

# AUSLANDSINFORMATIONEN



**STAATLICHKEIT**  
Zwischen Fragilität  
und Konsolidierung



# AUSLANDSINFORMATIONEN

3 | 2022

Liebe Leserinnen und Leser,

ein Staat hat grundlegende Dinge zu leisten, damit wir ihn als funktionsfähig betrachten. Er muss für die Sicherheit seiner Bürger sorgen, gewisse Versorgungsaufgaben erfüllen sowie Willkür und Korruption verhindern. Blickt man sich in der Welt um, stellt man fest: Davon sind viele Staaten – leider – weit entfernt. Im Extremfall sind sie nicht einmal in der Lage, ein Mindestmaß an Ordnung zu gewährleisten – an die Stelle des staatlichen Gewaltmonopols treten terroristische Gruppierungen, Warlords oder die organisierte Kriminalität. In anderen Fällen ist die Situation weniger eindeutig. Da funktioniert der Staat in Teilbereichen, während er seinen Pflichten in anderen nur ungenügend nachkommt. Es gibt viele Graustufen zwischen Konsolidierung und Zerfall.

Unter fragiler Staatlichkeit leiden vor allem die Bewohner des direkt betroffenen Gebiets. Sie werden in ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Entfaltung behindert oder sogar physisch bedroht. Fragile Staaten bergen aber auch Risiken auf internationaler Ebene: Konflikte können sich über Ländergrenzen und Regionen hinaus ausweiten. In einem lokalen Machtvakuum können Akteure Fuß fassen, die auch geografisch weiter entfernte Gesellschaften bedrohen.

Eine solche Entwicklung zeichnet sich derzeit in Westafrika ab, wo vor allem der afrikanische Ableger des sogenannten Islamischen Staats erstarkt. In Ländern wie Mali und Burkina Faso nimmt die Instabilität weiter zu, die staatlichen Strukturen sind viel zu schwach, um der Entwicklung wirksam entgegenzutreten. Und: Die Krise droht auf vergleichsweise stabile Staaten am Golf von Guinea überzugreifen. Es drohen gravierende Folgen: mehr Gewalt, schlechtere Lebensperspektiven, verstärkte Fluchtbewegungen. Anna Wasserfall und Susanne Conrad fordern in ihrem Beitrag daher ein verstärktes deutsches und europäisches Engagement zur Verhinderung eines solchen Szenarios.

Krisenhaft ist die Lage auch im Südsudan – einem Staat, dessen Gründung 2011 noch von großen Hoffnungen begleitet wurde, der in bekannten Fragilitätsrankings jedoch regelmäßig einen der schlechtesten Plätze belegt. Mathias Kamp erörtert, warum der junge Staat in Chaos und Gewalt abgeglitten und kein widerstandsfähiges Gemeinwesen entstanden ist. Er beschreibt die Staatswerdung des Südsudan als „Geschichte des Scheiterns“.

Neben der Durchsetzung des Gewaltmonopols und der Erbringung grundlegender Versorgungsleistungen ist es für die Stabilität eines Staates von Bedeutung, wie legitim er der Bevölkerung erscheint. Ein Staat, in den der Großteil der Bürger Vertrauen setzt und dem er grundsätzlich positiv gegenübersteht, steht auf einem solideren Fundament. Seit dem Militärputsch vom Februar 2021 kann man in Myanmar beobachten, was geschieht, wenn ein Staat diese Legitimität vor seiner Bevölkerung nahezu vollständig verliert. Annabelle Heugas analysiert in ihrem Artikel die Machtübernahme der Junta gleichzeitig als Folge und Katalysator staatlicher Fragilität und zeigt, wie sich viele Menschen seither durch zivilen Ungehorsam und politische Parallelstrukturen gegen die illegitimen Machthaber zur Wehr zu setzen versuchen.

Pavel Usvatov und Mahir Muharemović richten den Blick auf Bosnien und Herzegowina. Auch wenn dieses Westbalkanland in vielen Bereichen nicht als fragil gelten muss, so erschweren ihm rechtsstaatliche Defizite, ein geringes Vertrauen in die Institutionen sowie ethnonationale Partikularinteressen dennoch den Weg hin zu einem gänzlich gefestigten Staat. Hatte das Land nach 1995 zunächst durchaus Fortschritte bei seiner Konsolidierung erzielt, so durchlebt es in jüngster Zeit eine schwere politische Krise, die seine Eliten teils mutwillig herbeigeführt haben.

Staaten können indes auch ohne eigenes Verschulden und trotz grundsätzlicher Leistungsfähigkeit die Kontrolle über Teile ihres Staatsgebiets verlieren. Das musste bereits seit 2014 die Ukraine erfahren, noch bevor die imperialistische Politik Russlands mit der Invasion vom Februar 2022 ihre Existenz vollends infrage stellte. Brigitta Triebel, Hartmut Rank und Daria Dmytrenko zeigen vor diesem Hintergrund, wie in den vergangenen acht Jahren in den sogenannten Volksrepubliken Donezk und Luhansk, die der Herrschaft des ukrainischen Staats entzogen sind, mithilfe der Justiz ein Willkürsystem „von Russlands Gnaden“ entstanden ist. Sie geben damit zugleich einen Ausblick auf das, was in von Russland neu besetzten Gebieten geschehen könnte.

