen zwangsläufig die Aufmerksamkeit des Staates und dessen spezielle repressiven Maßnahmen auf sich und werden in der Folge besiegt, während die illegale Wirtschaft des Drogenhandels floriert. Und doch: Selbst die mächtigsten Drogenbosse haben nicht die Schlagkraft, den gebündelten Angriffen des Militärs Paroli zu bieten; insbesondere, wenn die Unterstützung durch US-amerikanisches Militärtraining und technologische Beratung dazukommt.

Labrousse und Koutouzis⁷ haben eine Typologie zur Auslotung des Beziehungsgeflechts zwischen DTOs und Staatsstrukturen vorgeschlagen und zwischen „offiziellen Narkokratien“ und „inoffiziellen Narkokratien“ unterschieden. Ersteres wäre der seltenere Fall, bei dem hochrangige Regierungsstellen einschließlich der Präsidentin bzw. des Präsidenten und ihrer bzw. seiner Ministerien direkt in den Drogenhandel verstrickt sind. Die Diktatur General Hugo Bánzers in Bolivien (1980 bis 1983) und die derzeitige Lage in Guinea-Bissau sind Beispiele für dieses Szenario. Von Letzterem wäre zu sprechen, wenn hochrangige Regierungsvertreter in den Drogenhandel verstrickt sind, die offizielle Regierungslinie aber nichtsdestotrotz auf den globalen „Krieg gegen die Drogen“ ausgerichtet ist. Paraguay, Mexiko und Myanmar wären hier zu nennen. Dennoch – sowohl offizielle als auch inoffizielle Narkokratien stellen die Ausnahme, nicht die Norm dar. Allgemein gilt, dass die DTO-Bosse in der Tat das Umfeld der Politik – von der lokalen- bis hin zur nationalen Ebene – zu beeinflussen suchen, wenn auch nicht durch die Übernahme von Macht. Der

Schatten der Illegalität ist bequemer und lukrativer, ist es doch ihr Bestreben, jene symbiotische Beziehung aufrechtzuerhalten, die die eigenen illegalen Machenschaften ermöglicht.

4. DTOs entstehen für gewöhnlich in Gefängnisstrukturen und etablieren dort ihre Festsitzung:

Die salvadorianischen *Mara*-Banden, die sowohl in den USA als auch in El Salvador operieren, die *comandos* in Brasilien sowie die Kartelle in Kolumbien und Mexiko haben sich im Zwischenfeld von Gefängnisstrukturen und den durch die dort inhaftierten Gruppen kontrollierten urbanen Regionen gebildet. Diese Banden kontrollieren und lenken praktisch das Innenleben der Gefängnisse und führen sogar Verhandlungen mit den Gefängnisleitungen sowie den Sicherheitsbehörden der Regierung. Innerhalb der Gefängnisse haben die DTOs Verhaltensregeln festgelegt, die sie mit eiserner Faust durchsetzen. Der Kontakt zur Außenwelt wird durch den illegalen Einsatz von Mobiltelefonen und Computern ermöglicht, aber auch durch die Kommunikation mit Anwälten und Familienangehörigen. Für den Fall, dass sich die Bosse an irgendeiner internen Verwaltungsentscheidung oder Vorgängen außerhalb der Gefängnismauern stören, führt das zu gewaltsamen Protesten. Gewöhnlich schließt dies auch die Zerstörung ganzer Gebäudeflügel sowie das Eindringen in Territorien der Rivalen ein und führt zu Massenmorden durch Verstümmelungen sowie der anschließenden grotesken Zurschaustellung von Körperteilen wie Armen und Köpfen. Die inhaftierten Anführer sind durchaus in der Lage, auch außerhalb des Gefängnisses stattfindende Operationen zu kontrollieren, indem sie sie von Stellvertretern ausführen lassen, die dafür in den *barrios*, *comunas* oder Favelas eingesetzt werden.

In Brasilien stand der Beginn der Aktivitäten rund um den Drogenhandel in den frühen achtziger Jahren beispielsweise im Zusammenhang mit dem Aufkommen einer Gruppe namens *Comando Vermelho* (Rotes Kommando), die in einem Hochsicherheitsgefängnis auf einer Rio de Janeiro vorgelagerten Insel entstanden war. Die Geschichte des Roten Kommandos ist emblematisch, hat sie doch ihre Ursprünge in dem Kontakt

von Bankräubern und Entführern auf der einen Seite mit linksgerichteten Guerilla-Kämpfern auf der anderen Seite, die während der 1970er Jahre im Zuge ihres Kampfes gegen die Diktatur (1964–1985) verhaftet worden waren. Beide Gruppen wurden wegen der gleichen Verbrechen verurteilt und inhaftiert, denn auch die *guerrilleros* hatten schließlich Banken überfallen sowie Geschäftsleute und ausländische Diplomaten gekidnappt, um für ihre Sache Gelder zu beschaffen sowie die nationale und internationale Aufmerksamkeit auf sich zu lenken. In der Zeit ihres Zusammenlebens im Gefängnis tauschten beide Gruppen ihr Wissen, insbesondere über Taktik und Guerilla-Kriegsführung in Städten, untereinander aus.

Die Aufsplitterung des Drogenhandels in Rio ließ die Gewalt unter den verschiedenen Banden ansteigen.

Nach 1977, in der Zeit des Übergangs zur Demokratie, wurden die linksgerichteten Insassen schrittweise entlassen, während die armen, mehrheitlich schwarzen und unpolitischen Sträflinge weiterhin in Haft blieben. Um in einer ausgesprochen feindlichen Umgebung zu überleben, in der Konflikte zwischen Banden dominierten, nutzten diese Gefangenen ihre von den *guerrilleros* erworbenen organisatorischen Fähigkeiten und rissen gewaltsam die Kontrolle über das Hochsicherheitsgefängnis an sich. Aufgrund ihrer Kontakte zu den militanten Kommunisten bezeichneten die Gefängnisbehörden die neue Bande als „Rotes Kommando“. Kurze Zeit später hatte das Rote Kommando (portugiesisches Akronym: „CV“) zahlreiche Slums (Favelas) von Rio de Janeiro unterwandert, indem es seine soziale Rhetorik mit einer assistenzialistischen Praxis gegenüber der verarmten Bevölkerung sowie gesetzeswidrigen Aktionen wie Raubüberfällen und Entführungen verband. Zu Beginn der 1980er Jahre lockte die dort aufblühende Kokainwirtschaft die neue CV-Führung in die Andenländer. Die Gruppe verlegte sich nun darauf, das Kokain dieser Länder für den brasilianischen Markt zu verteilen

sowie – in Zusammenarbeit mit den europäischen Mafia-Gruppen und später den afrikanischen DTOs – einen Kokain-Transitweg durch Afrika zum europäischen Markt aufzubauen.⁸

Von den späten 1980er bis zu den späten 1990er Jahren führten Zerwürfnisse innerhalb des CV zur Entstehung neuer Organisationen wie etwa des *Terceiro Comando* (Drittes Kommando) und der *Amigos dos Amigos* (Freunde der Freunde, portugiesisches Akronym: „ADA“). Die Aufsplitterung des Drogenhandels in Rio ließ die Gewalt im Umgang der DTOs untereinander ansteigen, wobei es um die Kontrolle der strategisch wichtigsten Favelas, die interessantesten lokalen Märkte sowie die Höchstgewinne versprechenden Kontakte mit den peruanischen und kolumbianischen Drogenhändlern bzw. den europäischen und afrikanischen Mafia-Gruppen ging.

1993 bildete sich im staatlichen Strafvollzugssystem von São Paulo eine weitere Gruppe heraus – das *Primeiro Comando da Capital* (Erstes Kommando der Hauptstadt, portugiesisches Akronym: „PCC“). In der Anfangszeit des PCC wies dessen Vorgehensweise Ähnlichkeiten mit Operationen des CV aus dessen Anfangszeit in Rio auf. Die Gruppe veröffentlichte Manifeste zur Verteidigung der Rechte von Häftlingen und begann das Innenleben der Haftanstalten unter ihre Kontrolle zu bringen, indem sie etwa kriminelle Handlungen wie Vergewaltigungen und Raub unter den Insassen bestrafte.⁹ Jedoch weitete der PCC seinen Einfluss allmählich auf das gesamte System der Haftanstalten von São Paulo sowie über die Favelas der Stadt und die an deren Peripherie gelegenen Armenviertel aus. Um die Wende zum 21. Jahrhundert hatte das PCC bereits die Kontrolle über alle Haftanstalten von São Paulo gewonnen und eine Art *Pax Criminalis* in den bis dato von Gewalt überschatteten ärmsten Vierteln der Stadt begründet.

Im Jahr 2006 stellte das PCC seine Macht unter Beweis, indem es eine koordinierte Serie von Anschlägen auf Polizisten, Feuerwehrleute und andere Sicherheitskräfte verübte und zeitgleich die Kontrolle über diverse Hafteinrichtungen im Staat übernahm. Ziel war es, die Isolation des

PCC-Anführers, Marcos „Marcola“ Camacho, in einem Hochsicherheitsgefängnis zu verhindern. Nach anfänglichen Drohmanövern akzeptierte die Staatsregierung schließlich die Forderungen der Bande.

Seitdem hat das PCC Verbindungen zu europäischen Verbrecherorganisationen sowie zu den DTOs in den Andenländern aufgebaut. 2016 handelte man eine Allianz mit dem CV aus und lancierte ein ehrgeiziges Projekt mit dem Ziel einer Kontrolle des gesamten organisierten Verbrechens im Land. Die Strategie dabei ist, Allianzen mit den lokalen Banden in den nördlichen und nordöstlichen Regionen Brasiliens zu schmieden und nach dem Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit den ADA die Übernahme Rio de Janeiros in Angriff zu nehmen. Seitdem befindet sich die Stadt in Aufruhr, was den möglichen Beginn einer neuen Ära in der Geschichte des organisierten Verbrechens, der Ausübung von Macht und der Einflussnahme in Brasilien andeutet.

Schlussbemerkungen

Seit Juli 2017 wird Rio de Janeiro vom Militär kontrolliert. Der Staatsgouverneur hat Bundesgruppen angefordert, weil er glaubt, die beiden örtlichen Polizeikräfte, die Zivilpolizei und die Militärpolizei, seien nicht in der Lage, den „Drogenkrieg“ in der Stadt in den Griff zu bekommen. Prompt entsandte das Verteidigungsministerium Armee- und Marinetruppen mit dem Befehl, Alleen und Straßen zu besetzen und die durch die DTOs dominierten, insbesondere die unter CV-Kontrolle stehenden Favelas zu belagern. Diese Situation verschärfte sich weiter im Januar 2018, als die Staatsregierung ihre eigene Rolle als Schützer der öffentlichen Sicherheit aufgab und den Startschuss für eine nunmehr reale militärische Intervention in Rio de Janeiro gab. Das Sekretariat für Öffentliche Sicherheit wurde durch einen Armeegeneral substituiert und Truppen wurden in die Stadt verlegt, um die polizeilichen Maßnahmen in der Hauptstadt und im gesamten Staat zu flankieren.

Die Massenmedien sprechen gerne vom „Chaos“ in Rio und vergleichen den Staat mit einem *failed country* (gescheitertes Land), das unfähig ist sich selbst zu regieren. Diese Situation eröffnet ein neues Panorama für eine Sicherheitsanalyse zum organisierten Verbrechen in Brasilien, ist sie doch Folge der Ausweitung einer mafiaähnlichen Gruppe – des PCC – und der sich daraus ergebenden Militarisierung der öffentlichen Sicherheit, die in erster Linie den Einfluss der „alten“ und „weniger professionellen“ *comandos* beschneidet. Der Kampf um die Kontrolle von Drogenhandel und anderen rechtswidrigen Aktivitäten spielt sich zeitgleich in den Favelas, den Armenvierteln an der Peripherie und hinter den Mauern der Gefängnisse ab. Möglicherweise erleben wir derzeit das Aufkommen einer neuen Art von symbiotischer Verbindung zwischen Gruppen des organisierten Verbrechens, dem Militär und den staatlichen Polizeikräften – nicht zu vergessen den örtlichen Organisationen, NGOs und Think-Tanks, die in den von Gewalt überschatteten Bezirken aktiv sind. Die Reformen in der Drogenpolitik in Brasilien selbst werden bei all dem durch eine konservative Opposition erstickt, die ihnen keine Priorität beimisst und den eigenen Fokus auf andere Bereiche der politischen Instabilität legt, die dem Land zu schaffen machen. Die traditionellen Muster einer „Kriminalisierung von Armut“, deren Ausdruck Strafmaßnahmen aus rassistischen Motiven, Gewaltausübung durch die Polizei und Masseninhaftierungen sind, bleiben stabil und unhinterfragt, während die Zahl der Tötungsdelikte von Jahr zu Jahr steigt.

Die These von symbiotischen Verbindungen könnte hilfreich sein, um das fragwürdige Konzept eines „schwachen Staates“ zu vermeiden – zumindest, wenn von komplexen und hochinstitutionalisierten Gesellschaften wie der brasilianischen und den meisten lateinamerikanischen die Rede ist. Die wichtige Botschaft dabei ist: Die Idee einer „Parallelmacht“ sollte kritisch hinterfragt werden, wenn es um organisierte Kriminalität, insbesondere aber den Drogenhandel in Lateinamerika geht. Eine solche analytische Neuausrichtung würde es uns erlauben, das Problem aus einer anderen Perspektive zu betrachten und somit ein besser informiertes

Handeln anzuregen, das konkrete Auswirkungen auf die verwundbarsten Gruppen von Gesellschaften überall auf der Welt haben könnte.

–übersetzt aus dem Englischen–

Thiago Rodrigues ist Leiter des Graduiertenprogramms für Strategische Studien an der Nationaluniversität Fluminense, Rio de Janeiro, Brasilien, und Pressechef des ISA Global South Caucasus.

- 1 Vgl. Tilly, Charles 1985: War Making and State Making as Organized Crime, in: Evans, Peter / Rueschemeyer, Dietrich / Skocpol, Theda (Hrsg.): *Bringing the State Back In*, Cambridge, S.169 – 191.
- 2 Vgl. Foucault, Michel 2002: „Society Must Be Defended“: *Lectures at the Collège de France, 1975 – 1976*, New York.
- 3 Vgl. Andreas, Peter 2013: *Smuggler Nation: How Illicit Trade Made America*, Oxford.
- 4 Vgl. Rodrigues, Thiago / Labate, Beatriz 2016: Prohibition and the War on Drugs in the Americas: An Analytical Approach, in: Labate, Beatriz / Cavnar, Clancy / Rodrigues, Thiago (Hrsg.): *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. Cham: Springer, S.11 – 32; vgl. McAllister, William 2000: *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, New York / London.
- 5 Vgl. Sarmiento, Luis / Krauthausen, Ciro 1990: *Cocaína & Co.: Un mercado ilegal por dentro*, Bogotá.
- 6 Vgl. Rodrigues, Thiago / Kalil, Mariana / Zepeda, Roberto / Rosen, David 2017: *Warzone Acapulco: Urban Drug-Trafficking in the Americas*, in: *Contexto Internacional* 39: 3, S. 609 – 631.
- 7 Vgl. Labrousse, Alain / Koutouzis, Michael 1998: *Géopolitique et Géostratégies des Drogues*, Brüssel.
- 8 Vgl. Hermann, Isabella 2017: *Unheilvolle Allianzen: Zum Zusammenhang von schwacher Staatlichkeit, internationalem Kokainhandel und islamistischem Terrorismus in Westafrika*, *Auslandsinformationen* 2/2017, in: <http://kas.de/wf/de/33.49532> [31.05.2018].
- 9 Vgl. Biondi, Karina 2016: *Sharing this Path: An Ethnography of Prison Life and PCC in Brazil*, Chapel Hill.



Globale (Un-)Sicherheit

Unsichtbare Gegner

Warum Viren und Bakterien ein
Thema für die Sicherheitspolitik sind

Daniela Braun

Seuchen sind kein Thema der Vergangenheit. Ganz im Gegenteil, die Gefahr einer raschen Ausbreitung von Infektionskrankheiten ist heute so groß wie nie zuvor. Auch deshalb und wegen ihrer drastischen sozioökonomischen Folgen werden Epidemien und Pandemien zunehmend unter Sicherheitsaspekten betrachtet. Gesundheit als Thema der Sicherheitspolitik – bei manchem ruft das allerdings noch immer Widerstand hervor.