„In einer eng vernetzten Welt spüren wir Auswirkungen von staatlicher Fragilität, von Krisen und Gewalt auch in Deutschland.“ Dieser Satz stammt aus dem Vorwort der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel zu den 2017 veröffentlichten Leitlinien der Bundesregierung für den Umgang mit internationalen Krisen und Konflikten. Er verdeutlicht einen zentralen Aspekt: Entwicklungen, die manch einem „weit weg“ erscheinen mögen, können Folgen über den eigentlichen Schauplatz hinaus haben. Eine kluge Außenpolitik setzt daher auf Krisenprävention, sie muss aber auch in der Lage sein, auf krisenhafte Zustände zu reagieren und einen Beitrag zur Stabilisierung der Situation zu leisten. Einfach abseits zu stehen ist jedenfalls keine Option – aus humanitären Erwägungen, aber auch aus Eigeninteresse. Es bleibt zu hoffen, dass aus Fehlern, die in der Vergangenheit ohne Zweifel gemacht wurden, jetzt Konsequenzen mit nachhaltiger Wirkung gezogen werden.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr

*Gerhard Wahlers,*

---

**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](mailto:gerhard.wahlers@kas.de)).

# **Staatlichkeit**

## **Zwischen Fragilität und Konsolidierung**

6 ●

Ein neues Epizentrum des Terrorismus?

Westafrika in der Abwärtsspirale aus

Extremismus und fragiler Staatlichkeit

[Anna Wasserfall / Susanne Conrad](#)

18 ●

Vom Kind, das nie Laufen lernte

Die Staatswerdung des Südsudan als

Geschichte des Scheiterns

[Mathias Kamp](#)

30 ●

Symptome und Folgen eines

fragilen Staats

Myanmar vor und nach dem Putsch

[Annabelle Heugas](#)

44 ●

Der blockierte Staat

Bosnien und Herzegowina zwischen EU-

Perspektive und politisch verursachter Lähmung

[Pavel Usvatov / Mahir Muhamović](#)

59 ●

„Rechtsprechung“ im rechtsfreien Raum

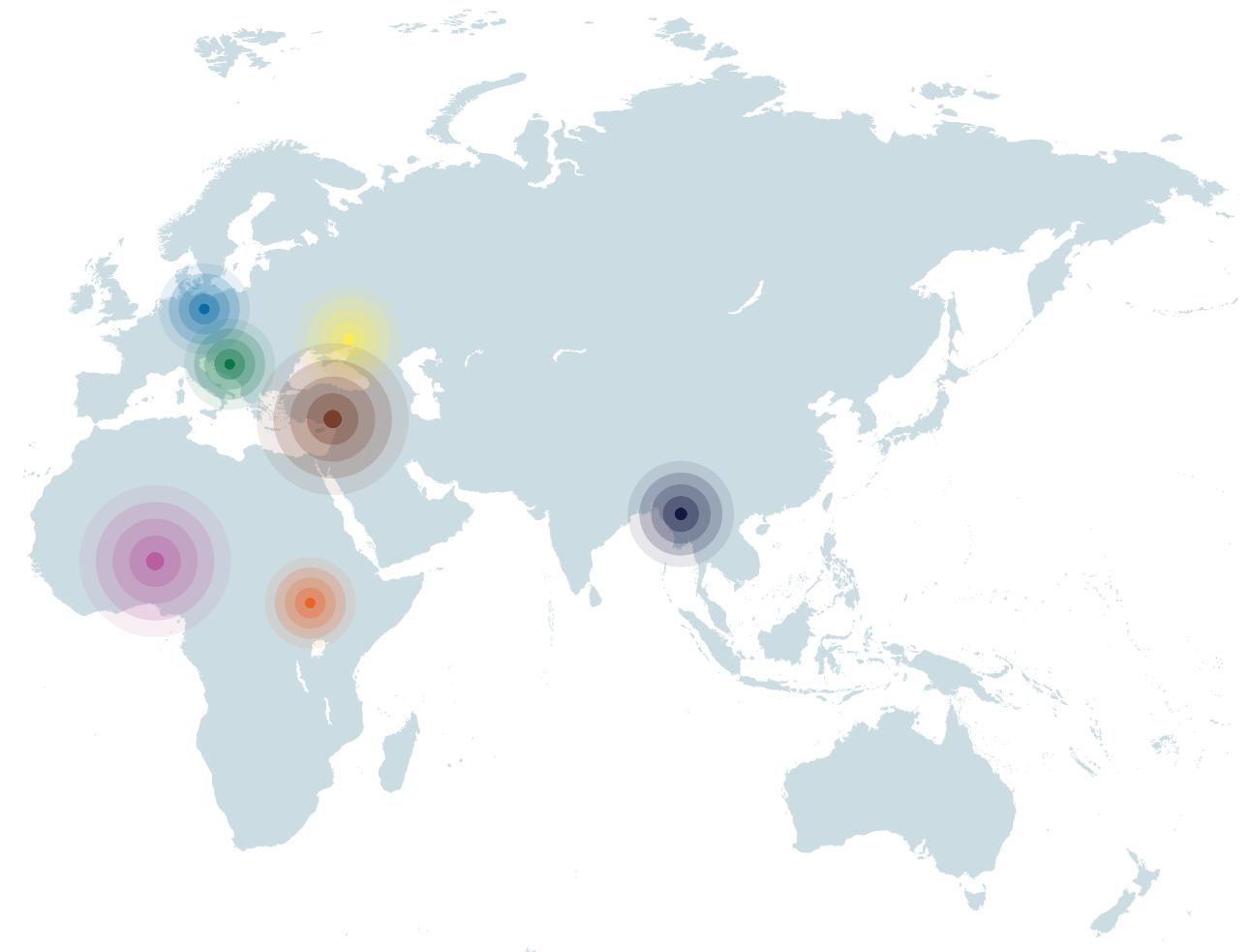
Die „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk

als Beispiele für Streitschlichtung in Rebellen-

gebieten

[Brigitta Triebel / Hartmut Rank / Daria Dmytrenko](#)