Einleitung

Gesundheitskrisen wie die rasche Ausbreitung von gefährlichen Infektionskrankheiten werden vermehrt in den Zusammenhang von Sicherheit und Stabilität gerückt. So nennt zum Beispiel das Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016 Pandemien und Seuchen eine Gefahr für regionale Stabilität. In den USA spielt Gesundheit bereits seit den frühen 2000er Jahren eine wichtige Rolle in außen- und sicherheitspolitischen Strategiedokumenten. Hintergrund dieser Entwicklung ist, dass durch die Globalisierung und den verstärkten Verkehr von Personen und Gütern die Gefahr von schweren Epidemien und Pandemien so hoch ist wie nie zuvor in der Geschichte. Gleichzeitig haben vergangene schwere Gesundheitskrisen, wie zum Beispiel der Ebola-Ausbruch 2013 in Westafrika, gezeigt, inwiefern Seuchen eine extreme Belastung für staatliche Strukturen und Versorgungssysteme darstellen und diese – letztendlich – destabilisieren können. Kritische Stimmen bezweifeln jedoch, dass Gesundheit ein Sicherheitsthema ist. Sie vertreten die Ansicht, dass moderne Seuchen staatliche Stabilität nicht gefährden und die Folgen der zunehmenden Versicherheitlichung, also der Beleuchtung des Themas Gesundheit aus sicherheitspolitischer Perspektive, schädlich für globale Gesundheit sowie Sicherheitspolitik sind. Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Debatte um *Health Security* – die sicherheitspolitische Betrachtung von Gesundheit – und argumentiert, dass Gesundheit sehr wohl ein extrem sicherheitsrelevantes Thema ist. Beunruhigend in

diesem Zusammenhang ist, dass *Health Security* zwar in wichtigen Strategiedokumenten genannt, aber bisher kaum mit politischem Leben gefüllt wird. So ist die Weltgemeinschaft aktuell weiterhin nur sehr ungenügend auf den Ausbruch einer erneuten Epidemie oder Pandemie vorbereitet. Dies ist besonders erschreckend vor dem Hintergrund, dass wir nicht vor der Frage stehen, ob wir in den kommenden Jahren den Ausbruch einer Epidemie oder Pandemie erleben werden, sondern lediglich vor derjenigen, *wann* dieser eintreten wird.

Pandemien – so alt wie die Menschheit

2018 jährt sich der Ausbruch einer der schwersten Pandemien der Moderne zum hundertsten Mal. Die Spanische Grippe breitete sich zwischen 1918 und 1920 zweimal über die ganze Welt aus, infizierte jeden dritten Menschen und tötete schätzungsweise 50 bis 100 Millionen Menschen, was zur damaligen Zeit 2,5 bis fünf Prozent der Weltbevölkerung ausmachte. Die Pandemie beeinflusste den Verlauf des Ersten Weltkrieges und nahm auch in anderen Teilen der Welt Einfluss auf politische Ereignisse.¹ Die Spanische Grippe ist aber nur ein Beispiel, allerdings ein besonders verheerendes, wenn es um die Zerstörungskraft von Seuchen geht. Der Schwarze Tod, die Beulenpest, breitete sich im 14. Jahrhundert entlang der Reise- und Handelsrouten von Asien nach Europa aus und tötete ungefähr ein Drittel der damaligen Weltbevölkerung. Und auch ein tieferer Blick in die Geschichte der Menschheit zeigt, dass Epidemien und Pandemien schon immer menschliche Zivilisationen,

den Untergang von Imperien und den Verlauf von Kriegen und Schlachten beeinflusst haben.

Die sicherheitspolitische Betrachtung von Gesundheitsthemen ist allerdings eine relativ junge Entwicklung, die erst in den späten 1990er Jahren einsetzte.² Zuvor wurde Gesundheit ausschließlich als Thema der *low politics* betrachtet und sicherheitspolitische Bedrohungen waren im Wesentlichen auf externe militärische Gefahren beschränkt.³ Das änderte sich in den 1990er Jahren und kann auf zwei Trends zurückgeführt werden.

Zum einen erweiterte sich das Verständnis von Sicherheit insgesamt nach dem Ende des Kalten Krieges und Sicherheitspolitik wurde nicht mehr ausschließlich als das Abwehren von externen militärischen Bedrohungen verstanden. Neue Themen, wie Terrorismus, aber auch Klimawandel, wurden vermehrt als Gefahr für Sicherheit und Stabilität erkannt. Der Zusammenhang von Entwicklungspolitik und Sicherheit rückte stärker ins Blickfeld und Konzepte wie zum Beispiel der vernetzte Ansatz gewannen an Bedeutung. Auch das Referenzobjekt für Sicherheit, also die Frage, für wen Sicherheit gewährleistet werden soll, erweiterte sich. Es stand nicht mehr ausschließlich der Staat im Zentrum der sicherheitspolitischen Betrachtung, wie zum Beispiel das Konzept *Human Security* zeigt, das einen individuellen Ansatz vorsieht.⁴ Insgesamt erweiterte sich das Verständnis von Sicherheit in den 1990er Jahren und wurde wesentlich umfassender verstanden als noch zu Zeiten des Kalten Krieges.

Die Rückkehr der Seuchen

Ein weiterer Trend, der dafür sorgte, dass sich das *Health Security*-Konzept durchsetzte, ist ein Phänomen, das Experten als die „Rückkehr der modernen Seuchen“ beschrieben haben.⁵ Denn ab den 1980er Jahren traten wieder vermehrt Infektionskrankheiten auf und verbreiteten sich rasch über Grenzen hinweg. Teilweise handelte es sich dabei um bisher unbekannte, tödliche Erreger, wie im Fall von HIV/Aids und SARS. Aber auch Krankheiten, die schon länger als

besiegt galten, wie Pest, Cholera oder Diphtherie, kehrten zurück und sorgten für große Verunsicherung.

Besonders tief saß der Schock, da man in den 1960er und 1970er Jahren angenommen hatte, dass die Zeit der Seuchen vorbei sei. Zahlreiche Experten vertraten die Meinung, dass Infektionskrankheiten in den nächsten Jahren – dank des medizinischen Fortschritts – sukzessiv kontrolliert und ausgerottet werden würden. Sichere Impfstoffe, die breite Verfügbarkeit der Wunderwaffe Antibiotika und bedeutende Fortschritte in



Schnelle Eingreiftruppe:
Gerade Megacities, in denen viele Menschen auf engem Raum zusammenleben, bieten Krankheitserregern ideale Bedingungen, um sich rasch zu verbreiten. Quelle: © Tyrone Siu, Reuters.

der Medizin hatten diese Hoffnung genährt. Die Rückkehr der modernen Seuchen, allen voran das Auftreten und die unglaubliche Zerstörungskraft von HIV/Aids, setzte dem medizinischen Optimismus ein jähes Ende.

Die Gründe für die Rückkehr der Seuchen sind vielfältig. Zum einen sind Mikroben extrem anpassungsfähig an äußere Gegebenheiten und entwickeln sich stets fort.⁶ So hat zum Beispiel der Gebrauch von Antibiotika dazu geführt, dass einige Mikroben komplexe Überlebensstrategien entwickelten und resistent gegen viele Arten von

Antibiotika wurden. Zum anderen aber sind es verschiedene, mit der Globalisierung einhergehende Megatrends, die das Ausmaß von Infektionskrankheiten immens vervielfachen.⁷

Infektionskrankheiten haben sich schon immer über Handels- und Reiserouten verbreitet. Mit der gestiegenen Mobilität von Waren und Menschen haben auch Geschwindigkeit und geografische Reichweite der Ausbreitung von Seuchen stark zugenommen; die allgemeine Ansteckungsgefahr hat sich dadurch enorm erhöht. Die SARS-Pandemie in den Jahren 2002 und



2003 hat besonders deutlich gezeigt, wie rapide und weit sich eine Infektionskrankheit in einer hypervernetzten Welt ausbreiten kann, bevor die internationale Gemeinschaft überhaupt bemerkt, womit sie es zu tun hat, und darauf angemessen reagieren kann. Von Hongkong aus verbreitete sich SARS innerhalb von zwei Tagen auf drei weitere Kontinente, verursachte über 8.000 Krankheitsfälle sowie über 770 Todesfälle weltweit, hatte bedeutende sozioökonomische Schäden und eine starke Verunsicherung der Bevölkerungen zur Folge.

Das stete Bevölkerungswachstum ist ein weiterer Grund für das vermehrte Auftreten moderner Seuchen. Durch die Zunahme der Weltbevölkerung steigt auch die Anzahl der potenziellen Wirte für Pathogene. Während 1950 noch 2,5 Milliarden Menschen auf der Erde lebten, sind es aktuell bereits circa 7,6 Milliarden. 2050 werden schätzungsweise 9,7 Milliarden Menschen die Welt bevölkern.⁸ Gleichzeitig verringert sich durch Verstärkung die geografische Distanz zwischen den vielen Menschen, was die Ansteckungsgefahr weiter ansteigen lässt. Unzureichende hygienische Zustände, wie schlechte oder verschmutzte Trinkwasserversorgung und fehlende Müllentsorgung in Megacities, sind ideale Ausbreitungsreservoirs für Krankheitserreger.

Das Risiko für die rasche Verbreitung von Infektionskrankheiten ist heute höher als je zuvor.

Auch die zunehmende Zerstörung der Umwelt steht im Zusammenhang mit dem Anwachsen der Gefahr von Pandemien und Epidemien. Denn zahlreiche gefährliche Pathogene können aus dem Tierreich auf den Menschen überspringen. Die sogenannten Zoonosen werden durch Umweltzerstörungen immer häufiger auf den Menschen übertragen, da Menschen in bisher unberührte Reservoirs vordringen und sich der Kontakt mit exotischen Tieren erhöht. So war der Ursprung der verheerenden Ebola-Epidemie in

Westafrika 2014/2015 mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Fledermaus, die einen 18 Monate alten Jungen in der Provinz Guéckédou im Süden Guineas mit dem tödlichen Virus infizierte.⁹

Entgegen der Annahme des medizinischen Optimismus, der in den 1960er und 1970er Jahren herrschte, leben wir heute in einer der gefährlichsten Zeiten für die rasche Ausbreitung von Infektionskrankheiten. Die ehemalige Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation (WHO), Gro Harlem Brundtland, beschreibt die heutigen Bedingungen von Krankheiten mit den Worten: „today, in an interconnected world, bacteria and viruses travel almost as fast as e-mail and financial flows. Globalization has connected Bujumbura to Bombay and Bangkok to Boston“.¹⁰ Auch Bill Gates, der sich mit der *Bill & Melinda Gates Foundation* für die Bekämpfung von Krankheiten weltweit einsetzt, sagt: „We’ve created, in terms of spread, the most dangerous environment that we’ve ever had in the history of mankind.“¹¹ Diese paradisischen Bedingungen für Viren und Bakterien führen zu einer beunruhigenden Verschiebung im empfindlichen Verhältnis von Menschen und Mikroben. Niemals zuvor in der Geschichte haben sich neue Krankheiten so schnell entwickelt wie in der Gegenwart, mit einer Rate von ungefähr einer neuen Krankheit pro Jahr.¹² Professor Stefan Elbe, der an der Universität von Sussex zu Infektionskrankheiten als Thema der Sicherheitspolitik forscht, fasst zusammen: „The medical optimism of the twentieth century has thus been displaced. We have entered a new era of deep microbial unease.“¹³

Health Security – Was ist das?

Health Security ist das Konzept, welches dieser Entwicklung Rechnung trägt und die sicherheitspolitische Betrachtung von Gesundheitsthemen bezeichnet. Was sich genau hinter *Health Security* verbirgt, wird unterschiedlich beantwortet je nach Blickwinkel des Akteurs. Eine allgemein anerkannte Definition existiert bis heute nicht. Fest steht aber, dass seit den späten 1990er Jahren Gesundheitsthemen auf die Agenda von sicherheitspolitischen Institutionen gerückt sind. Diese Entwicklung bzw. die Präsenz des

Sicherheitsparadigmas in der gesundheitspolitischen Debatte zeigt deutlich, dass die zwei vormals streng getrennten Bereiche – Gesundheit und Sicherheit – enger aneinander herangerückt sind.

Im Wesentlichen sind es drei Narrative, die immer wieder in der sicherheitspolitischen Debatte um Gesundheitsthemen angeführt werden.¹⁴ Zum einen ist es das Argument, dass sich Erreger heute durch die starke Vernetzung der Welt sehr rasch und teilweise unbemerkt ausbreiten können, wie zuvor erläutert.

Als zweites Narrativ kann die Angst vor einem absichtlichen Einsatz von Pathogenen bezeichnet werden – entweder durch Terroristen oder durch staatlich finanzierte Biowaffen-Programme. Diese Gefahr wurde mit den Anthrax-Anschlägen 2001 in den USA sehr stark ins Gedächtnis von westlichen Entscheidungsträgern gerückt. Die wiedererwachte Angst vor dem Einsatz von Biowaffen hat seit 2001 zu einem Anstieg von sogenannten Biodefence-Programmen weltweit geführt. Die Mehrzahl der Hochsicherheitslabore heute forscht aber nicht nur zum absichtlichen Einsatz von Pathogenen, sondern auch zum natürlichen Auftreten von Krankheitsausbrüchen. Paradoxerweise haben der Anstieg dieser Programme, der Ausbau von Hochsicherheitslaboren mit den dazugehörigen Materialien und die Intensivierung der Forschung dazu beigetragen, dass heute ein höheres Risiko des Einsatzes von Biowaffen besteht, da gefährliche Krankheitserreger aus diesen Laboren entwendet werden können oder Unfälle von diesen Einrichtungen ausgehen können.¹⁵ Durch die Zunahme der Forschung mit gefährlichen Krankheitserregern und insbesondere auch durch Fortschritte im Bereich der Gensynthese besteht eine erhöhte Gefahr von Dual Use, wenn diese Forschungsergebnisse veröffentlicht werden und die notwendigen Materialien handelsüblich verfügbar sind. Zuletzt entstand eine hitzige Debatte im Juli 2017 um die Veröffentlichung der Forschungsergebnisse eines kanadischen Forscherteams, das im Labor die Pferdepocken – die in der Natur ausgestorben sind – nachbaute. Die DNA-Bausteine hatten sie legal bei einer großen deutschen Firma erworben.

Zwar sind die Pferdepocken nicht gefährlich für den Menschen, aber Experten gehen davon aus, dass eine synthetische Nachbildung auch mit der für den Menschen gefährlichen Variante relativ leicht möglich wäre.¹⁶

Das dritte Narrativ besagt, dass Seuchen durch ihre drastischen sozioökonomischen Auswirkungen zunehmend staatliche Stabilität gefährden. Dies kam verstärkt mit der Debatte um HIV/Aids auf. Als eine der wichtigsten Wegmarken der Versicherunglichung von Gesundheit gilt die Sitzung des VN-Sicherheitsrates im Januar 2000. Dort wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen ein Gesundheitsproblem – die rasche Ausbreitung von HIV/Aids – als sicherheitspolitische Bedrohung diskutiert. Zwar ist der Zusammenhang von Gesundheit und Sicherheit im Fall von HIV/Aids unter anderem auch ein sehr unmittelbarer, da durch die zum Teil sehr hohen Infektionsraten in vielen Militärs in Subsahara-Afrika deren Einsatzfähigkeit und Schlagkraft gefährdet ist. Dennoch sind es auch die weiteren sozioökonomischen Auswirkungen der Krankheit, die Anlass zur Sorge um die Sicherheit geben.¹⁷ In seiner Rede vor dem VN-Sicherheitsrat betonte der damalige Generalsekretär Kofi Annan, dass durch die drastischen sozioökonomischen Folgen von HIV/Aids staatliche Stabilität gefährdet sei: „By overwhelming the continent’s health services, by creating millions of orphans and by decimating health workers and teachers, AIDS is causing social and economical crises which in turn threaten political stability.“¹⁸

Gesundheitsprobleme haben das Potenzial, einen Staat oder gar ganze Regionen zu destabilisieren.

Die Erkenntnis, dass ein Gesundheitsproblem durch seine drastischen Auswirkungen auf die Wirtschaft, das soziale Zusammenleben, staatliche Versorgungssysteme sowie das Vertrauen in staatliche Institutionen einen Staat, aber auch ganze Regionen destabilisieren kann, ist der

Kern des *Health Security*-Konzepts. Das bedeutet auch, dass nicht automatisch jedes Gesundheitsproblem eine sicherheitspolitische Bedrohung darstellt. Denn nur Krankheiten, die das Potenzial haben, das gesellschaftliche und staatliche Zusammenleben zu unterminieren, stellen auch gleichzeitig eine sicherheitspolitische Bedrohung dar. Aus diesem Grund beschränkt sich der sicherheitspolitische Diskurs bisher fast ausschließlich auf übertragbare Krankheiten, die akute und besonders gravierende Schäden hervorrufen – also starke Symptome verursachen oder eine hohe Letalität aufweisen. Dabei kommt es jedoch nicht nur darauf an, wie gravierend der Schaden ist, sondern auch, wie disruptiv er auftritt. Denn nicht-übertragbare Krankheiten wie Diabetes, Krebs oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen machen heute auch bereits in Schwellen- und Entwicklungsländern den Großteil der Krankheitslast aus.¹⁹ Für den sicherheitspolitischen Diskurs ist aber auch entscheidend, wie akut der durch die Krankheit verursachte Schaden auftritt. Je unmittelbarer der Schaden, desto höher ist das Potenzial, staatliche Versorgungssysteme und das gesellschaftliche Zusammenleben massiv zu stören. Folglich sind es meist hochansteckende Krankheiten mit einer hohen Sterblichkeit und schweren akuten Symptomen, die als sicherheitspolitische Bedrohungen wahrgenommen werden.²⁰

***Health Security* – ein umstrittenes Konzept**

Gesundheitsprobleme als sicherheitspolitische Bedrohung zu behandeln wird allerdings auch aus unterschiedlichen Gründen heftig kritisiert. Zum einen, so behaupten kritische Stimmen, sei Gesundheit kein sicherheitspolitisches Problem, da moderne Seuchen bisher keinen unmittelbaren Staatszerfall ausgelöst haben. Auch wenn HIV/Aids oder die Spanische Grippe besonders gravierende Pandemien waren und immens hohe Todeszahlen zur Folge hatten, so wurde durch sie doch (bisher) kein Staat vollständig destabilisiert, so das Argument der Kritiker.²¹

Weiterhin wird vor den Folgen und Gefahren von der Versicherheitlichung von Gesundheit gewarnt. Humanitäre und entwicklungspolitische Akteure

argumentieren, dass die Verfolgung gesundheitspolitischer Ziele in Entwicklungs- und Schwellenländern nicht zum rein strategischen Interesse westlicher Staaten verkommen sollte, sondern in erster Linie ein Menschenrecht ist. Der Einsatz für Gesundheit weltweit sollte vielmehr von humanitären Prinzipien geleitet werden als von sicherheitspolitischen Überlegungen. Es sei nur wenig nachhaltig für die Förderung von Gesundheit und öffne die Tür für autoritäre Maßnahmen, wenn sicherheitspolitische Motive und Instrumente eine bedeutende Rolle in *Global Public Health* spielten. Insbesondere das steigende Engagement von Militär in Gesundheit wird kritisch bewertet, da humanitäre und entwicklungspolitische Akteure um ihre politische Neutralität, die für sie überlebenswichtig ist, fürchten. Auch die zunehmende Gewalt gegen Krankenhäuser und medizinische Einrichtungen in Kriegsgebieten wird in einen engen Zusammenhang mit der Versicherheitlichung von Gesundheit gerückt.

Kritische Stimmen aus dem sicherheitspolitischen Lager sind der Meinung, dass Gesundheitskrisen im Kontrast zu traditionellen sicherheitspolitischen Themen eine geringere Bedrohung darstellen, und belächeln das Thema *Health Security*. Gesundheit ist für sie oft noch ein exotisches und weniger wichtiges Sicherheitsthema. Sie fürchten außerdem darum, dass sicherheitspolitische Ressourcen durch das zusätzliche Aufgabenfeld Gesundheit weiter aufgezehrt werden. Mit Blick auf Militäreinsätze in Gesundheitskrisen wird ein zunehmender *mission creep* – also eine schleichende Ausweitung der Mission – befürchtet.

Abgesehen von diesen kritischen Stimmen spielt Militär aber heute sehr wohl eine Rolle in zahlreichen Bereichen globaler Gesundheit, wie zum Beispiel in der Erforschung, Bekämpfung und Überwachung der verschiedensten gefährlichen Krankheiten durch die amerikanischen Labore der *Navy Medical Research Unit* (NAMRU).²² Am sichtbarsten ist das militärische Engagement in Gesundheit allerdings mit Blick auf die Bekämpfung akuter Gesundheitskrisen, wie zum Beispiel Ebola in Westafrika oder Zika in Brasilien. Wie bei der Bewältigung von Naturkatastrophen oder

humanitären Krisen übernahm das Militär hauptsächlich logistische Aufgaben und schulte – im Fall von Ebola – Personal im Umgang mit der Krankheit. Diese Rolle des Militärs anzuerkennen und zu untersuchen, wo das Militär heute schon einen Mehrwert in globaler Gesundheit leistet, in welchen Bereichen die Einbindung des Sicherheitssektors Vorteile bringt und wo das Militär auch nicht eingreifen sollte, muss offen, evidenzbasiert und ideologiefrei untersucht und diskutiert werden.

Gesundheit ist ein Sicherheitsthema

Der Kritik kann entgegengehalten werden, dass Gesundheitsprobleme sehr wohl eine massive sicherheitspolitische Bedrohung darstellen, weil sie das Potenzial haben, Staaten, Gesellschaften und Regionen zu destabilisieren. Auch wenn bisher kein Staat in Folge einer modernen Seuche vollständig zerfallen ist – wie Kritiker anführen – haben vergangene Ausbrüche von Infektionskrankheiten durchaus gezeigt, dass das gesellschaftliche und staatliche Funktionieren massiv gestört wird. Weiterhin scheinen die *Health Security*-Kritiker zu vergessen, dass alle Trends, die zur Rückkehr der modernen Seuchen führen, wie das Zusammenspiel von Globalisierung, Mobilität und Bevölkerungswachstum, in Zukunft weiter zunehmen werden und dass somit auch aller Voraussicht nach das Ausmaß und die Zahl der Epidemien und Pandemien steigen werden. So gelangen Krankheiten, die früher von selber abgeklungen sind, heute durch die erhöhte Mobilität schneller in urbane Ballungszentren und können sich von dort exponentiell verbreiten.

Dass die Bedrohung durch Ebola lange Zeit unterschätzt wurde, hatte für Westafrika verheerende Folgen.

Die Ebola-Krise in Westafrika hat diesen Zusammenhang sehr deutlich aufgezeigt. Das Ausmaß der Epidemie in der Region wurde lange von Experten unterschätzt, da bisherige

Ebola-Ausbrüche in abgelegenen Regionen Zentralafrikas sich meist schnell selbst terminierten bzw. die Infektionsketten schnell unterbrochen werden konnten. Dies war 2014 in Westafrika nicht der Fall, da das Virus schnell in bevölkerungsreiche Regionen gelangte.

In den hauptsächlich betroffenen Ländern brach der ohnehin schon schwache Gesundheitssektor in Folge der hohen Krankheitslast durch Ebola nahezu vollständig zusammen und die Auswirkungen für die generelle medizinische Versorgung – auch langfristig – sind dramatisch. Das öffentliche Leben kam durch die Schließung von Schulen, öffentlichen Plätzen sowie Märkten, aber auch durch die Angst und Panik vor Ansteckung zum Erliegen. Nahrungsmittel wurden knapp und die Preise stiegen massiv an, da insbesondere auch Bauern durch die Epidemie betroffen waren, erkrankten, starben oder von ihren Farmen flohen und Felder nicht bestellt werden konnten. Die wirtschaftliche Produktivität und der Handel brachen ein aufgrund der Panik vor der Krankheit und des Umstandes, dass Arbeiter erkrankten, verstarben oder sich um Angehörige kümmerten. Unternehmen, Banken, Hotels, Transportunternehmen sowie fast alle Bereiche der Wirtschaft drosselten oder stellten ihre Betriebe ganz ein. International wurden die hauptbetroffenen Länder zunehmend isoliert, da andere Staaten ihre Grenzen schlossen, keine Staatsbürger der drei Länder mehr einreisen ließen und den Reise- und Handelsverkehr in die Region einstellten.²³ Vor allem in Liberia kam es in Folge der Verhängung von Quarantäne und einer gefährlichen Gemengelage aus tiefem Misstrauen in staatliche Institutionen und Panik vor der tödlichen Krankheit zu Aufständen und Gewalt gegen Sicherheitskräfte und Gesundheitspersonal.²⁴

Auch die Legitimität staatlicher Strukturen wird zunehmend in Frage gestellt, wenn der Staat in Folge einer Epidemie oder Pandemie – wie im Fall von Ebola – die öffentliche Versorgung und die Sicherheitslage nicht mehr aufrechterhalten kann und es zu einem Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung kommt. Dies kann auch viele Jahre nach der Überwindung der

Gesundheitskrisen noch Nachwirkungen haben, wenn das Vertrauen in staatliche Institutionen durch Epidemien langfristig Schaden nimmt.

Der westafrikanische Ebola-Ausbruch war sicherlich eines der drastischsten Beispiele für den Zusammenhang von Sicherheit und Gesundheit in der jüngeren Vergangenheit. Andere Gesundheitskrisen, wie SARS 2002/2003, hatten ebenfalls gravierende Auswirkungen unter anderem auf Handel, Wirtschaft und Reiseverkehr. Staaten wie zum Beispiel Kanada und Singapur spürten die ökonomischen Konsequenzen der Pandemie sehr deutlich.

Von akademischer Seite untersuchte Andrew Price-Smith, Professor am Colorado College, den empirischen Zusammenhang zwischen Gesundheit und Sicherheit. In zwei umfangreichen Studien zeigte er, dass eine hohe Anzahl von Infizierten einen signifikant negativen Einfluss auf staatliche Kapazitäten und Stabilität hat.²⁵

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die oben genannten Megatrends, wie weltweite Mobilität von Menschen und Waren, Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und Umweltzerstörung, in Zukunft zunehmen werden, wird auch das Risiko für Epidemien und Pandemien weiter anwachsen. Damit steigt auch die Gefahr für Stabilität und Sicherheit.

Unvorbereitet und verwundbar

Die Ebola-Krise in Westafrika hätte niemals das erreichte Ausmaß annehmen dürfen und führt uns vor Augen, wie unvorbereitet und verwundbar die internationale Gemeinschaft im Kampf gegen Epidemien und Pandemien ist. Denn bereits im März 2014 wurde bekannt, dass es sich in Westafrika um Ebola in der tödlichsten Form (Zaire) handelte – eine Infektionskrankheit, die bereits seit den 1970er Jahren bekannt und erforscht ist. Dennoch ließ sich die Weltgesundheitsorganisation bis zum 8. August 2014 Zeit, den internationalen Gesundheitsnotstand auszurufen.²⁶ Hinzu kommt, dass Ebola keine besonders ansteckende Krankheit ist, also *nur* direkt von Mensch zu Mensch und nicht über die Atemluft übertragen

werden kann. Manch ein Experte sprach sogar von Glück, dass es *nur* Ebola war. Wenn also eine bekannte und nicht über die Luft übertragbare Krankheit schon ein solches Ausmaß annehmen konnte, so bleibt kaum auszudenken, welche Folgen ein neuartiges, hochansteckendes und tödliches Virus haben könnte.

Aktuell sind nur wenige Länder ausreichend auf den Ausbruch einer Pandemie vorbereitet.

Die Epidemie in Westafrika galt als dringender Weckruf, den Kampf gegen globale Seuchen zu verbessern. In der Zeit unmittelbar nach der Epidemie schien es zudem so, als sei Ebola tatsächlich ein *Game Changer* gewesen. Zahlreiche *high-level*-Panels, *lessons-learned*-Veranstaltungen und Papiere mit Reformvorschlägen wurden veröffentlicht und diskutiert sowie wichtige Reformprozesse angestoßen, wie bei der WHO. Aber auch die Einführung der *Pandemic Emergency Financing Facility* der Weltbank oder des *European Medical Corps* der EU waren bedeutsame Schritte im Kampf gegen globale Seuchen. Dennoch, so bescheinigt ein Bericht der Weltbank im Mai 2017, sind die meisten Länder aktuell nicht ausreichend auf den Ausbruch einer Pandemie oder Epidemie vorbereitet.²⁷ So werden wesentliche Gesundheitsinfrastrukturen, die es ermöglichen, den Ausbruch gefährlicher Infektionskrankheiten frühzeitig zu erkennen, wie Labore aber auch Notfall-Zentren, chronisch unterfinanziert und vernachlässigt. Gerade die Überwachung in Ländern mit besonders gefährlichen Hot Spots für die Entstehung und Verbreitung von Infektionskrankheiten ist nicht ausreichend.

Besonders im Fall von Grippe, so warnen Experten, besteht die Gefahr einer weltweiten Pandemie. Diese entsteht, wenn ein neuartiges Influenzavirus vom Tier auf den Mensch übertragen wird und die Fähigkeit entwickelt, von Mensch zu Mensch übertragen zu werden. Im Fall der tödlichen Vogelgrippe H7N9, die in



Grippeimpfung: Um schnell und angemessen auf den Ausbruch einer Pandemie reagieren zu können, braucht es mehr als „nur“ ausreichend Impfstoff. *Quelle: © Reuters.*

China immer wieder bei Hühnern und Vögeln auftritt und mitunter auch schon auf den Mensch übertragen wurde, ist man besonders besorgt. Im Winter 2016/2017 erkrankten bereits 759 Menschen in China an H7N9, 281 Menschen davon starben an den Folgen der Erkrankung. Influenzaviren können besonders rasch mutieren und es besteht die Gefahr einer Übertragbarkeit von Mensch zu Mensch. Auch das Influenzavirus, das die Spanische Grippe verursachte, mutierte mehrmals, bevor es die gravierende Pandemie von 1918 bis 1920 auslöste.²⁸

Health Security als Chance

Die internationale Gemeinschaft in eine Lage zu versetzen, auf Epidemien und Pandemien schnell und angemessen reagieren zu können, ist eine der größten Herausforderungen des 21.

Jahrhunderts. Erhebliche finanzielle Ressourcen und umfassende Reformen sind notwendig. Die entstehenden Kosten, sollten diese Vorbereitungen nicht getroffen werden und Seuchen weiterhin gesellschaftliche und politische Stabilität gefährden, werden indes erheblich höher ausfallen.

Ein wichtiger Schritt im Kampf gegen globale Seuchen wäre es anzuerkennen, dass Gesundheit ein sicherheitsrelevantes Thema ist. *Health Security* muss nicht nur auf die politische Agenda gesetzt, sondern entschieden mit politischem Leben gefüllt werden. Das *Health Security*-Konzept hat den gesundheitspolitischen Themen im politischen Diskurs eine höhere Priorität, verstärkte Aufmerksamkeit, ein breiteres Spektrum von Akteuren und wesentlich mehr Ressourcen verschafft. Sicherheitspolitische Akteure,

Ansätze und Instrumente können zur Verbesserung im Kampf gegen globale Seuchen einen wichtigen Beitrag leisten. Dies wird jedoch nur möglich sein, wenn man es auch zulässt und mit konkreten politischen Maßnahmen unterstützt. Das bedeutet nicht, dass der sicherheitspolitische Ansatz im Kampf gegen Epidemien und Pandemien das alleinige Allheilmittel ist und keine Risiken birgt, sondern dass sicherheitspolitische Akteure und Ansätze in die Vorbereitungen auf Seuchen einbezogen werden sollten. Denn der Trend ist eindeutig: Epidemien und Pandemien sind eine reale Gefahr für Sicherheit und Stabilität im hypervernetzten 21. Jahrhundert. Wir können es uns nicht erlauben, diese Tatsache länger zu ignorieren.

Daniela Braun ist Associate Fellow am Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Stipendiatin im internationalen Promotionskolleg „Sicherheit und Entwicklung im 21. Jahrhundert“ der Konrad-Adenauer-Stiftung sowie Mitglied im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der KAS.