## WEITERE THEMEN

### 71 ● *Im Gespräch*

„Verteidigen, was uns wichtig ist“  
60 Jahre internationale Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung und die außenpolitischen Herausforderungen der Gegenwart  
Ein Gespräch mit Dr. Johann Wadephul MdB

### 79 ●

Alles anders und doch gleich?  
Potenziale für einen Neuanfang in den israelisch-türkischen Beziehungen  
Philipp Burkhardt / Nils Lange



Quelle: © Tagaza Djibou, Reuters.

Staatlichkeit – Zwischen Fragilität und Konsolidierung

# Ein neues Epizentrum des Terrorismus?

Westafrika in der Abwärtsspirale aus  
Extremismus und fragiler Staatlichkeit

Anna Wasserfall / Susanne Conrad

**Das Zusammenspiel aus fragiler Staatlichkeit, der Ausbreitung von Extremismus und organisierter Kriminalität destabilisiert immer mehr Länder in Westafrika. Während der Blick der meisten westlichen Akteure vor allem auf Mali und Niger gerichtet ist, breiten sich Terror und Instabilität weiter Richtung Süden aus. Welche Folgen das haben kann, macht das Beispiel Burkina Faso deutlich.**

---

### **Fragilität, Konflikt und Gewalt in Westafrika 2022**

Mit alarmierender Geschwindigkeit verschlechtert sich aktuell die Sicherheitslage in Westafrika – einer Region, in der sich zahlreiche fragile Staaten<sup>1</sup> finden. Inwieweit schwache Regierungsführung in westafrikanischen Ländern ausgeprägt ist, verdeutlicht der Fragile States Index 2021<sup>2</sup> des Fund for Peace, einer US-amerikanischen Nichtregierungsorganisation, die sich mit Konfliktbewertung und Frühwarnsystemen beschäftigt. Je weiter oben ein Staat auf der Liste rangiert, desto gefährdeter ist er hinsichtlich eines Verfalls staatlicher Strukturen. Unter insgesamt 179 Staaten finden sich hier zahlreiche zentral- und westafrikanische Nationen auf den oberen Rängen: die Demokratische Republik Kongo (5), die Zentralafrikanische Republik (6), der Tschad (7), Nigeria (12), Kamerun (15), Mali (19), Niger (21), und Burkina Faso (36). Das Governance-Vakuum, das in diesen Ländern vorherrscht, zieht ein der Terrorismusforschung bekanntes Phänomen nach sich, für das die fragile Sicherheitslage in Westafrika geradezu exemplarisch steht: Islamistische und andere extremistische Gruppierungen nutzen das existierende Machtvakuum und den Mangel an staatlicher Handlungsfähigkeit aus, indem sie sich der lokalen Zivilbevölkerung als alternative Anbieter staatlicher Dienstleistungen präsentieren. Die Grenze, an der schwache legitime Regierungsführung endet und die wachsende Macht der Terrornetzwerke beginnt, ist fließend. Dadurch erhöht sich die Verfallsgeschwindigkeit der Sicherheitslage und der politischen Stabilität

in vielen Staaten Westafrikas rapide. Doch wie kommt es zu dieser Abwärtsspirale?

Akteure der organisierten Kriminalität und nicht-staatliche bewaffnete Gruppierungen gewinnen in vielen Ländern Westafrikas in der Bevölkerung an Macht und Einfluss. Das gilt vor allem für ISWAP (Islamic State West Africa Province), den westafrikanischen Ableger des Islamischen Staats (IS), aber auch für unzählige militante Gruppierungen in den Grenzregionen, die teilweise nur schwer voneinander abzugrenzen sind. Die Reichweite des IS erstreckt sich dabei mittlerweile auf große Teile des afrikanischen Kontinents.<sup>3</sup> Die Terrorgruppe erlebt nach ihrem Niedergang im Irak und in Syrien geradezu eine Renaissance auf dem Nachbarkontinent, wo sie erfolgreich mit Boko Haram und al-Qaida konkurriert. Laut dem Global Terrorism Index 2022 (GTI), der vom Institute for Economics & Peace (IEP) erstellt wird und 163 Länder und damit 99,7 Prozent der Weltbevölkerung abdeckt, entwickelt sich Subsahara-Afrika zum globalen Epizentrum des Terrorismus. So entfallen mittlerweile 48 Prozent der weltweiten durch Terroristen verursachten Todesfälle auf Afrika südlich der Sahara, wobei die Sahelzone die Region ist, in der sich die am schnellsten wachsenden Terrorgruppen befinden – angeführt von ISWAP, der mittlerweile tödlichsten Terrorgruppe der Welt.<sup>4</sup>

So breitet sich vor allem der IS scheinbar ungehindert auf dem Kontinent aus – mit einem regionalen „Terror-Hotspot“ in Westafrika – und bestreitet sämtlichen Ländern der Region ihren Anspruch auf staatliche Exekutivgewalt. Betroffen von dieser gesellschaftlichen Notlage sind

besonders die Länder des Sahelraums. Doch droht diese auch auf die im direkten Vergleich noch stabilen Küstenländer Benin, Côte d'Ivoire, Ghana und Togo überzugreifen. Eine solche Entwicklung würde sich negativ auf die Stabilität der ganzen Region auswirken. Doch nicht nur für Westafrika, sondern auch für Europa, den unmittelbaren nördlichen Nachbarn der Sahel- und Maghrebregion, drohen damit (sicherheits-) politische Konsequenzen.