- 1 Vgl. Röhrlich, Dagmar 2018: Wie eine Epidemie Gesellschaften veränderte, Deutschlandfunk, 29.01.2018, in: <http://dlf.de/409472> [24.05.2018].
- 2 Vgl. Fidler, David 2007: A Pathology of Public Health Security: Approaching Pandemics as Security Threats, in: Cooper, Andrew / Kirton, John / Schrecker, Ted (Hrsg.): *Governing Global Health: Challenge, Response and Innovation*, Hampshire, S. 41–64.
- 3 Vgl. Elbe, Stefan 2010: *Security and Global Health: Toward the Medicalization of Insecurity*, Cambridge.
- 4 Vgl. Commission on Human Security 2003: *Human Security Now. Protecting and Empowering People*, Vereinte Nationen, New York, in: <http://bit.ly/2L8boG0> [30.04.2018].
- 5 Vgl. Engert, Stefan 2011: Sichere Gesundheit – gesunde Sicherheit: Pandemien als objektives und subjektives (Sicherheits-)Risiko, in: *Sicherheit und Frieden*, 29:2, Themenschwerpunkt: Sicherheitskultur, S.103–109.
- 6 Vgl. Garrett, Laurie 1996: The Return of Infectious Diseases, in: *Foreign Affairs*, 75:1, S. 66–79.
- 7 Vgl. Engert 2011, N.5; Smolinski, Mark et al. 2003: *Microbial Threats to Health: Emergence, Detection and Response*, U.S. National Academy of Science, in: <https://nap.edu/read/10636> [24.05.2018].
- 8 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2017: *Bevölkerungsentwicklung*, 01.07.2017, in: <http://bpb.de//52699> [24.05.2018].
- 9 Vgl. Kekulé, Alexander S. 2015: Von Ebola lernen: Was gegen künftige Epidemien getan werden muss, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65:20–21, in: <http://bpb.de/apuz/206112> [06.06.2018].
- 10 Brundtland, Gro Harlem 2003: *Global Health and International Security*, in: *Global Governance*, 9: 4, S. 417–423, hier: S. 417.
- 11 Klein, Ezra 2015: The most predictable disaster in the history of the human race, *Vox*, 27.05.2015, in: <https://vox.com/2015/5/27/8660249> [24.05.2018].
- 12 Vgl. WHO 2007: *The world health report 2007*, in: <http://who.int/whr/2007/en> [24.05.2018].
- 13 Elbe 2010, N. 3, S. 2.
- 14 Vgl. Fidler 2007, N. 2.
- 15 Vgl. Koblenz, Gregory D. 2016: *Quandaries in Contemporary Biodefense Research*, in: Lentzos, Filippa (Hrsg.): *Biological Threats in the 21st Century*, The Politics, People, Science and Historical Roots, London, S.303–328; ders. 2010: *Biosecurity Reconsidered, Calibrating Biological Threats and Responses*, in: *International Security*, 34: 4, S.96–132.
- 16 Vgl. Zylka-Menhorn, Vera 2017: Synthetische Pockenviren: „Die Katze ist aus dem Sack“, *Deutsches Ärzteblatt*, 114:50, in: <https://aerzteblatt.de/archiv/195402> [24.05.2018].
- 17 Vgl. Elbe, Stefan 2002: HIV/Aids and the Changing Landscape of War in Africa, in: *International Security*, 27:2, S.159–177.
- 18 Annan, Kofi 2000: *the impact of AIDS on peace and security*, Rede, 10.01.2000, in: http://bit.ly/annan_2000 [24.05.2018].

- 19 Vgl. Merten, Martina 2010: Chronische Erkrankungen in Entwicklungsländern: Herzinfarkte und Diabetes im Slum, Deutsches Ärzteblatt, 107:40, in: <https://aerzteblatt.de/archiv/78663> [24.05.2018].
- 20 Vgl. Feldbaum, Harley /lley, Lee 2004: Public Health and Security, in: Ingram, Alan (Hrsg.): Health, Foreign Policy & Security. Towards A Conceptual Framework For Research and Policy, London, S.19–28.
- 21 Vgl. de Waal, Alex 2014: Militarizing Global Health, Boston Review, 11.11.2014, in: <http://bit.ly/2GIPpZC> [24.05.2018].
- 22 Vgl. Peake, James et al. 2011: The Defense Department's Enduring Contributions to Global Health: The Future of the U.S. Army and Navy Overseas Medical Research Laboratories, A Report of the CSIS Global Health Policy, Center for Strategic & International Studies (CSIS), in: <http://bit.ly/2ssGws1> [24.05.2018].
- 23 Vgl. Omoleke, Semeeh et al. 2016: Ebola viral disease in West Africa: a threat to global health, economy and political stability, in: Journal of Public Health in Africa, 7:534, S.27–40.
- 24 Vgl. Sagan, Charlotte 2015: Ebola, A Threat to Security?, Stanford Journal of Public Health, 01.05.2015, in: <https://stanford.io/2sBnHDT> [24.05.2018].
- 25 Vgl. Price-Smith, Andrew T. 2009: Contagion and Chaos. Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization, London; ders. 2001: The Health of Nations. Infectious Disease, Environmental Change and Their Effects on National Security and Development, London.
- 26 Vgl. Kekulé 2015, N.9.
- 27 Vgl. Schnirring, Lisa 2017: World Bank says most nations not ready for pandemic, CIDRAP, 25.05.2017, in: <http://bit.ly/2wITYNR> [24.05.2018].
- 28 Vgl. Osterholm, Michael T. und Olshaker, Mark 2018: We're Not Ready for a Flu Pandemic, The New York Times, 08.01.2018, in: <https://nyti.ms/2rHZFqf> [24.05.2018].



Quelle: © Nikolay Doychinov, Reuters.

[Weitere Themen](#)

Gehört der Islam zum östlichen Europa?

Überlegungen zu Geschichte, Religion und national-
staatlicher Identität in den östlichen EU-Ländern

[Alexander Beribes](#) / [Leo Mausbach](#) / [Johannes Jungeblut](#)

Die Flüchtlingskrise hat bislang verdeckte Konfliktlinien innerhalb der EU offenbart, besonders mit Blick auf die östlichen Mitgliedstaaten. Die Diskussion in Deutschland wird der Verschiedenheit der Erfahrungen und Perspektiven in diesen Ländern jedoch oft nicht gerecht. Hilfreich zum Verständnis der Haltung gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen aus islamisch geprägten Ländern könnte ein Blick auf das historisch gewachsene Verständnis von nationaler Identität sein.

Die EU-Osterweiterung sollte die fast ein halbes Jahrhundert währende Spaltung Europas endgültig überwinden. Doch mit den konfliktbeladenen gegensätzlichen Auffassungen bezüglich der Verteilung von Asylsuchenden kehren im Zuge der Flüchtlingskrise Erklärungsmuster wieder, die unseren Kontinent im medialen Diskurs in fortschrittliche und tolerante „Westeuropäer“ auf der einen sowie rückständige „Osteuropäer“ auf der anderen Seite teilen. Abgesehen davon, dass populistische und islamfeindliche Parteien auch im Westen Europas erfolgreich sind, lohnt es sich, den östlichen Teil der EU differenzierter zu betrachten.

Der vorliegende Beitrag soll daher schlaglichtartig einige Erklärungsansätze aufzeigen, die helfen könnten, die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, welche das Verhältnis zum Islam und zu den Muslimen in den östlichen EU-Ländern prägen, besser zu verstehen. Zu diesem Zweck werden diese Staaten in drei Ländergruppen unterteilt: die Visegrád-Gruppe, das Baltikum und die EU-Mitglieder Südosteuropas. Innerhalb dieser Gruppen stehen die Länder Polen, Litauen und Bulgarien im Fokus.

Der Beitrag erhebt nicht den Anspruch, allgemein gültige Aussagen zum Verhältnis der Mehrheitsgesellschaft zum Islam in allen östlichen EU-Staaten zu treffen. Stattdessen soll ein Mosaik an Herangehensweisen zu einer nuancierten Auseinandersetzung mit dieser komplexen und vielschichtigen Thematik anregen. Insbesondere historische Entwicklungen sowie

innen- und außenpolitische Zusammenhänge sollen hierfür angeschnitten werden. Die Ergebnisse dienen der Versachlichung der nicht selten emotionalen Debatte.

Visegrád-Staaten

Der im Februar 1991 gegründeten, bis heute schwach institutionalisierten Visegrád-Gruppe gehören Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn an. Nachdem die vier Länder das Ziel eines Beitritts zu NATO und EU erreicht hatten, nahm das Interesse an dem Kooperationsformat schrittweise ab. Eine augenfällige Renaissance erlebte es erst wieder im Jahr 2015 mit der europäischen Flüchtlingskrise.

Die vier ostmitteleuropäischen Staaten eint besonders ihre Ablehnung eines Mehrheitsbeschlusses des Rats der EU-Innenminister vom 22. September 2015 über die Verteilung von Flüchtlingen. Ihre Haltung begründen die vier unter anderem damit, dass Asylsuchende aus überwiegend muslimischen Ländern ein Sicherheitsrisiko darstellten, vor dem die eigenen Bürger zu schützen seien.

So bezeichnete beispielsweise der Präsident der Tschechischen Republik, Miloš Zeman, den Flüchtlingsstrom im Herbst 2015 als eine „organisierte Invasion“¹ und machte in mehreren Interviews deutlich, er halte es nicht für realistisch, muslimische Flüchtlinge integrieren zu können. Im Herbst vergangenen Jahres unterstrich das tschechische Staatsoberhaupt, es verzichte lieber auf EU-Subventionen als dass es

Flüchtlinge aufnehmen.² Fidesz, die Partei Viktor Orbáns, des im April wiedergewählten Regierungschefs Ungarns, plant sogar, die Umverteilung von Flüchtlingen per EU-Beschluss für verfassungswidrig zu erklären, solange keine ausdrückliche Zustimmung des ungarischen Parlamentes vorliegt.

Die Regierungen der vier Visegrád-Staaten können mit der Unterstützung weiter Teile ihrer Bevölkerung für eine restriktive Flüchtlingspolitik rechnen. Das hat verschiedene Gründe.

Politisch fühlen sich die Ostmitteleuropäer in der EU nur eingeschränkt gleichberechtigt.

Zunächst fehlt es im Alltag der Menschen an Berührungspunkten mit Muslimen.³ Wichtigste Informationsquelle sind daher die Medien, deren Bild der islamischen Welt seit vielen Jahren zumeist von Terrorismus sowie Kriegen in Nordafrika, Nahost und Afghanistan bestimmt wird. Nach dem EU-Beitritt 2004 wanderten viele Ostmitteleuropäer nach Westeuropa aus und kamen zum ersten Mal mit Menschen muslimischen Glaubens in Kontakt. Die hierbei rezipierten, kontrovers geführten Debatten über Integration, Parallelgesellschaften und islamischen Fundamentalismus bestärkten oft bereits bestehende Vorbehalte, schienen die Visegrád-Staaten aber nicht unmittelbar zu betreffen. Dies änderte sich mit der sich abzeichnenden Flüchtlingskrise. Noch im September 2015 hielten sich zum Beispiel in Polen Befürworter und Gegner der Aufnahme von Schutzsuchenden aus Nahost und Afrika die Waage.⁴ Mit anwachsenden Flüchtlingszahlen nahm jedoch die Sorge vor einer Überforderung zu. Ungarn befand sich dabei im Zentrum des Geschehens und war später an der Schließung der Flüchtlingsroute über den Balkan beteiligt. Das Krisenmanagement Deutschlands wurde in den Visegrád-Staaten – ganz im Gegensatz zum Selbstverständnis der bundesdeutschen Politik – oft als rücksichtslos

und irrational empfunden, da es über Bedenken hinwegging und moralische Überzeugungen absolut setzte.

Die Flüchtlingskrise förderte jedoch auch tiefer liegende Differenzen zwischen alten und neuen EU-Mitgliedern zutage. Noch heute lässt die Erfahrung, dass sich hinter den hehren Zielen der Kommunisten zumeist nur Unwahrheit, Unrecht und Unfreiheit verbargen, viele Bürger im ehemals kommunistischen Teil Europas misstrauisch werden, wenn Politik als wertegeleitet begründet wird. So schossen bereits kurz nach der Entscheidung der deutschen Bundeskanzlerin, in Budapest gestrandete Flüchtlinge aufzunehmen, absurde Verschwörungstheorien aus dem Boden, welche die „wahren“ Beweggründe Angela Merkels zu entlarven suchten. Zudem herrscht weiterhin nur geringes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der eigenen, relativ jungen staatlichen Institutionen. Obwohl man sich nach harten Jahren der Transformation einen bescheidenen Wohlstand erarbeiten und eine aufstrebende Mittelschicht entstehen konnte, bestehen nach wie vor erhebliche gesellschaftliche Unterschiede. Alles Erreichte scheint zerbrechlich. Zusätzlich schmerzt der bleibende Rückstand zu Westeuropa. Statt heimischer Unternehmen dominieren internationale Ketten und Konzerne das Stadtbild. Politisch fühlen sich die Ostmitteleuropäer in der EU nur eingeschränkt gleichberechtigt. Angesichts der Umgehung der Transitländer in Ostmitteleuropa mithilfe der Nord Stream-Erdgaspipeline und ihrer geplanten Erweiterung wirken deutsche Solidaritätsappelle auf nicht wenige Polen unglaublich unwirksam.

Unter anderem aus den genannten Aspekten erwächst für die Visegrád-Staaten die Überzeugung, nur der eigene restriktive Ansatz stelle einen verantwortungsbewussten Umgang mit der Flüchtlingskrise dar. Im Programm der ungarischen Visegrád-Präsidentschaft 2017/2018 wurde dies klar formuliert.⁵ Den Vorsitz 2018/2019 hat turnusmäßig die Slowakei inne. Das einzige Euro-Mitglied der Gruppe bemüht sich häufig um eine Vermittlerrolle zwischen den drei übrigen Ländern und der Europäischen Kommission. Bei einem Treffen mit dem neuen





Suche nach Orientierung: Die identitätsstiftende katholische Kirche in Polen ist in der Flüchtlingsfrage tief gespalten.
Quelle: © Damir Sagolj, Reuters.

slowakischen Premierminister Peter Pellegrini im April äußerte sich Kommissionspräsident Juncker optimistisch, dass sich die Beziehungen zu den Visegrád-Staaten „mit der Übernahme des Vorsitzes durch die Slowakei am 1. Juli weiter verbessern werden“.⁶ Dies könnte vor dem Hintergrund der andauernden Verhandlungen über eine Reform der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik noch bedeutsam werden.

Es lohnt eine nähere Betrachtung Polens, da das Land innerhalb der Visegrád-Gruppe politisch und wirtschaftlich eine herausragende Stellung einnimmt. Darüber hinaus ist Polen der zweitgrößte Nachbar Deutschlands und wichtigster Handelspartner im östlichen Europa. Das Land hatte in der Folge der zwei Tschetschenienkriege

seit den 1990er Jahren fast 90.000 tschetschenische Flüchtlinge aufgenommen, von denen schätzungsweise jeder zehnte bis heute in Polen lebt.⁷ Damals spielten Solidarität angesichts der überaus harten russischen Kriegsführung und der Wunsch nach Aufnahme in die westliche Staatengemeinschaft eine Rolle. Die Asylgewährung für diese Menschen erfuhr zwar eine gewisse öffentliche Aufmerksamkeit, führte jedoch zu keinem Zeitpunkt zu innergesellschaftlichen Konflikten. Erst das Schlaglicht der Flüchtlingskrise löste Kontroversen über Asylbewerber aus Tschetschenien aus. Die Angst vor Muslimen wurde insbesondere von Politikern der Rechten ausgenutzt und weiter geschürt. Dass die rechtskonservative Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) Ende Oktober 2015 die

Parlamentswahlen in Polen gewann, lässt sich nicht nur, aber auch dadurch erklären, dass sie sich anders als die vorher regierende liberale Bürgerplattform (PO) strikt gegen die Aufnahme von Flüchtlingen aussprach.

Historische Bezüge zum Islam finden sich in der polnischen Geschichte kaum. Im 14. Jahrhundert siedelten sich muslimische Tataren im damaligen Polen-Litauen an. Dies erklärt, dass man in Polen, Litauen und Belarus auf malerische hölzerne Moscheen aus dem 19. Jahrhundert stößt. Die sogenannten Lipka-Tataren assimilierten sich im Laufe der Jahrhunderte, weshalb sich heute nur noch wenige Polen dieser Minderheit angehörig fühlen. Einen stärkeren Einfluss auf das Bild des Islam hat die Belagerung Wiens durch die Türken im Jahr 1683. Ein vom polnischen König Johann III. Sobieski geführtes christliches Entsatzheer schlug damals die Osmanen. Die Rettung Wiens durch die zum Nationalsymbol gewordenen polnischen Flügelhusaren schuf den Mythos Polens als *antemurale christianitatis*, eines „Bollwerks der Christenheit“, sowie das Gefühl, Europa sei den Polen etwas schuldig.

Das Motiv kehrt in der Rezeption der Schlacht bei Warschau, dem „Wunder an der Weichsel“ von 1920, wieder, als es gelang, den Vormarsch der Roten Armee nach Westen aufzuhalten, was nach einer besonders in Polen verbreiteten Lesart der Rettung Europas vor dem Bolschewismus gleichkommt. Am präsentesten ist jedoch die Erfahrung des Zweiten Weltkriegs, als Polens westliche Verbündete keine wirksame Unterstützung gegen den deutschen Angriff boten und nach Kriegsende die Teilung des europäischen Kontinents hinnahmen. Damit überließen sie das Land de facto dem Einflussbereich der Sowjetunion, was in Polen als Verrat empfunden wurde. Europa steht in Polens Schuld: In diesem Verständnis werden die Aufnahme in die EU sowie die damit verbundene Unterstützung des wirtschaftlichen Aufbaus des Landes als Erfüllung einer moralischen Verpflichtung gesehen.

In den Zeiten der Fremdherrschaft war es die Kirche, die das polnische Nationalbewusstsein wie in einem Kokon bewahrte, was den

Katholizismus zu einem Teil polnischer Identität werden ließ. Noch immer stellt die katholische Kirche in Polen deshalb eine nicht zu unterschätzende Autorität dar. In der Frage, ob Polen Flüchtlinge aus muslimischen Ländern aufnehmen sollte, ist sie jedoch tief gespalten.

So mahnte Bischof Piotr Libera im September 2015, die Lehre aus der polnischen Geschichte zu ziehen: „Wenn du einmal einen Fremden in dein Haus lässt, ein gerade erst errichtetes Haus, ein kleines Haus, ein schwaches Haus, dann kannst du dir großes Unglück einhandeln“.⁸ Polens Primas Wojciech Polak, das symbolische Oberhaupt der polnischen Kirche, erklärte hingegen mehrfach seine Unterstützung für die offene Haltung von Papst Franziskus und stellte klar, er werde jeden Priester suspendieren, der in seinem Erzbistum an einer Demonstration gegen Flüchtlinge teilnehme.⁹

Die ostmitteleuropäischen Länder eint die Erfahrung einer stets bedrohten staatlichen Unabhängigkeit.

Eine geschichtliche Erfahrung, die die ostmitteleuropäischen Länder teilen, ist die der stets bedrohten staatlichen Unabhängigkeit.¹⁰ Den Verwüstungen im Zweiten Weltkrieg folgte fast ein halbes Jahrhundert sowjetischer Vorherrschaft. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs war mit dem Beitritt zu NATO und EU die Hoffnung verbunden, dem geopolitischen Dilemma endlich zu entrinnen: Europa als sicherer Hafen nationaler Souveränität, nicht als deren schrittweise Aufhebung. Populisten wussten diese gewachsenen Ängste und Stimmungen für sich zu nutzen. Der Widerstand gegen die sogenannten Zwangsquoten konnte so zum Symbol einer gefühlten Emanzipation von westeuropäischer Bevormundung werden. Dass von den Visegrád-Staaten nicht mehr als ein Zeichen der Solidarität in Form relativ geringer Kontingente gefordert wurde, fand hierbei keine sonderliche Beachtung.

Baltikum

Die baltischen Staaten werden in den politischen Debatten um den Zusammenhalt der EU nicht selten unterschätzt. Nur in Fachkreisen bekommen ihre politischen Positionen die ihnen angemessene Kenntnisnahme.

Esten, Letten und Litauer blicken allesamt auf eine wechselvolle Geschichte zurück. Fremdherrschaft und das daraus resultierende Unrecht bestimmten lange die gesellschaftlichen Verhältnisse. Im Jahre 1918 entstanden mit dem Ende der russischen Zarenherrschaft und der Neukonstruktion der politischen Grenzen nach den 1914 ausgebrochenen Kriegshandlungen neue staatliche Gebilde in Europa – darunter auch die baltischen Republiken. Im Unterschied zu Estland und Lettland konnte Litauen sein nationales Selbstverständnis unter anderem auf den eigenstaatlichen Traditionslinien der mittelalterlichen Epoche aufbauen.

Dass es den politischen Eliten vor 100 Jahren nicht gelungen ist, eine harmonische Zusammenarbeit untereinander zu etablieren, erschwerte die Rahmenbedingungen für die Entfaltung des gesellschaftspolitischen Potenzials. Dies hatte innenpolitisch in erster Linie damit zu tun, dass sich die demokratische Staatsform in den baltischen Staaten – den Umständen entsprechend – in einem instabilen Zustand befand und sich aufgrund dessen ein autoritärer Regierungsstil durchsetzen konnte.¹¹ Darüber hinaus belastete das angespannte polnisch-litauische Verhältnis auch Estland und Lettland, sodass die Staaten auf außenpolitischer Bühne nicht geschlossen auftreten konnten.

Mit dem Hitler-Stalin-Pakt gelangten die Menschen im Baltikum erneut unter den Einflussbereich von Besatzungsmächten mit ihren Zentren in Moskau und Berlin, die unter anderem die reichhaltige Kultur der damals erst ca. 20 Jahre alten Republiken bedrohten und Menschen ihrer Identität beraubten. Die millionenfachen Verbrechen der Nationalsozialisten veränderten auch Nordosteuropa.¹² Die ca. ein halbes Jahrhundert andauernde Okkupationserfahrung durch die

Sowjetunion beeinflusst bis heute die Selbstperzeption der baltischen Staaten.

Die Regierungen in Estland, Lettland und Litauen folgten nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung dem Prinzip „so viel Integration in das euro-atlantische Gefüge wie möglich!“ So sind alle drei Länder auch Teil der Eurozone.

In den Jahren seit dem Eintritt der baltischen Staaten in die EU und NATO forderten unterschiedliche Probleme die Länder heraus – letztendlich veränderte das Jahr 2015 den Diskussionsstil in der Unionsgemeinschaft einschneidend, sodass auch fehlende Sachlichkeit und Diffamierungen die politischen Debatten mitbestimmen. In vielen Staaten der EU sind derzeit Rechtspopulisten in Parlamenten vertreten.

In den baltischen Staaten sind starke Minderheiten präsent. In Estland¹³ und Lettland¹⁴ leben zahlreiche ethnische Russen – in Litauen auch viele Polen.¹⁵ Kaum bekannt ist die Tatsache, dass in der baltischen Region seit mehreren Jahrhunderten Muslime wohnen, wobei Litauen hier besonders heraussticht. In dem Dorf Keturiasdešimt Totorių nahe Vilnius befindet sich die älteste, im Jahre 1815 errichtete Moschee.

Litauens Regierung zeigt sich offen für die Aufnahme von Flüchtlingen.

Bis zum Holocaust war Litauen zudem eines der Zentren des Judentums im östlichen Europa. Die Hauptstadt Vilnius trug den Beinamen „Jerusalem des Nordens“, woran das litauische Parlament am 10. Mai 2018 mit einer Resolution erinnerte, derzufolge im Jahr 2020, aus Anlass des 300. Geburtstages des Gaon von Wilna,¹⁶ an die Geschichte der Juden in Litauen umfassend erinnert werden soll.¹⁷ Diese deutliche Präsenz, welche das Judentum in Litauen einst aufwies, konnte der Islam weder hier noch in den beiden anderen baltischen Staaten bisher erreichen.

Die in Litauen lebenden Muslime sind vor allem sogenannte Lipka-Tataren, welche die nationale Identität des Landes nicht zuletzt aufgrund ihrer geringen Anzahl in ihrem historischen Entfaltungsprozess bis dato nicht beeinflusst haben. Die Mehrheitsgesellschaft hat zudem kaum bis gar keinen Kontakt zu Muslimen, weshalb kulturelle Barrieren bestehen. Der Anteil von muslimischen Tataren blieb seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bis heute bei ca. 0,1 Prozent.¹⁸ Zu erwähnen ist, dass die Situation in Estland und Lettland heute sehr ähnlich ist.

Die Entscheidung des Rates der EU-Innenminister vom September 2015, Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, wurde in Litauen unterschiedlich wahrgenommen. Die Gesellschaft stand der in Brüssel getroffenen Entscheidung eher ablehnend gegenüber. Ministerpräsident a. D. Algirdas Butkevičius betonte dennoch schon im selben Monat, Vilnius habe Verständnis dafür, die Last auf die Schulter der gesamten EU zu legen.¹⁹ Damit stellte die politische Führung den Solidaritätsgedanken innerhalb der Unionsgemeinschaft über den Souveränitätsgrundsatz. Aus litauischer Sicht war dies ein bedachtsamer und vorausschauender Entschluss, denn Litauen und auch die beiden anderen Staaten profitieren sehr stark von der Solidaritätsleistung ihrer Bündnispartner. Zu erwähnen ist indessen, dass Flüchtlinge die baltischen Staaten nicht selten in der Hoffnung darauf verlassen, in westeuropäischen Ländern aufgenommen zu werden.

Mit dem Beginn der Flüchtlingskrise stand für Litauen fest: Solidarität *first*. Die zum Teil leidvolle Geschichte veranlasste die postsozialistische politische Elite des Landes, die moderne nationale Identität auch unter dem Blickwinkel eines umfassenden multilateralen Solidaritätsbekenntnisses zu definieren. So ist es erhellend, dass Litauens Präsidentin Grybauskaitė in ihrer Rede im Rahmen des Besuches von Bundespräsident Steinmeier im Sommer 2017 im Baltikum vom „Geiste verantwortungsvoller Solidarität“²⁰ sprach, den Deutschland und Litauen gemeinsam behüten würden. Zwischen den Zeilen gelesen bedeutet das Statement, dass solidarische Handeln

letztendlich auch meint, Entscheidungen zu treffen, die in der Gesellschaft umstritten sind.

Estland erfüllt das Ziel der NATO, zwei Prozent des nationalen Bruttoinlandsproduktes für Verteidigung auszugeben, während Lettland und Litauen nach aktuellen Prognosen in diesem Jahr der Vorgabe des Bündnisses nachkommen werden.²¹ Darüber hinaus achten alle



drei baltischen Staaten unter anderem darauf, die Maastricht-Schuldenstandsgrenze nicht zu über- und die Maastricht-Defizitquote nicht zu unterschreiten. Der Entschluss, (muslimische) Flüchtlinge aufzunehmen, reiht sich hier ein.

Vertrauen und Verlässlichkeit sind stabile Ressourcen in internationalen Beziehungen. Die baltischen Staaten bemühen sich, Verpflichtungen

nicht zuletzt auch deshalb zu erfüllen, um möglichen Vorwürfen die Grundlage zu entziehen, sie seien in der Vergangenheit unsolidarisch gewesen. Unter anderem nach der völkerrechtswidrigen Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim durch Russland ist sich die politische Führung in Vilnius des Umstands bewusst, dass sie im Ernstfall vollkommen auf die Unterstützung der NATO-Bündnispartner angewiesen ist.



Neuankömmlinge: Seit Beginn der Flüchtlingskrise drängen Transitländer wie Bulgarien auf gemeinsame Lösungen zum Schutz der europäischen Außengrenzen. Quelle: © Stoyan Nenov, Reuters.

Südosteuropäische EU-Staaten

Die EU-Staaten Südosteuropas gelten auch nach der Abriegelung der Balkanroute als Transitländer für Flüchtlinge und Migranten auf deren Weg nach Mittel- und Westeuropa. Als Zielländer haben sie keine nennenswerte Bedeutung erlangt. Im Vergleich zu den Transitzahlen auf der Westbalkanroute 2015/16 spielte die Route über die Landesgrenze Türkei-Bulgarien bzw. von der Türkei über das Schwarze Meer nach Rumänien keine signifikante Rolle. Gleichwohl befinden sich alle südosteuropäischen Mitgliedstaaten in den Transitkorridoren und sind damit stärker als zahlreiche andere EU-Länder von (potenziellen) Migrationsbewegungen betroffen und dementsprechend auf europäische Lösungen angewiesen.

In Bulgarien ist der Islam historisch und institutionell stärker verwurzelt als in allen anderen östlichen EU-Staaten.

Dabei unterscheiden sich die Problemfelder von Transit- und Zielländern fundamental. Während in den letzteren die langfristigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Folgen von Flüchtlings- und Einwanderungsbewegungen Sorge bereiten, stehen die ersteren vor anderen Herausforderungen. Zu nennen ist hier insbesondere ein wirksames Grenzregime und im Zuge dessen unter anderem die Bekämpfung von Korruption – auch innerhalb der eigenen Grenzschutzbehörden.²² Bulgarien, Rumänien und Kroatien drängen allesamt in den Schengenraum und sind somit darauf angewiesen, die übrigen Mitgliedstaaten von einem funktionierenden Grenzregime ihrerseits zu überzeugen. Das Schengen-Mitglied Slowenien, zum Höhepunkt der Flüchtlingskrise ebenfalls stark beanspruchtes Transitland, sieht sich als „sehr guter Beschützer der Schengen-Grenze.“²³

Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Gesellschaften in den östlichen EU-Staaten

nimmt Bulgarien eine Sonderstellung ein. Stärker als in allen anderen Ländern in der Region ist der Islam hier historisch verwurzelt und institutionalisiert. Insofern soll das Land im Folgenden in den Fokus rücken.

Zwar hat die Regierung Borisow der Verteilung von Flüchtlingen aus Italien und Griechenland 2015 zugestimmt, an einer weiteren Umsiedlung im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens wird sich Bulgarien nach eigenen Angaben jedoch nicht beteiligen. Die politische Führung unternimmt Schritte, um Flüchtlinge einerseits bereits am Grenzübertritt zu hindern, diesen andererseits, sollte der erste Schritt erfolglos bleiben, ein dauerhaftes Niederlassen zu erschweren. So führte man 2017 beispielsweise eine Residenzpflicht ein. Darüber hinaus wird die Grenze zur Türkei nicht nur durch die Grenzpolizei, sondern auch durch das Militär bewacht. Die Forcierung gemeinsamer Lösungen für den Schutz der äußeren Grenzen des europäischen Staatenverbundes prägte von Beginn an die bulgarische EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2018, die gleichfalls das Debüt eines südosteuropäischen Staates an der Spitze des Ministerrates darstellt.

Obwohl Bulgarien Prognosen zufolge auf absehbare Zeit kein Zielland für Flüchtlinge und Migranten sein wird, warnte Ministerpräsident Borisow 2015, dass „von außen kommende Muslime die Demografie des Landes verändern könnten“.²⁴ Die vorgetragenen Befürchtungen erstaunen insofern, als Bulgarien mit einem Bevölkerungsanteil von ca. 15 Prozent²⁵ den höchsten Anteil an Muslimen aller EU-Staaten aufweist und die Zahlen muslimischer Flüchtlinge im Vergleich dazu verschwindend gering sind. So verband Borisow sein Statement auch mit der Aussage, die bulgarische Mehrheitsbevölkerung stehe der muslimischen Minderheit im eigenen Land keineswegs ablehnend gegenüber.

Damit spiegelte Borisow eine weit verbreitete Stimmung. Gesellschaft und Medien sehen äußere Einflüsse auf den bulgarischen Islam als gefährlich an, betrachten sie weitgehend undifferenziert und vermengen sie mit Themen wie

Dschihadismus und Wahhabismus, obwohl der oberste Mufti Bulgariens, Dr. Mustafa Hadschi, strikt darauf hinarbeitet, externe Einflüsse zurückzudrängen.²⁶ Im arabischen Ausland ausgebildete Imame müssen sich an den Bekenntnissen der bulgarischen Muslime orientieren. Das Büro des obersten Mufti bemüht sich folglich darum, einen Islam bulgarischer Prägung zu bewahren, wobei das Selbstverständnis von deren Vertretern nicht zuletzt durch eine Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess gestärkt werden kann. Dies wird unter anderem am Beispiel der „Bewegung für Rechte und Freiheiten“ deutlich – de facto vor allem eine Partei der muslimischen Minderheit. Sie war bereits von 2001 bis 2009 über zwei volle Legislaturperioden (Kabinett Sakskoburgotski und Kabinett Stanischew) und wieder von 2013 bis 2014 (Kabinett Orescharki) an der Regierung beteiligt.

Erste muslimische Siedler können bereits auf das 11. Jahrhundert zurückdatiert werden. Nach der Eroberung durch das Osmanische Reich 1392 blieb das Gebiet fünf Jahrhunderte unter muslimischer Herrschaft – wenngleich die Christen ihre kulturelle und religiöse Identität auch über einen derart langen Zeitraum bewahren konnten. Muslime auf dem Gebiet des heutigen Bulgariens übernahmen ihrerseits regionale Sitten und Gebräuche. Stellenweise teilen sich Christen und Muslime noch heute dieselben Wallfahrtsstätten. Die uneingeschränkte Herrschaft der Osmanen fand ihr Ende mit dem Russisch-Türkischen Krieg 1877/1878 und dem Berliner Kongress. Das Fürstentum Bulgarien wurde aus dem Osmanischen Reich herausgelöst und erlangte – wenn nicht de jure, so doch de facto – seine Unabhängigkeit. Infolge des Niedergangs des Osmanischen Reiches und des verlorenen Ersten Balkankriegs konnte das Fürstentum Bulgarien seine Territorien nochmals erweitern. Es kam zu Zwangsbekehrungen muslimischer Bevölkerungsteile, die die Mehrheitsverhältnisse radikal verändern sollten.