### **Beispiellose Eskalation gewaltsamer Konflikte: Ursachen kollabierender staatlicher Legitimität**

Seit dem Beginn des aktuellen Konflikts in Mali 2012 erleben viele Länder des Sahelraums eine Reihe gewaltsamer Konflikte. Das belegen eindrücklich die gesammelten Daten des Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED)<sup>5</sup> zur Anzahl von Anschlägen auf Bevölkerungsgruppen. Diese Nichtregierungsorganisation hat sich auf die Erhebung, Analyse und Krisenkartierung von disaggregierten Konfliktdata weltweit spezialisiert. Danach haben gewalttätige Anschläge zwischen März 2012 und März 2022 in Mali um 230,3 Prozent zugenommen, verbunden mit einem Anstieg an Todesopfern um 1.058,1 Prozent. Für Burkina Faso sehen die Daten für den genannten Zeitraum kaum besser aus: Hier ist laut ACLED die Anzahl der Anschläge um 442,9 Prozent gestiegen, während sich die Anzahl der Todesopfer um 438,8 Prozent erhöht hat.<sup>6</sup> Was das für Konsequenzen hat, zeigt beispielsweise die Anzahl der Binnenvertriebenen in Burkina Faso, die durch die anhaltenden Gewaltwellen seit 2012 bis März 2022 auf mehr als 1,8 Millionen Personen angestiegen ist.<sup>7</sup>

Diese Zahlen verdeutlichen den eklatanten Mangel an staatlicher Präsenz und Handlungsfähigkeit in den betroffenen Landesteilen. Kein Land in der Sahelzone scheint auch nur ansatzweise in der Lage, das staatliche Gewaltmonopol zum Schutz der Bevölkerung auf der Gesamtheit seines Staatsgebiets auszuüben. Die staatlichen Sicherheitsstrukturen sind vor allem in den politisch vernachlässigten Randgebieten

abseits der urbanen Zentren zu schwach, um bei Übergriffen extremistischer Akteure sowie interkommunalen und interethnischen Konflikten wirksam eingreifen zu können und als Sicherheitsgarant für die Zivilbevölkerung aufzutreten. Greifen Militär, Polizei oder Gendarmerie doch einmal ein, so geschieht dies oft unter Einsatz willkürlicher Gewalt – ein Vorgehen, welches immer wieder zahlreiche zivile Todesopfer zur Folge hat und das bestehende Misstrauen und die Ablehnung der lokalen Bevölkerung gegenüber der Staatsgewalt nur noch verschärft.

### **Die Mischung aus Armut, Marginalisierung, Misstrauen und Perspektivlosigkeit ist ein ideales Einfallstor für bewaffnete Gruppierungen.**

---

In der Folge erodieren traditionelle Resilienzmechanismen, gesellschaftliche Kohäsion und die Sicherheitslage in den ländlichen Gebieten. Gleches gilt auch für Bildungs- und Ausbildungsangebote sowie die Förderung wirtschaftlichen Wachstums verbunden mit Einkommensmöglichkeiten. Auch hier bleiben die innerstaatlichen Ansätze und Bemühungen in der Regel stark auf die Hauptstädte und urbanen Zentren beschränkt, sodass sich vor allem für die junge Bevölkerung in den ländlichen Regionen kaum Chancen auf einen Schulabschluss und damit auf eine Lebensperspektive bieten. Die toxische Mischung aus Armut, politischer Marginalisierung, Perspektivlosigkeit und Misstrauen ist ein ideales Einfallstor, das nichtstaatliche bewaffnete Gruppierungen und Akteure nutzen, um sich bei der ländlichen Zivilbevölkerung als Sicherheitsgarant zu etablieren. Zugleich bieten die terroristischen und extremistischen Netzwerke durch die Beteiligung an Schmuggel und weiteren kriminellen Tätigkeiten konkrete Einkommensmöglichkeiten und rekrutieren im Windschatten dieser Aktivitäten zahllose Mitglieder.

## Fallbeispiel Burkina Faso – Extremismus als treibende Kraft von Instabilität

Burkina Faso stellt in diesem Zusammenhang ein hochaktuelles Beispiel dafür da, wie fragile Staatlichkeit und der zunehmende Einfluss extremistischer Gruppen sich wechselseitig verstärken. In dem westafrikanischen Land wurde diese Entwicklung letztlich sogar als Argument dafür genutzt, um die demokratisch gewählte Regierung zu stürzen.