Wie auch die bulgarisch-orthodoxe Kirche litten die Muslime während der marxistisch-leninistischen Herrschaft unter Einschränkungen ihrer religiösen Freiheit, die ihren Höhepunkt

nach 1984 erfahren sollten. Todor Schiwkow, von 1954 bis November 1989 Staatschef Bulgariens und Erster Sekretär der Kommunistischen Partei, setzte auf eine radikale Politik der Assimilation der Muslime in die bulgarische Mehrheitsgesellschaft. Muslime mussten bulgarische Namen annehmen sowie muslimische Sitten und Gebräuche ablegen. Hunderttausende von ihnen verließen in diesen Jahren das Land und emigrierten in die Türkei. Das Ende der sozialistischen Herrschaft besiegelte auch das Ende der Assimilierungspolitik. Ein weiteres starkes Zeichen setzte das bulgarische Parlament 2012, indem es eben diese Politik ohne Gegenstimmen verurteilte.²⁷

In der bulgarischen Gesellschaft herrscht die Sorge vor radikalen islamistischen Einflüssen von außen vor.

Anders als in den Ländern des Westbalkans kam es auch in der Umbruchphase und Instabilität der 1990er Jahre zu keinen religiös oder ethnisch motivierten Konflikten. Heute sind nahezu alle Muslime Bulgariens auch bulgarische Staatsbürger. Einstellungen der Muslime zeigen deutlich deren säkulare Prägung. So spielt die Religion im Leben der meisten Muslime keine herausragende Rolle und mehr als 70 Prozent von ihnen sprechen sich für eine pluralistische Gesellschaft aus. Zeitgleich lag die Zustimmungsrate unter den befragten Christen bei weniger als 50 Prozent.²⁸ Islamistische Tendenzen konnten bisher fast ausschließlich unter einer kleinen Gruppe muslimischer Roma beobachtet werden. Insoweit hatte das parteiübergreifend unterstützte Verbot von Vollverschleierungen im Jahr 2016 Symbolwert. Während somit der einheimische, historisch gewachsene und institutionalisierte Islam als Teil Bulgariens verstanden wird, herrscht dennoch Sorge gegenüber radikalen Einflüssen von außen.

Auch wenn aus Bulgarien islamfeindliche Übergriffe gemeldet werden²⁹ und Parteien des



Nicht repräsentativ: In Bulgarien kommt es immer wieder zu islamfeindlichen Übergriffen. Von einer allgemeinen Ablehnung des Islams kann deshalb jedoch nicht gesprochen werden. [Quelle: © Stoyan Nenov, Reuters.](#)

rechten Randes versuchen, Angst vor Radikalisierung und Terrorismus für ihre Agenda zu vereinnahmen, kann daraus nicht auf eine allgemeine Ablehnung des Islams oder mehrheitlich muslimischer Staaten geschlossen werden. Beispielhaft sei darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit die Zustimmungsraten zu einem EU-Beitritt der Türkei in Bulgarien deutlich höher lagen als in Deutschland oder Frankreich. Die Politik der Zentralregierung in den Vorjahren war von Verständigung und Dialog geprägt. Dass es nicht zu einer Trennung der Gesellschaft in Christen und Muslime kommen dürfe, bildete das zentrale Leitmotiv des Treffens zwischen

Borisow und dem obersten Mufti 2015. Der Premierminister unterstrich: „Wir haben ein wundervolles Modell der friedlichen Koexistenz. Es liegt in unserer Verantwortung, diese zu bewahren.“³⁰ Rumen Radew, Staatspräsident Bulgariens, betonte zudem im März dieses Jahres, es sei für den Staat wichtig, muslimische Gemeinden finanziell zu unterstützen, um ausländische Einmischung zu verhindern. Der Islam in Bulgarien müsse sich auf Grundlage seiner eigenen Traditionen entfalten.³¹

Schlussfolgerungen

Die unterschiedlichen Reaktionen der nordosteuropäischen, ostmitteleuropäischen und südosteuropäischen Staaten auf die Flüchtlingsproblematik offenbaren letztendlich die Heterogenität des östlichen Teiles der EU. Dieser Umstand ist unter anderem auf unterschiedliche Zusammensetzungen der einzelnen Gesellschaften, voneinander abweichende innen- und außenpolitische Umstände, verschiedene historische (Okkupations-)Erfahrungen sowie die Uneinigkeit darüber, welche Prinzipien die EU im Kern ausmachen, zurückzuführen.

Die Regierungen in Tallinn, Riga und Vilnius stimmten in erster Linie aufgrund eines handlungsfeldübergreifenden Solidaritätsbewusstseins dem EU-Verteilungsmechanismus zu. Die baltischen Staaten sind vor allem im sicherheitspolitischen Bereich auf die Unterstützung ihrer NATO-Partner angewiesen und bekannten sich deshalb auch im Kontext des Flüchtlingsthemas zum Solidaritätsgrundsatz. Obgleich Estland, Lettland, Litauen und die ostmitteleuropäischen Länder zum Teil ähnliche historische Erfahrungen haben, sind ihre Einstellungen zum Umgang mit muslimischen Flüchtlingen unterschiedlich. Das Beispiel der baltischen Republiken hat das Potenzial, die kompromisslosen Positionen der ostmitteleuropäischen Staaten in ihrem Inhalt zu entkräften.

Die Situation in den südosteuropäischen Mitgliedstaaten ist heute eine andere. Bulgarien, Rumänien und Kroatien waren und sind besonders als Transitländer betroffen und drängen doch in den Schengenraum. Dafür müssen sie den Beweis eines funktionierenden Grenzregimes erbringen, um Vorbehalten gegen eine Aufnahme die Grundlage zu entziehen.

Bei allen Unterschieden bestehen indes auch Gemeinsamkeiten, die vor allem aus einer ähnlichen Transformationsgeschichte resultieren. Grundsätzlich muss daher betont werden, dass die nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung neu bzw. erneut entstandenen Staaten erst seit ca.

30 Jahren unabhängig sind. Gesellschaften, die einen solchen Umbruch durchlebt und oft auch durchlitten haben, legen mitunter andere Wertmaßstäbe an als Gesellschaften, die seit vielen Jahrzehnten in Stabilität und Wohlstand leben.

Das Jahr 2018 ist für viele Staaten im östlichen Europa ein besonderes Jahr. Die Menschen unter anderem in Polen, Estland, Lettland und Litauen feiern den 100. Jahrestag der (Wieder-)Erlangung ihrer Unabhängigkeit. Auch in der Tschechischen Republik und in der Slowakei erinnert man an die Gründung der Tschechoslowakei vor 100 Jahren. Dabei wird innerhalb der deutschen Gesellschaft nicht selten unterschätzt, welche Bedeutung das Jahr 1918 für unsere Nachbarn heute hat. Für sie war es der Beginn bzw. die Renaissance ihrer Unabhängigkeit, die ihnen nach zwei Dekaden erneut gewaltsam entrissen wurde. Diese Erfahrung, alles schnell verlieren zu können, ist identitätsstiftend und beeinflusst das politische Denken.

Die Flüchtlingskrise hat in der gesamten EU unsichtbare gesellschaftliche Konfliktlinien offengelegt. Man darf hierbei nicht den Fehler begehen, einfache Erklärungen zu suchen. Stattdessen sollte das Gesamtbild betrachtet werden, um auch auf den ersten Blick möglicherweise nicht ersichtliche Zusammenhänge zu erkennen. Denn: Im Kern geht es nicht nur um Flüchtlinge. Herausforderungen, die in den ersten nahezu drei Jahrzehnten nach dem Fall des Eisernen Vorhangs nur äußerst zögerlich in Angriff genommen wurden, stehen nun im Zentrum der Aufmerksamkeit.

Die in Deutschland mit der Flüchtlingskrise ausgelösten gesellschaftlichen Diskussionen können zu einem besseren Verständnis und zu stärkerer Empathie für unsere östlichen Nachbarländer führen. Dabei gilt es, sich weitaus stärker als bisher bewusst zu machen, welch besonderen Erfahrungsschatz und einzigartiges Potenzial die eigenen (ost-)deutschen Transformationsgeschichten darstellen. Kein anderes westeuropäisches Land kann auf vergleichbare Weise eine Vermittlerrolle zwischen alten und neuen EU-Mitgliedern einnehmen. Entsprechend liegt

es besonders an Deutschland, sich als rationale Stimme in der durchaus emotionalen Debatte zu positionieren und nach Gemeinsamkeiten mit den östlichen EU-Staaten zu suchen.

Alexander Beribes, Leo Mausbach und **Johannes Jungeblut** sind Koordinatoren des Dialogforums Osteuropa-Netzwerk der Stipendiaten und Altstipendiaten der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Neue Zürcher Zeitung 2015: Flüchtlingsstrom ist laut Zeman „organisierte Invasion“, 06.11.2015, in: <https://nzz.ch/1.18642349> [17.05.2018].
- 2 Vgl. Willoughby, Ian 2017: Zeman: Loss of EU subsidies better than forced acceptance of refugees, Radio Praha, 06.09.2017, in: <http://radio.cz/en/article/524661> [17.05.2018].
- 3 Der Anteil von Muslimen an der Bevölkerung bewegt sich zwischen unter 0,1 Prozent in Polen und 0,4 Prozent in Ungarn. Vgl. Pew Research Center 2017: Europe's Growing Muslim Population, 29.11.2017, S. 4, in: <http://pewrsr.ch/2zABqwg> [17.05.2018].
- 4 Vgl. Public Opinion Research Center (Centrum Badań Opinii Społecznej) 2017: Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, in: Komunikat z Badań, Nr. 1/2017.
- 5 Vgl. International Visegrad Fund. 2017: 2017–2018 Hungarian Presidency, in: <http://bit.ly/2JJ7nHJ> [17.05.2018].
- 6 Vgl. Gotev, Georgi 2018: Juncker upbeat on Slovak presidency of Visegrad, Euractiv, 13.04.2018, in: <http://bit.ly/2LZqjTp> [17.05.2018].
- 7 Vgl. Stummer, Krisztián 2016: Forgotten Refugees: Chechen asylum seekers in Poland, Political Critique, 11.02.2016, in: <http://bit.ly/2tevIiH> [19.06.2018].
- 8 Vgl. Wilgocki, Michał 2015: Uchodźcy jak Krzyżacy. Bp Libera: Jeśli wpuścisz obcego do słabego domu, możesz sobie zgotować wielką biedę, Gazeta Wyborcza, 21.09.2018, in: <http://bit.ly/2IOft3F> [17.05.2015].
- 9 Vgl. Newsweek Polska 2017: Prymas abp Wojciech Polak chce karać księży, którzy wystąpią przeciwko uchodźcom, 19.10.2017, in: <http://bit.ly/2te3vYi> [17.05.2017].
- 10 Nach der Dreiteilung durch Preußen, Österreich und das Russische Zarenreich verschwand Polen für 123 Jahre von der Landkarte. 2018 feiert das Land die Wiedergewinnung seiner Staatlichkeit vor hundert Jahren. Auch Ungarn und die Tschechoslowakei erlangten damals ihre Eigenstaatlichkeit.
- 11 Antanas Smetona in Litauen, Kārlis Ulmanis in Lettland und Konstantin Päts in Estland sind politische Führungspersonlichkeiten, die hier besonders zu erwähnen sind.
- 12 Dass alle drei Republiken heute enge und vertrauensvolle Beziehungen zu Deutschland unterhalten, ist keinesfalls selbstverständlich und darf nicht so empfunden werden. Es ist Ausdruck des partnerschaftlichen Verhältnisses, dass Deutschland als Rahmentation beim NATO-Programm *Enhanced Forward Presence* die Führungsrolle für den multinationalen Gefechtsverband in Litauen übernommen hat. Damit ist das Engagement der Bundeswehr – 73 Jahre nach dem Ende des Nationalsozialismus – ein wesentlicher Baustein für die Sicherheit im Ostseeraum.

- 13 2017 lebten in Estland rund 330.000 ethnische Russen (ca. 25 Prozent der Gesellschaft). Vgl. Statistics Estonia, Population by ethnic nationality, 1 January, years, 09.06.2017, in: <http://www.stat.ee/34278> [17.05.2018].
- 14 In Lettland lebten 2017 rund 500.000 ethnische Russen (ca. 41 Prozent der Gesellschaft). Vgl. Central Statistical Bureau of Latvia 2018: Statistical Yearbook of Latvia 2017, 12.01.2018, S.129, in: <http://bit.ly/2IOJutq> [17.05.2018].
- 15 2017 hatten 0,3 Prozent die russische und 0,1 Prozent der Gesellschaft die polnische Staatsangehörigkeit. Im Unterschied zu den beiden anderen baltischen Staaten macht die Regierung in Vilnius keine konkreten Angaben zu ethnischen Minderheiten. Nach dem letzten innerhalb der EU durchgeführten Zensus aus dem Jahre 2011 haben 6,6 Prozent der litauischen Gesellschaft einen polnischen und 5,8 Prozent einen russischen ethnischen Hintergrund, weshalb die polnische Minderheit die stärkste in Litauen ist. Vgl. Statistics Lithuania 2017: Statistical Yearbook of Lithuania 2017, 11.2017, S.80, in: <http://bit.ly/2K2V3pe> [17.05.2018]; vgl. Statistics Lithuania 2017: Ethnicity, mother tongue and religion, 15.03.2013, in: <http://bit.ly/2yppJMW> [17.05.2018].
- 16 Gaon: Ehrentitel. Ursprünglich: Bezeichnung von Leitern rabbinischer Gelehrtenschulen (Talmudakademien) im Nahen und Mittleren Osten zwischen dem siebten und elften Jahrhundert. Die Lehren des Gaon von Wilna, der im 18. Jahrhundert lebte, prägen noch heute das Judentum.
- 17 Vgl. Internetpräsenz des litauischen Parlamentes 2018: 2020 designated as the Year of the Vilna Gaon and the History of the Jews of Lithuania, 14.05.2018, in: <http://bit.ly/2lgq6Qe> [17.05.2018]
- 18 Aus dem vom Russischen Zarenreich 1897 durchgeführten Zensus ist ersichtlich, dass beispielsweise in dem Gouvernement Kowno nur 0,1 Prozent der Gesellschaft Tataren waren. Vgl. Zentrales Statistisches Komitee des Innenministeriums (Hrsg.) 1904: Erste Allgemeine Volkszählung des russischen Imperiums aus dem Jahre 1897, XLII. Gouvernement Kowno, 1904, S.3. Dieser demografische Umstand änderte sich bis heute nicht, sodass laut dem EU-Zensus von 2011 ca. 0,1 Prozent der Litauer Tataren sind. Vgl. Statistical Office of Estonia / Central Statistical Bureau of Latvia / Statistics Lithuania (Hrsg.) 2015: 2011 Population and housing censuses in Estonia, Latvia and Lithuania, 05/2015, S.24, in: <http://www.stat.ee/dokumentid/220923> [17.05.2018].
- 19 Vgl. Internetpräsenz des Ministerpräsidenten der Republik Litauen 2015: Prime Minister Algirdas Butkevicius: we will address current refugee crisis together with the rest of the Community, 09.09.2015, in: <http://bit.ly/2I2MHZC> [17.05.2018].
- 20 Office of the President of the Republic of Lithuania 2017: Toast remarks by President Dalia Grybauskaitė at dinner in honor of Frank-Walter Steinmeier, President of the Federal Republic of Germany, Rede, 24.08.2017, in: <https://lrp.lt/en/28298> [17.05.2018].
- 21 Vgl. Zeit Online 2018: Nato-Länder erhöhen Verteidigungsausgaben nur langsam, 15.03.2018, in: <http://bit.ly/2JW5ozV> [17.05.2018].
- 22 Vgl. U.S. Department of State 2017: Bulgaria 2016 Human Rights Report, 03.03.2017, S.21, in: <http://bit.ly/2K2Ezgy> [15.05.2018].
- 23 Šefic, Boštjan 2017: Staatssekretär Šefic: „Slowenien beschützt die Schengen-Grenze“, Interview, Der Standard, 08.02.2017, in: <https://derstandard.at/2000052276619> [17.05.2018].
- 24 Zhelev, Veselin 2015: Migration threatens demographic balance, says Bulgarian PM, euobserver, 24.04.2015, in: <https://euobserver.com/beyond-brussels/128450> [17.05.2018].
- 25 Vgl. Pew Research Center 2017: Religious Belief and National Belonging in Central and Eastern Europe, 10.05.2017, S.52, in: <https://pewrsr.ch/2GENYWP> [17.05.2018].
- 26 Vgl. Zhelyazkova, Antonina 2014: Bulgaria, in: Jocelyne Cesari (Hrsg.): The Oxford Handbook of European Islam, Oxford, S.602.
- 27 Vgl. Radio Bulgaria 2012: Bulgarian parliament condemns assimilation attempts against Muslims during Zhivkov regime, 11.01.2012, in: <http://bnr.bg/en/post/100136246> [17.05.2018].
- 28 Vgl. Pew Research Center, N.25, S.154.
- 29 Vgl. Emin, Hayri A. 2017: Islamophobia in Bulgaria. National Report 2016, S.106 ff., in: Bayraklı, Enes / Hafez, Farid (Hrsg.): European Islamophobia Report 2016, in: <http://bit.ly/2JPtNeG> [17.05.2018].
- 30 Büro des obersten Mufti 2015: Boyko Borisov: We must not allow separation in the society and differentiation of Muslims and Christians, 01/2015, in: <http://bit.ly/2JX3SB5> [17.05.2018].
- 31 Vgl. Büro des obersten Mufti 2018: The Grand Mufti Dr. Mustafa Hadzhi held a meeting with the President of Bulgaria Rumen Radev, 03/2018, in: <http://bit.ly/2M5PXGj> [17.05.2018].



Quelle: © Christopher Herwig, Reuters.

[Weitere Themen](#)

Vom Tand zu den Werten

Chinas Engagement in Afrika hat auch
eine weltanschauliche Dimension

Christoph Plate

Chinas Engagement in Afrika hat begeisterte Anhänger wie vehemente Kritiker. Gibt es einen Masterplan aus Peking, um sich den afrikanischen Kontinent untertan zu machen? In jedem Fall ist Afrika Teil einer chinesischen Globalstrategie, in der Desinformation und Propaganda so wichtig scheinen wie Handelsbeziehungen und Marinestützpunkte zur Wahrung chinesischer Interessen.

Am Rand der Autobahn zum O.R. Tambo International Airport in Johannesburg steht eine große Werbetafel. Niemand, der hier vorbeifährt, kann das Schild übersehen: Ein Lastwagen der chinesischen Marke FAW ist darauf in staubiger Umgebung zu sehen. Raues Gelände und rote afrikanische Sonne suggerieren, dass dieses Gefährt sich unter schwierigsten Bedingungen bewähren muss. „Africa tough“ steht auf dem Werbeschild. Will sagen: China mit seinen Produkten weiß schon, wie man mit Schwierigkeiten auf dem Kontinent umgehen muss.

Unabhängig davon, ob FAW ein guter Lkw ist oder nicht – nach dem Urteil von Experten ist er vor allem günstig –, demonstriert diese Werbung, was Chinas Engagement in Afrika ausmacht: die Bereitschaft, sich auf widrige Gegebenheiten einzulassen, seien diese topografischer, kultureller, politischer oder wirtschaftlicher Natur. Ruandas Präsident Paul Kagame hat einmal gesagt, China liefere das, was Afrika brauche. Der Langzeitherrscher wird damit nicht nur Lastwagen gemeint haben, die afrikanischen Off-Road-Verhältnissen mit einfacher und bezahlbarer Technologie begegnen.

Denn die chinesische Fähigkeit zur Adaption, der Pragmatismus der Unterhändler, Automobilverkäufer, Straßenbauarbeiter, Bergbauexperten und Garküchenbetreiber, die in den letzten 20 Jahren nach Afrika gekommen sind, werden hier geschätzt. Das hilft auch dabei, über gewisse Unzulänglichkeiten hinwegzusehen, wie die mindere Qualität vieler chinesischer Produkte, den Verdrängungswettbewerb gegenüber lokalen

Anbietern, den Hang, sich mit finanziellen Gefälligkeiten gegenüber Immigrationsbeamten, Katasteramtschefs und Ministern den nötigen Einfluss zu erkaufen.

Chinas Engagement in einigen Zahlen legt nahe, dass der Kontinent auf die Chinesen gewartet haben könnte: Bis zu einer Million Chinesinnen und Chinesen engagieren sich nicht nur als Händler, sondern vor allem im Bergbau sowie im Hoch- und Tiefbau. Betrug der Handel der Chinesen mit Afrika noch im Jahr 2000 lediglich zehn Milliarden US-Dollar, so waren es 14 Jahre später bereits 220 Milliarden. Die Länder auf dem Kontinent mit den größten chinesischen Direktinvestitionen – Ägypten, Nigeria, Algerien und Südafrika – gelten wegen ihrer guten Infrastruktur oder ihres großen Rohstoffvorkommens als wirtschaftliche Zentren in Afrika. Die Empfänger der meisten chinesischen Kredite sind mit Äthiopien und Kenia (neben Angola) Staaten, die von ihrer historischen und wirtschaftlichen Entwicklung kaum unterschiedlicher sein könnten. Hier das ehemalige Kaiserreich, das zu einem sozialistischen Land wurde und zu einer sich nur langsam öffnenden Diktatur, dort das Wirtschaftszentrum Ostafrikas, das jedweden weltanschaulichen Experimenten ferngeblieben ist und dessen Entwicklung nur durch massive Eingriffe der Politik und durch Korruption gelitten hat. Hier wie dort scheinen die Chinesen keine Fragen nach der Vergangenheit zu stellen, solange das Land und seine Gegebenheiten strategisch und wirtschaftlich vielversprechend sind. Im Jahr 2016 haben chinesische Direktinvestitionen auf dem Kontinent übrigens erstmals jene der USA überholt.

In Europa ist es den Chinesen durch gewaltige Investitionen, etwa in Griechenland oder Ungarn, gelungen, Keile in die Europäische Union zu treiben. Dass Europa gegenüber China nicht mit einer Stimme spricht, ist ein folgenschwerer Fehler. Ist China zu wichtig, als dass man das Land kritisieren könnte? So wenig sich Peking um europäische Bedenken über seine Innenpolitik scheren mag, so wenig interessiert es dort, was man über das Pekinger Engagement in Afrika denkt. Sie wissen, dass sie qua Masse und Umfang ihrer Investitionen, Kredite, Infrastrukturprojekte jeden europäischen Versuch der wirtschaftlichen Einflussnahme spielerisch an die Wand drängen können.

Eine Mehrheit der Afrikaner empfindet den chinesischen Einfluss auf dem Kontinent als positiv.

Deutsche Diplomaten oder Repräsentanten der Konrad-Adenauer-Stiftung, seien sie in Kinshasa, Windhoek oder Harare, können viel davon erzählen, wie chinesische Emissäre dort hofiert werden, während sie sich als westliche Vertreter abstrampeln müssen, um mit Themen wie Bewahrung des Wettbewerbs, Respektierung der Menschenrechte oder Gewaltenteilung zu punkten.

In Deutschland und im Kongo

Chinesische Konsum- und Haushaltsprodukte finden sich heute in jedem deutschen Haushalt. Von der Taschenlampe über die Designerleuchte zum Chip im Laptop ist China präsent. In vielen kongolesischen Haushalten sind es der Kugelschreiber, das Fahrrad, das Malariamedikament, die aus China kommen. Und nicht zuletzt das kostengünstige Smartphone. Neben ihrem Engagement in Afrika mit Fußballstadien, im Straßenbau und im Telekommunikationssektor, also profitorientierten Aktivitäten, gibt es aber eine ideologische Komponente des chinesischen Engagements, die vieles propagiert, was dem

Westen nicht behagen kann: den Ein-Parteien-Staat, eine eingeschränkte Meinungsfreiheit, den rücksichtslosen Umgang mit Minderheiten.



Der Pragmatismus der Chinesen begeistert viele afrikanische Regierungen. Und er verstört die westlichen Partner Afrikas. Während in Europa – korrekterweise, wenn auch nicht immer mit den

richtigen Konzepten – über Fluchtursachenbekämpfung nachgedacht wird, bauen und investieren die Chinesen mit einer Geschwindigkeit, die manchen afrikanischen Beobachter fragen



Nachfragen unerwünscht: Die im eigenen Land praktizierte Einschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit versucht China auch in Afrika zu propagieren. Quelle: © Carlos Barria, Reuters.

lässt, warum die Leute aus Peking das so schnell hinbekommen, wofür es in zähen Verhandlungen mit Ministerialen aus Berlin oder Paris Jahre brauchen kann. Die Chinesen schaffen täglich Gründe zum Bleiben, mit der spürbaren Verbesserung der Lebensverhältnisse auch für die unteren Schichten. Dem schieren Umfang der Investitionen kann der Westen nur wenig entgegensetzen. Zusätzlich sind die Preise, zu denen Straßen, Eisenbahnlinien oder Flughäfen von den Chinesen gebaut werden, nicht zu kontern. Da hilft es wenig, darauf hinzuweisen, dass die deutsche Straße im tiefsten Afrika länger hält als die chinesische. Trotz des sichtbaren Vorsprungs der Chinesen haben sie allerdings die Herzen der Menschen noch nicht gewonnen. Die Verheißung und Vision heißen nach wie vor Europa und USA, nicht China.

Nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Afrobarometer aus dem Jahr 2015 in 36 Staaten des Kontinents empfanden mehr als 60 Prozent der Befragten den chinesischen Einfluss als positiv.¹ Die Offenheit, mit der den Chinesen in Afrika begegnet wird, kennen diese nicht aus Asien oder gar aus Europa, wo in vielen Staaten die Angst vor einem Ausverkauf nationaler Industrien und europäischer Werte die Stimmung dominiert.

Es ist zu fragen, ob die westliche Sicht auf China, wie auch auf das chinesische Engagement in Afrika einem Wunschdenken entspricht. Dass China sich noch in seine Rolle in der Weltpolitik einfinden und die Verpflichtung zur humanitären Hilfe wahrnehmen würde, ist solch eine Vermutung, von der wir nicht wissen, ob nicht der Wunsch Vater der Vermutung ist. Das britische Magazin *Economist* hat im März 2018 eine Analyse der westlichen Fehlperzeptionen von China vorgenommen: So sei die Annahme, dass westliche Werte wie Gewaltenteilung und eine unabhängige Justiz sich irgendwann auch in China durchsetzen würden, ein Trugschluss. Die Demokratisierung von innen, durch eine erstarrende Mittelschicht, die bürgerliche Freiheiten fordert, ist jedenfalls ausgeblieben.²

Die Zunahme repressiver Tendenzen in Afrika könnte den Migrationsdruck weiter verstärken.

Das Gegenteil scheint eingetreten zu sein – die diktatorischen Tendenzen im Land, die mögliche Herrschaft des chinesischen Präsidenten auf Lebenszeit könnten genau das Gegenteil von dem bedeuten, was wir immer erhofft haben. Dass die Chinesen sich nicht in ihre Politik hineinreden lassen wollten, trifft bei vielen Potentaten auf großes Verständnis. In Kinshasa wie in Kigali sind die Herrscher es müde, sich von Berlin oder der EU oder dem State Department anhören zu müssen, dass sie die Menschenrechte nicht respektierten, zu wenig gegen die Korruption unternehmen oder auch nur einfach in ihrem Demokratieverständnis von gestern seien. Dann kommen die Chinesen, schauen, bauen, stellen dabei keine politischen Forderungen und hinterfragen die Herrschenden nicht. Das gefällt einem Präsidenten Kabila in der Demokratischen Republik Kongo oder einem Paul Kagame in Ruanda durchaus. Letzterer mag sich zwar Waffen in Israel oder den USA besorgen. Doch sein Modell der vermeintlichen Freiheit im Internet ist eine afrikanische Variante des chinesischen Überwachungsstaates: Er lässt fast alle Webseiten und sozialen Medien zu und erzeugt den Eindruck von relativer Freiheit, in Tat und Wahrheit nutzt er genau diese aber zur flächendeckenden Überwachung.

Afrikanische Diversität berücksichtigen

Es ist wichtig, als Politiker, Stiftungsvertreter oder Investor westliche Werte zu vertreten. Doch dies muss mit wesentlich mehr Chuzpe und Selbstbewusstsein geschehen, wenn man der chinesischen Hemdsärmeligkeit in Afrika und dem brachialen Egoismus der Vertreter aus Peking wirksam etwas entgegensetzen möchte. Es geht um mehr Selbstbewusstsein und deutlichen Stolz auf die Errungenschaften westlicher Demokratien. Das wachsende Kreditaufkommen der Chinesen oder eine neue chinesische Straße sind nicht der Kern des Problems. „Es deutet sich an,

dass China auf lange Sicht die territoriale Reichweite des liberalen Ordnungssystems begrenzen will“, heißt es in einer Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik.³ Wird Afrika chinesischer, wird es unfreier und repressive Tendenzen auf dem Kontinent werden verstärkt. Diese Entwicklung wirkt angesichts des zu erwartenden Bevölkerungswachstums und des damit einhergehenden Migrationsdrucks beunruhigend.

So wie Verständnis für Afrika sich am ehesten dann einstellt, wenn die nationalen Verschiedenheiten anerkannt werden, braucht es einen differenzierten Blick auf Chinas Aktivitäten auf dem Kontinent, auf die sehr unterschiedlichen Beweggründe für Chinesen, nach Afrika zu ziehen. Da sind zunächst einmal die Händler, die mit billigem, aber nützlichem Tand seit Jahren den Kleinhandel auf afrikanischen Märkten verändern. Ähnlich wie die chinesischen Bauarbeiter, die mit Sonnenschutz im Nacken auf großen Maschinen die Verbindungsstraße zwischen Entebbe und Kampala asphaltieren, mögen viele dieser Männer oft gar nicht so genau wissen, wo sie sind. Sie sind, wie viele chinesische Einwanderer, auf der Suche nach Geschäften und Erfolg.

Inzwischen leben rund eine Million Chinesen auf dem afrikanischen Kontinent.

Dann gibt es jene Chinesen, die als Absolventen von Universitäten, die nicht zur allerersten Riege gehören, nach Chancen suchen und wissen, dass sie mit einer gewissen Risikobereitschaft hier etwas werden können – als Zwischenhändler, Arzt oder Händler. Und schließlich gibt es die chinesische Diplomatie, die mit kulturellen, wirtschaftlichen und militärischen Kooperationen riesigen Ausmaßes sehr deutlich macht, dass man in Afrika eine längerfristige Perspektive sucht und nicht gewillt ist, bald wieder zu gehen. Chinesische Vertretungen, etwa in Windhoek oder in Nairobi, sind oft genug größer und moderner als jene der USA oder Russlands. Insgesamt

52 Auslandsvertretungen der Chinesen, also in nahezu jedem Staat auf dem Kontinent, stehen 49 Vertretungen der USA gegenüber.

Die größte Gruppe der etwa eine Million Chinesen auf dem Kontinent lebt in Südafrika. Mehr als 300.000 Personen aus der Volksrepublik haben sich nach dem Ende der Apartheid am Kap niedergelassen. Angola folgt mit etwa 250.000 Chinesen und Madagaskar mit 100.000 auf den Plätzen zwei und drei. Die Expertin Yoon Jung Park von der *Georgetown University* in Washington, D.C. berichtet von chinesischen Diplomaten, die sich ernsthafte Sorgen um das Ansehen ihres Landes machen, da viele der Einwanderer auf den afrikanischen Kontinent als ungebildet zu betrachten seien. Park berichtet von einem nicht näher beschriebenen chinesischen Botschafter, der gesagt habe: „Diese Leute bereiten mir die größten Kopfschmerzen.“⁴ Einige Chinesen sind wegen ihres Image als neue Kolonisatoren, die afrikanische Händler an die Wand drängen und den Kunden übervorteilen, besorgt. Sie engagieren sich darum mit Spendenaktionen für Schulen und für Bedürftige. Der chinesische Bann des Elfenbeinhandels soll auch aus der Sorge um das öffentliche Ansehen der Volksrepublik auf dem Kontinent und darüber hinaus erfolgt sein.

Rasende Entwicklung in 30 Jahren

All das hat sich erst seit dem Fall der Berliner Mauer ergeben. Allerdings in einer atemberaubenden Geschwindigkeit. Dreißig Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges zwischen den Staaten des Warschauer Paktes und jenen des Westens werden jetzt neue weltanschauliche Kämpfe in Afrika ausgetragen. Bis 1989 hatten afrikanische Staatschefs wie Mobutu Sese Seko in Zaire (an der Macht von 1965 bis 1997), Jomo Kenyatta in Kenia (1964 bis 1978) oder Siad Barre in Somalia (1969 bis 1991) es meisterhaft verstanden, die ideologischen Kämpfe des Kalten Krieges für sich zu nutzen. Fragen nach der Einhaltung von Menschenrechten oder der Toleranz gegenüber der Opposition wurden auch vom Westen selten genug gestellt, weil es wichtiger schien, den jeweiligen Partner nicht an den ideologischen Gegner zu verlieren.

Zu jenen Zeiten bestand das Engagement der Volksrepublik China in Afrika mehrheitlich aus Solidaritätsaktionen für Befreiungsbewegungen oder Staaten wie Tansania und Sambia. Legendar ist das Projekt der TAZARA-Bahn, mit der chinesische Ingenieure die sambischen Kupferexporte unabhängig machen wollten von den Häfen in Südafrika, wo die weiße Minderheitsregierung Nelson Mandela weggesperrt hatte und die Überlegenheit der weißen Rasse propagierte.