### Die gesellschaftliche Abwärtsspirale begann in Burkina Faso bereits 2014.

Extremistische Gruppen mit Verbindungen zur al-Qaida und dem IS, die vor allem aus dem nördlichen Nachbarland Mali kamen, begannen seit 2016 verstärkt, im Norden Burkina Fasos neue Stützpunkte aufzubauen, um sich von dort aus im Land auszubreiten. In sämtlichen Randgebieten des Landes ist die Präsenz bewaffneter terroristischer Gruppen deutlich gestiegen. Hauptsächlich in den Grenzregionen zu Mali, Niger und an der Grenze zur Côte d'Ivoire finden

**Abb. 1: Sicherheitslage in Burkina Faso nach Einschätzung des französischen Außenministeriums**



■ Ausdrückliche Reisewarnung ■ Reisen nur aus sehr wichtigen Gründen ■ Erhöhte Vorsicht ■ Übliche Vorsicht  
Quelle: Eigene Darstellung nach Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2022: Burkina Faso. Sécurité, N. 8, Karte: Natural Earth ©.

sich Basen der Terrorgruppen.<sup>8</sup> In dem schon genannten Fragile States Index des Fund for Peace 2021 steht Burkina Faso auf dem 36. Platz von insgesamt 179 Nationen.<sup>9</sup> Dabei hatte der Staat lange den Ruf, eine der stabileren westafrikanischen Nationen zu sein. Obwohl es immer wieder zu Konflikten um Land und Ressourcen kam, war Burkina Faso im regionalen Vergleich eigentlich für ein friedliches Miteinander verschiedener ethnischer und religiöser Gruppen bekannt – ernsthafte Spannungen verschärften sich erst mit der Infiltrierung lokaler Gemeinschaften durch al-Qaida- und IS-Kämpfer.<sup>10</sup>

### Machtvakuum schafft Gelegenheit

Die gesellschaftliche Abwärtsspirale begann in Burkina Faso bereits 2014, nachdem Präsident Blaise Compaoré nach anhaltenden Protesten zurücktreten musste. Zu diesem Zeitpunkt regierte er das Land als einer der dienstältesten afrikanischen Politiker seit 27 Jahren. Er übernahm die Macht 1987 nach der Ermordung seines ehemaligen Weggefährten und damaligen Regierungschefs Thomas Sankara, der vielen noch heute als der „Che Guevara Afrikas“ gilt. Schon damals machten zahlreiche Menschen Compaoré für den Tod des Staatshelden Sankara verantwortlich – eine Perzeption, die im April 2022 durch ein Gerichtsurteil gefestigt wurde, in welchem der ehemalige Präsident, der mittlerweile im Exil lebt, des Komplizenstums bei der Ermordung Sankaras für schuldig befunden und zu lebenslanger Haft verurteilt wurde.

Auslöser für die Proteste gegen Compaoré war aber in erster Linie eine geplante Verfassungsänderung, die ihm eine weitere Amtszeit ermöglichen sollte. Frustriert durch die hohe Arbeitslosigkeit, die verbreitete Armut und den Mangel an Perspektiven verlangte die überwiegend junge burkinische Bevölkerung nach echtem und nachhaltigem politischen Wandel. Darüber hinaus wurden immer wieder Korruptionsvorwürfe gegen den Präsidenten, dessen Familie und seinen inneren politischen Kreis laut. Letztlich dürften die Handlungsunfähigkeit der Regierung Compaoré bei der

Eine von fast zwei Millionen: Die Zahl der vor Extremisten geflohenen Menschen innerhalb Burkina Fasos ist im vergangenen Jahrzehnt rasant gestiegen. Quelle:  
© Zohra Bensemra, Reuters.

Bekämpfung der wachsenden Zahl von extremistischen Ausbildungslagern auf burkinischem Staatsgebiet und die sich verschlechternde Sicherheitslage im Land die maßgeblichen Tropfen gewesen sein, die das Fass zum Überlaufen brachten.<sup>11</sup> Auf den Rücktritt Compaorés folgte eine Phase der politischen Unsicherheit, welche zu immer mehr Fragilität der staatlichen Strukturen und schließlich zu einem Machtvakuum führte – eine Tatsache, die extremistische und militante Akteure im Norden des Landes taktisch klug auszunutzen wussten, um ihre eigene Machtbasis auszubauen und sich neue Aktionsräume im Land zu erschließen.

### Korruption führte dazu, dass der massive Aufwuchs an Haushaltssmitteln nicht zur Verbesserung der Sicherheitslage beitrug.

---

#### Eklatante Schwächen staatlicher Sicherheitsstrukturen

Im Oktober 2015 wurde schließlich Roch Marc Kaboré als neuer Präsident Burkina Fasos vereidigt. Angesichts der wachsenden Bedrohung und der zunehmenden Zahl an terroristischen Anschlägen in urbanen Gebieten machte Kaboré die Verbesserung der Sicherheitslage zu seiner politischen Priorität. So wurde der nationale Haushalt für Verteidigung und Sicherheit zwischen 2016 und 2021 um ganze 271 Prozent aufgestockt.<sup>12</sup> Die zusätzlichen Mittel sollten dazu dienen, die operative Einsatzkraft und Lebens- und Arbeitsbedingungen der burkinischen Sicherheitskräfte zu verbessern. Oft wurden diese über ausgedehnte Zeiträume in den Grenzgebieten eingesetzt und



dort teilweise weder ausreichend mit Lebensmitteln noch mit dem notwendigen militärischen Gerät versorgt. Mangelhafte Besoldung, ausbleibende Zahlungen und hohe Opferzahlen durch gezielte Angriffe auf Patrouillen oder Stützpunkte durch militante Gruppen verminderten die Kampfmoral der ohnehin schon desillusionierten Sicherheitskräfte weiter. Prominentestes Beispiel dafür ist der terroristische Angriff auf den Inata-Militärstützpunkt im nördlichen Burkina Faso im November 2021, bei dem allein 49 Militärpolizisten und vier Zivilisten starben.<sup>13</sup>