In einem wahren Kraftakt und durch eine Meisterleistung chinesischer Ingenieure wurde die TAZARA gebaut. In jedem kleinen Haltebahnhof an der Strecke standen damals standardisierte Bahnhofsgebäude, auf der langen Fahrt von Mbeya im Süden Tansanias nach Dar es Salaam konnte man Anfang der 1980er Jahre chinesische Mechaniker in blauen Mao-Anzügen beobachten. Freundlich lächelnd begleiteten diese die Reise, klopfen bei Aufhalten an den Bahnhöfen gegen Achsen und Muttern und vermieden dabei tunlichst intensivere Kontakte mit den Reisenden und der sambischen oder tansanischen Bevölkerung.

Die Strategen in London, Bonn oder Washington konnten sich angesichts eines solchen mehrheitlich solidarischen Engagements der Chinesen in relativer Sicherheit wiegen. Eine Bedrohung ihrer Interessen stellte Peking schon angesichts seiner damals begrenzten Ressourcen nicht da. Und genau genommen war auch das sowjetische Engagement lediglich eine militärische Bedrohung, verstärkt durch das kubanische Engagement in Angola, keine wirtschaftliche oder weltanschauliche. In repressiven Staaten wie Zaire, Ruanda oder Uganda hatten westliche Werte wie Meinungsfreiheit, Gewaltenteilung und Liberalität für viele eine Strahlkraft, gegen die die Propagandaabteilung der KPdSU nicht viel ausrichten konnte. Obendrein hatten die Sowjets wirtschaftlich nicht viel zu bieten. Westliche Automobile, Kleidung und Musik waren allemal attraktiver für die Eliten als das begrenzte sowjetische Konsumangebot.

Kenias Präsident Jomo Kenyatta hatte schon früh die geringe Anziehungskraft des sowjetischen

Modells für seine Eliten erkannt. Von ihm ist überliefert, dass er sehr bewusst möglichst viele kenianische Studenten zum Studium in die UdSSR schickte. Er ahnte, dass diese nach entbehrensreichen Jahren in der Sowjetunion als gestählte Kapitalisten in die Heimat zurückkehren würden.





Goldgräberstimmung: Auch der Staatshaushalt Zimbabwes kann von den chinesischen Investitionen profitieren.
Quelle: © Philimon Bulawayo, Reuters.

Dann fiel die Berliner Mauer, die UdSSR kollabierte, Kuba hatte sein Engagement in Afrika schon vorher zurückgefahren und war durch den Wegfall der sowjetischen Unterstützung auf sich gestellt. Auf einmal fanden sich Bonn, London und Washington allein als mögliche Partner afrikanischer Regierungen. Die UdSSR

gab es nicht mehr. Und die Volksrepublik China war noch nicht so weit. Sehr schnell wurden vom Westen Konditionen und Kriterien für die Zusammenarbeit geschaffen, die die afrikanischen Partner vor große Herausforderungen stellten: So war Kenias Präsident Daniel arap Moi ebenso irritiert über die Forderung nach

Mehrparteiendemokratie wie Mobutu Sese Seko im damaligen Zaire.

Manches Mal mögen sich diese Herrscher nach den vermeintlich guten alten Zeiten des Ost-West-Konfliktes zurückgesehen haben. Ihre Nachfolger machen heute mit Wohlgefallen von der Möglichkeit Gebrauch, mit dem neuen Konkurrenten des Westens auf dem Kontinent ins Geschäft zu kommen: der Volksrepublik China.

Es geht um ein Lebensmodell

Der *Economist* zitiert Chinas Präsidenten Xi, der auf dem 19. Parteikongress im Jahr 2017 „neue Optionen für andere Länder“ angekündigt hatte, bei denen es um „chinesische Weisheit und chinesische Lösungsmöglichkeiten für die Probleme der Menschheit“ gehe.⁵ Das kommt einer Kampfansage an traditionelle westliche Interessen, auch in Afrika, gleich. Während man sich in den Hauptstädten über die „shithole“-Äußerungen des amerikanischen Präsidenten ärgert, bietet China umfangreiche Kooperation auf Augenhöhe an.

Die wirtschaftliche Kooperation definiert sich in vielen Fällen nicht über Qualität, sondern über den Preis und die Menge. Der scheinbar unstillbare Bedarf der chinesischen Industrie an Öl, Erzen, agrarischen Produkten und edlen Hölzern führt in Ländern wie Sambia oder Simbabwe zu einer verhaltenen Goldgräberstimmung. Die dardende Tabakwirtschaft Simbawbes wird gerade mit chinesischer Hilfe wieder aufgebaut, der Bedarf des chinesischen Marktes scheint unersättlich.⁶

Seit 2017 ist China auch militärisch in Afrika vertreten.

Im Jahr 2017 hat die Volksrepublik China eine eigene Marinebasis in Dschibouti eröffnet. Vorderhand soll es um den Schutz der internationalen Handelsschifffahrt am Horn von Afrika gehen. Doch scheint deutlich geworden zu sein,

dass Peking es als unerlässlich betrachtet, zum Schutz seiner hohen Investitionen und seiner Staatsbürger auf dem Kontinent auch militärisch in Afrika vertreten sein zu wollen. Seit 1978 sollen bis zu zehn Millionen chinesische Staatsbürger für längere Zeiträume ins Ausland gezogen sein. Jene, die zum Studium nach New York oder Oxford gingen, sind eine wichtige Minderheit, die meisten zog es auf der Suche nach Erfolg, nach Geschäften und Wohlstand in die Welt. So wie nach Afrika – eine Million Chinesen sind in den vergangenen 20 Jahren nach Afrika emigriert.

Sie sind Exporteure einer Globalisierung, von der sie selbst erst in den letzten 30 Jahren profitiert haben. Ihre Anwesenheit auf dem Kontinent ist für viele ein Heilsversprechen, weil China den Sprung geschafft hat, von dem viele in Afrika träumen. In diesem Versprechen liegt auch die große Herausforderung für den Westen, für die Medien und für die Arbeit in der politischen Kommunikation zur Verteidigung westlicher Werte auf dem Kontinent.

An der *Wits University* in Johannesburg werden regelmäßig Konferenzen chinesischer und afrikanischer Akademiker abgehalten, bei denen es um eine Bestandsaufnahme des chinesischen Vormarsches geht.⁷ Die bange Frage, zu wessen Vorteil das Engagement ist, wird allerdings selten diskutiert. Die Anwesenheit chinesischer Akademiker und von Vertretern chinesischer Staatsmedien bedeutet, dass sehr vieles zwischen den Zeilen oder aber gar nicht gesagt wird. Man analysiert lieber die „Road to a New Future: The Chinese Built Bingu Highway in Malawi“ oder auch „The donkey skins pipeline to China“ über den wachsenden Handel mit den Häuten afrikanischer Esel, die in China in der Pharmaproduktion verwendet werden. Wichtigste Erkenntnis ist, dass chinesisches Engagement auf dem Kontinent nicht uniform ist, sondern sehr auf die jeweiligen nationalen und regionalen Bedingungen angepasst.

Und es ist vollkommen unpolitisch. China ist eben auch so beliebt, weil es niemandem weh tut. Schon die Berichterstattung über afrikanische

Themen ist von einer Harmlosigkeit und Freundlichkeit, die westlichen Medienkonsumenten bestenfalls ein Gähnen entlockt. Bei Staats- und Regierungschefs auf dem Kontinent ist diese Art der harmlosen Berichterstattung durchaus beliebt. Gerne wird in diesem Sino-Pragmatismus auf den positiven Journalismus chinesischer Prägung verwiesen sowie auf die westliche Kolonialgeschichte in Afrika.

Werben um Herzen und Köpfe

Das aggressive Werben um afrikanische Köpfe, das Propagieren des chinesischen Erfolgsmodells aus Diktatur und Wirtschaftsentwicklung begann erst mit dem chinesischen Wirtschaftswunder in den 1990er Jahren. Damals eröffnete die Nachrichtenagentur Xinhua Büros in Nairobi und in Johannesburg, aber auch private und halbstaatliche Medienunternehmen aus China zog es nach Afrika, um auf Englisch, Französisch und Portugiesisch, aber auch auf Arabisch und Suaheli Chinas Sicht auf die Welt zu propagieren.

Der chinesischen Politik geht es auch um massive Einflussnahme auf afrikanische Entscheidungsträger.

So wie der Westen lange das wirtschaftliche Engagement Chinas als Handel mit Billigwaren abgetan hatte und erst sehr spät realisierte, wie pragmatisch die Chinesen mit afrikanischen Unwägbarkeiten umzugehen in der Lage waren, so haben viele Institutionen der Bildungszusammenarbeit und viele Medien erst spät wahrgenommen, wie sehr China sich daran gemacht hat, auch die Wahrnehmung afrikanischer Meinungsbildner zu prägen. Dies geschieht vor allem mit Stipendien, Einladungen zu Reisen nach China und dem Angebot der medialen Zusammenarbeit, indem Texte von Xinhua gratis zum Nachdruck angeboten werden, während die Angebote westlicher Nachrichtenagenturen in aller Regel teuer zu bezahlen sind.

Der chinesischen Politik geht es eben um mehr als um Straßen und um eine Marinebasis. Es geht um die Köpfe und Herzen der Menschen, um massive Einflussnahme auf Meinungsführer und Entscheider. Peking wolle mit „seinen Auslandsinvestitionen in Medienhäuser, Think-Tank-Kooperationen oder Forschungsprojekte langfristig nicht nur den Inhalt von Nachrichten und Debatten beeinflussen. Peking möchte auch Regeln und Abläufe politischer Diskussionen auf Dauer in seinem Sinne festlegen“, warnt die SWP-Studie.⁸

Bei der Analyse des chinesischen Engagements in Afrika ist zwischen dem Werben um Politiker und jenem um Medienschaffende zu unterscheiden. Außerdem, so hebt Dr. Bob Wekesa von der *University of Witwatersrand* in Johannesburg hervor, gelte es die Wirkung des chinesischen Engagements von Land zu Land zu differenzieren.⁹ „Dort, wo die Demokratie zur politischen Kultur gehört, wie in Kenia oder Nigeria, werden die Chinesen weniger Erfolg haben als in demokratisch instabileren Ländern wie Uganda oder Ruanda“, hat der Wissenschaftler beobachtet.

Wekesa ist einer jener Akademiker aus Afrika, die die chinesischen Versuche der Einflussnahme aus eigener Anschauung kennen. Vier Jahre studierte er am Pekinger *Institute for Communication Studies* und promovierte dort. In die Zeit seines Aufenthaltes fiel die Entwicklung des sogenannten positiven Journalismus, mit dem China seither versucht, insbesondere in Afrika Einfluss zu nehmen. Der *positive journalism* sei eine Art des Dazwischenjournalismus, „bei dem chinesisches Denken vermittelt wird, aber mit westlicher Philosophie und Gedankenwelt umwölkt“, so Wekesa.

Selbstzensur sieht auch der Medienexperte Wekesa als die größte Gefahr für all jene, die sich auf den Weg nach China machen. Denn anders als bei westlichen Stipendien und Einladungen ist der Druck, Anschauungen zu übernehmen, beträchtlich; die chinesische Erwartung, man zeige sich politisch oder publizistisch erkenntlich, stehe meist unausgesprochen im Raum.¹⁰

Afrika sei durchaus Teil einer Gesamtstrategie zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung, erklärt Wekesa. Der Versuch, Menschen von kritischen Nachfragen abzuhalten, stelle eine Bedrohung dar. Bei Kritik an dieser Politik wiesen die Chinesen gerne auf die angeblichen Hege-
monialbestrebungen des Westens auf dem afrikanischen Kontinent hin, erinnert Wekesa. Das britische Magazin *Economist* warnte kürzlich vor der wachsenden „sharp power“ der Chinesen in der Welt, also der bewussten Einflussnahme auf das Denken und auf das Meinungsbild. „Gegen-
spionage, die Justiz und unabhängige Medien sind der beste Schutz gegen diese Unterwanderung“, konstatierten die Briten.¹¹

Heute rächt sich, dass der Westen die Einhaltung von Menschenrechten nicht von allen afrikanischen Partnern gleichermaßen eingefordert hat.

Wenn Funktionäre des *African National Congress* in Südafrika oder auch der regierenden *Jubilee Alliance* in Kenia zu Parteimanagement-Schulungen nach China reisen, dürfte darum weniger ideologische Nähe eine Rolle spielen als die bewusste Abkehr von westlicher Konditionalität, die Zusammenarbeit oft an die Einhaltung von Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien knüpft.

Es rächt sich heute, dass der Westen nicht immer bei allen afrikanischen Partnern gleichermaßen auf die Einhaltung solcher Werte gepocht hat. Wirtschaftliche und militärische Ziele führen erfahrungsgemäß zu einem weniger nachdrücklichen Insistieren als gegenüber Partnern, die nicht viel zu bieten haben.

Wie ist darauf zu antworten? Mit der Einsicht, dass ein beherztes Auftreten, wenn es etwa gegenüber der Türkei oder den USA geboten und möglich ist, auch gegenüber China funktionieren kann. Nur wird Deutschland das effektiv

einzig im europäischen Verbund machen können. Größeres Selbstvertrauen, das im Verhältnis zu den USA oder Russland durchaus in den vergangenen Jahren gewachsen ist, wäre gegenüber China geboten. Der Stolz auf demokratische Errungenschaften, auf Meinungsfreiheit und Gewaltenteilung mag verwegen wirken angesichts chinesischer Projekte, die mit ihrer schier Masse zu erdrücken scheinen. Aber er ist das alternativlose Angebot an afrikanische Gesellschaften, denen es neben der Sicherung der Grundbedürfnisse schließlich auch um Freiheit und Partizipation geht.

Christoph Plate ist Leiter des Medienprogramms Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Johannesburg, Südafrika.

- 1 Dionne, Kim Yi 2016: Here's what Africans think about China's influence in their countries, Afrobarometer, Accra.
- 2 The Economist 2018: How the West got China wrong, 01.03.2018, in: <https://econ.st/2JVAOcQ> [04.06.2018]
- 3 Kohlenberg, Paul Joscha / Godehardt, Nadine 2018: Chinas globale Konnektivitätspolitik. Zum selbstbewussten Umgang mit chinesischen Initiativen, SWP-Aktuell 18, 03/2018, in: <http://bit.ly/2M2edsB> [04.06.2018].
- 4 Park, Yoon Jung 2016: One million chinese in Africa, SAIS Perspectives, 12.05.2016, in: <http://bit.ly/1WOQyLH> [04.06.2018].
- 5 The Economist, N.2.
- 6 Kawadza, Sydney 2018: Zimbabwe's tobacco industry battles deforestation, Wits Journalism: Africa-China Reporting Project, 16.02.2018, in: <http://bit.ly/2tbF65s> [04.06.2018].
- 7 Siehe z.B. Tutu, Bongiwe 2017: Report: Africa-China Journalists Forum, 20 November 2017, in: <http://bit.ly/2JN1ldj> [04.06.2018].
- 8 Kohlenberg / Godehardt, N.3.
- 9 Aus einem Gespräch mit Dr. Bob Wekesa, 12/2017.
- 10 Wekesa, Bob 2017: New directions in the study of Africa-China media and communications engagements, in: Journal of African Cultural Studies 29:1, S.11-24.
- 11 The Economist 2017: What to do about China's „sharp power“, 14.12.2017, in: <https://econ.st/2sYtvro> [04.06.2018].

ISSN 0177-7521
34. Jahrgang
Ausgabe 2|2018



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon (030) 269 96-33 83
Telefax (030) 269 96-53 383
www.auslandsinformationen.de
[www.fb.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)
www.twitter.com/auslandsinfo
auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Sebastian Enskat

Redakteurin:
Dr. Anja Schnabel

Redaktion:
Dr. Peter Fischer-Bollin
Frank Priess
Thomas Birringer
Rabea Brauer
Dr. Lars Hänsel
Andrea Ellen Ostheimer
Stefan Reith

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte
an: auslandsinformationen@kas.de

Bankverbindung:
Commerzbank Bonn
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den
Auslandsinformationen (Ai).

Titelfoto: Unser Titelfoto zeigt ein Polizeiauf-
gebot bei einer Demonstration streikender
Stahlarbeiter in Namur (Belgien).

© Yves Herman, Reuters.

Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Übersetzung:
RedKeyTranslations, Salzhemmendorf

Gestaltung / Satz:
racken GmbH, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach
DIN ISO 12647-2 gedruckt auf chlorfrei gebleichtem
Papier, das mit dem europäischen Umweltzeichen
ausgezeichnet ist.



Ai

auslandsinformationen.de
facebook.com/internationalreports
twitter.com/auslandsinfo