Eklatante Mängel im Finanzwesen wie auch Korruption in den politischen und militärischen Strukturen des Landes führten dazu, dass der massive Aufwuchs an Haushaltsmitteln nicht maßgeblich zur Verbesserung der Sicherheitslage beitrug. Auch die Kluft zwischen politischer Führung und Militär spielte hier eine Rolle: Seit der Auflösung der präsidentiellen Garde Blaise Compaorés, welche noch im September 2015 in einen versuchten Gegenputsch involviert war, ist das Vertrauen der politischen Führung in das Militär grundlegend beschädigt. Eine nachhaltige Stärkung der militärischen

Strukturen des Landes lässt sich vor diesem Hintergrund als zweischneidiges Schwert betrachten.

#### **Ursachen statt Auswirkungen bekämpfen**

Doch selbst eine Verbesserung der militärischen Kapazität würde letztlich nur die Auswirkungen des Problems, nicht aber dessen Ursache, also die eklatante Regierungsschwäche in Burkina Faso, bekämpfen. Der Mangel an staatlicher Präsenz auf subnationaler Ebene ermöglicht es nicht nur extremistischen und militärischen Gruppierungen,

sich immer größere Aktionsräume auf dem Staatsgebiet von Burkina Faso zu erschließen, sondern trägt auch immer wieder dazu bei, dass erbitterte Konflikte zwischen Gemeinden und Kommunen um die Nutzung von Land und Ressourcen ausbrechen, die oft in Gewalt ausarten.<sup>14</sup> Da der burkinische Staat seiner Schutzfunktion nicht nachkommen kann, führt diese zunehmende Gewalt zur Gründung zahlreicher lokaler Selbstverteidigungsmilizen, die sich oft durch ethnische Zugehörigkeit voneinander abgrenzen und die Akteurslage noch unübersichtlicher machen. Wie schon in Mali verstehen es extremistische Akteure auch in Burkina Faso geschickt, sich gesellschaftliche oder ethnische Spannungen für ihre Rekrutierungsbemühungen zunutze zu machen und Konfliktlinien zu ihrem Vorteil zu verstärken. Die Gewaltspirale aus gegenseitigen Angriffen und Vergeltungsschlägen zwischen einzelnen lokalen Gemeinschaften, die durch diese Prozesse ausgelöst wird, nimmt dabei teilweise drastischere und tödlichere Dimensionen an als die Übergriffe durch extremistische Akteure selbst.<sup>15</sup> Auch das burkinische Militär ist in diesem Kontext Gewaltakteur: In dem Maße, wie die Angriffe auf Sicherheitskräfte zunehmen, nimmt auch die Härte zu, mit welcher die Soldaten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung gegen die Zivilbevölkerung vorgehen. Neben willkürlichen Verhaftungen und Folter wird immer wieder auch von (Massen-) Hinrichtungen berichtet. Diese Aktionen richten sich dabei nicht nur gegen extremistische Akteure, sondern auch gegen deren (angebliche) Unterstützer in der Zivilbevölkerung.

#### **Das Militär putscht – ein aktueller Trend in Westafrika?**

Die katastrophalen Einsatzbedingungen der Sicherheitskräfte, die hohen Todeszahlen, der zunehmende Kontrollverlust und die eskalierende Gewalt waren schließlich die Wegbereiter des Putsches vom 24. Januar 2022, in dessen Zuge Präsident Roch Marc Kaboré durch das Militär abgesetzt wurde. Deziert verwies ein Sprecher der neu ernannten Militärregierung in einer Rede auf die Sicherheitskrise im Land als einen der Gründe für die Notwendigkeit des gewaltsamen Machtwechsels.<sup>16</sup> Die Übernahme der Regierung

durch das Militär fand in der unter der eskalierenden Lage und Armut leidenden Bevölkerung breiten Zuspruch. Burkina Faso fügt sich damit in eine Reihe von westafrikanischen Staaten ein, die in den vergangenen beiden Jahren undemokratische Machtwechsel erlebt haben. Zwar haben die meisten dieser Militärregierungen mittlerweile feste Zeitpläne für eine demokratische Transition festgelegt. Das Beispiel Mali zeigt allerdings eindringlich, dass diese nicht unbedingt ernst zu nehmen sind und die aktuellen Übergangsregierungen durchaus Interesse daran haben, an der Macht festzuhalten. Die zunehmende Anzahl an Staatsstreichs lässt sich nicht nur als Trend, sondern auch als Ausdruck einer schweren Krise der politischen Systeme Westafrikas verstehen.<sup>17</sup>

#### **Eine Destabilisierung der Länder am Golf von Guinea würde Migrationsbewegungen auslösen, die Europa überfordern dürften.**

---

#### **Staatliche Fragilität nimmt zu – auch außerhalb des Sahelraums**

Diese gesellschaftliche Entwicklung betrifft schon längst nicht mehr nur die Sahelstaaten. Das Geschehen in Burkina Faso lässt langfristig nichts Gutes für die südlichen Nachbarländer Côte d'Ivoire, Togo, Benin und Ghana erahnen, welche sich aktuell möglicherweise am Beginn einer vergleichbaren Entwicklung sehen. Diese Küstenstaaten des Golfs von Guinea kämpfen mit ähnlichen strukturellen Herausforderungen und staatlicher Fragilität – vor allem in den nördlichen Landesteilen, die gemeinsame Grenzen mit Mali, Burkina Faso und Niger haben. Erschwerend kommt in diesen Staaten eine Reihe von geografischen und sozioökonomischen Faktoren hinzu, welche die Ausbreitung extremistischer Akteure zusätzlich begünstigen: lange und schwer zu kontrollierende Grenzen mit engen familiären und wirtschaftlichen Austauschbeziehungen auf beiden Seiten sowie die Existenz diverser

Nationalparks in den Grenzgebieten. Diese sind wegen der dichten Vegetation für motorisierte Fahrzeuge nur schwer zugänglich, was die flächen-deckende Kontrolle durch staatliche Behörden so gut wie unmöglich macht. Gleichzeitig bietet die dichte Vegetation einen effektiven Schutz gegen Luftaufklärung oder -angriffe. Aufgrund des Schutzstatus der Gebiete finden sich hier außerdem kaum Menschen. Damit stellen die Parks ideale Aktionsräume für extremistische Akteure dar, welche insbesondere aus Burkina Faso in der Absicht über die Grenzen kommen, sich hier Rückzugsräume zu schaffen, durch Beteiligung an Schmuggel und illegalem Ressourcenabbau neue Finanzierungsquellen zu erschließen und in der um die Parks herum lebenden lokalen Bevölkerung zu rekrutieren.<sup>18</sup>

Auch wenn sich die Situation in Burkina Faso und den Küstenstaaten des Golfs von Guinea sicherlich nicht eins zu eins vergleichen lässt, gibt es dennoch ausreichend Parallelen, um erahnen zu können, wie ein mögliches Worst-Case-Szenario für die Länder des Golfs von Guinea aussehen könnte. Würde sich die Sicherheitslage hier ähnlich entwickeln wie in Burkina Faso, würden wichtige regionale Stabilitätsanker wegbrechen – mit langfristig weitreichenden Auswirkungen für das gesamte westliche Afrika: eskalierende Gewalt, explodierende Zahlen von Vertriebenen und Flüchtlingen und der nachhaltige Verlust demokratischer Strukturen.

Ebenso würden Europa und Deutschland die Konsequenzen einer solchen Destabilisierung zu spüren bekommen. Zum einen befinden sich mit Côte d'Ivoire, Togo und Ghana gleich drei Reformpartnerschaftsländer der Bundesrepublik unter den bedrohten Staaten, mit denen im entwicklungspolitischen Kontext und unter dem Einsatz großer Finanzvolumina eng zusammengearbeitet wird. Zum anderen bestehen handelspolitische Austauschbeziehungen. Vor allem würde eine nachhaltige Destabilisierung dieser Staaten aber Migrationsbewegungen auslösen, deren Ausmaß sowohl die Kapazitäten der benachbarten afrikanischen Staaten als auch die der europäischen Länder deutlich überfordern dürfte.

Anders als in Mali und Burkina Faso bieten sich in den Küstenstaaten des Golfs von Guinea im Moment noch Handlungsspielräume, um ein solches Szenario abzuwenden. Anhand des Beispiels der nördlichen Nachbarn wurde ein Bewusstsein dafür geschaffen, wie schnell die Kontrolle über Staatsgebiet verloren gehen kann. So haben mittlerweile alle Regierungen der Länder des Golfs von Guinea Maßnahmen gegen die wachsende Sicherheitsbedrohung ergriffen. Es wird etwa daran gearbeitet, die Aufklärung zu verbessern und die Kapazitäten der Geheimdienste zu stärken; es werden verstärkt militärische Operationen und Patrouillen in den Grenzgebieten durchgeführt und die Präsenz der Sicherheitskräfte in diesen Gebieten wird erhöht. Auch finden sich zunehmend Initiativen, welche auf die Verbesserung des Verhältnisses zwischen Zivilbevölkerung und staatlichen Sicherheitskräften abzielen – ein Ergebnis des wachsenden Bewusstseins dafür, dass effektive Präventions- und Gegenmaßnahmen ohne die Beteiligung und Unterstützung der lokalen Bevölkerung nicht möglich sind.

## Deutschland sollte sich mit der EU um eine regionale Perspektive bemühen und Stabilisierungsmaßnahmen westafrikanischer Länder unterstützen.

---

### Welche Strategie für Deutschland und die EU?

Die eklatante Sicherheitskrise in Westafrika, für die der Fall Burkina Faso exemplarisch steht und die ein massives regionales Destabilisierungspotenzial in sich birgt, zwingt auch westliche Partner, neue und pragmatische Wege der Zusammenarbeit zu entwickeln. Dabei ist eine strategische Partnerschaft gefragt, die sowohl regionale als auch gemeinschaftsorientierte Ansätze auf lokaler Ebene verfolgt. Resilienzmechanismen gegen Fragilität, Konflikt und Gewalt lassen sich nicht allein durch

sicherheitspolitische und militärische Interventionen aufzubauen, wie die mangelnde Wirksamkeit externer Sicherheitsmissionen in Mali hinreichend belegt. Es braucht zielgerichtete, gesellschafts- und wirtschaftspolitische Begleitmaßnahmen auf lokal-regionaler Ebene, die das Vertrauen zwischen Bürgern und Regierungen wiederherzustellen suchen und dabei gleichzeitig einen regionalen Lösungsweg zur Bewältigung der transnationalen Sicherheitskrise verfolgen.

Deutschland sollte sich daher gemeinsam mit der EU um eine stärker regional ausgerichtete Perspektive bemühen und Stabilisierungsmaßnahmen westafrikanischer Länder unterstützen, die auf eine integrative Strategie von regionalen

und lokalen Maßnahmen setzen. Möglichkeiten und Ansätze gibt es dabei zahlreiche. Abzielen sollten diese vor allem auf die Verbesserung der Grundversorgung und der kommunalen Infrastruktur, die Wiederherstellung widerstandsfähiger Lebensgrundlagen und die langfristige Stärkung staatlicher und demokratischer Strukturen.<sup>19</sup> Aus einem regionalen Blickwinkel könnte ein weiteres Ziel sein, regionale Initiativen wie die sogenannte ACCRA-Initiative zu unterstützen. Dieser 2017 von Ghana angestoßenen Initiative gehören außerdem noch Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire und Togo an (Mali und Niger haben einen Beobachterstatus). Ihr Ziel ist es, ein Übergreifen des Terrorismus aus der Sahelzone zu verhindern und die grenzüberschreitende



Letzte Hoffnung Militärputsch? Wenn – wie hier in Burkina Faso Anfang 2022 – die Generäle die Macht an sich rissen, konnten sie sich in Westafrika zuletzt des Zuspruchs weiter Teile der gewaltgeplagten Bevölkerung sicher sein. Quelle: © Vincent Bado, Reuters.

organisierte Kriminalität sowie den gewalttätigen Extremismus in den Grenzgebieten der Mitgliedsländer gemeinsam zu bekämpfen.

Deutschland bleibt in der Region trotz zunehmender antiwestlicher Ressentiments ein hochangesehener Partner und sollte das auch als Chance im Prozess der Neuausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik begreifen, um sich verstärkt außenpolitisch im westafrikanischen Raum einzubringen. Inwieweit ein verstärktes deutsches sicherheitspolitisches Engagement in der Region unterstützend wirken kann, zeigt nicht zuletzt die Bundeswehroperation Gazelle im Niger – ein Modell, das sich durchaus auch auf andere Nationen der Region übertragen lassen könnte. Auch die Stärkung von Nachrichtendiensten wäre ein sinnvoller Ansatz, um die betroffenen Länder im Kampf gegen Extremismus und organisierte Kriminalität zu unterstützen. Ein Informationsvorsprung – vor allem an den Außengrenzen – wäre wichtig, um zielgerichtete Gegenmaßnahmen umzusetzen.

## Frankreich bleibt in der Region ein sicherheitspolitischer Kernakteur.

---

Dabei müssen sowohl Deutschland als auch andere europäische und internationale Akteure auf die Langfristigkeit ihrer Maßnahmen sowohl bei der Konzipierung als auch bei der Umsetzung bauen. Es gilt, auf bestehenden Erfolgen weiter aufzubauen und gesammelte Erfahrungen zu nutzen, um die Zusammenarbeit mit Partnern vor Ort effizienter, zielführender und inklusiver zu gestalten. Auch die Debatte um eine stärkere Konditionalität darf hier nicht ausgespart werden. Die aktuelle Situation in Westafrika muss in diesem Zusammenhang als das gesehen werden, was sie ist: das Ergebnis einer jahrzehntelangen und komplexen Entwicklung; keine kurzfristige Krise, die sich mit eindimensionalen und zeitlich begrenzten Ansätzen und Strategien auflösen ließe. Auch übergeordnete Prozesse wie der

Klimawandel, der bereits jetzt ressourcenbedingte Konflikte in der Region verschärft, lassen sich nicht effektiv auf der zeitlichen Skala bearbeiten, die den meisten Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit heute zugrunde liegt.

In diesem Sinne werden westliche Akteure ihre Perspektive verändern und ihr Durchhaltevermögen unter Beweis stellen müssen, wenn sie nachhaltig und wirksam Teil einer dauerhaften Lösung sein wollen. Voraussetzung dafür ist auch eine deutlich verbesserte Koordination der verschiedenen Staaten und Organisationen in Westafrika untereinander, deren Handeln sich aktuell vor allem durch einen eklatanten Mangel an Absprache und Abstimmung auszeichnet. Versuche wie die Schaffung einer „Sahel-Allianz“, welche diesem Missstand entgegenwirken sollen, haben sich bisher als wenig effektiv erwiesen. Eine verbesserte Koordination setzt dabei auch ein erhöhtes Maß an Transparenz und Offenheit voraus – zwischen den externen Akteuren, aber auch mit den westafrikanischen Partnern. Dies würde ebenfalls dazu beitragen, die zunehmende Skepsis und Ablehnung der westlichen Interventionen innerhalb der westafrikanischen Bevölkerung zu reduzieren. Diese beruhen nämlich sowohl auf der mangelnden Wirksamkeit und fehlenden Nachhaltigkeit der Maßnahmen als auch auf der Befürchtung, dass westliche Partner mit einer versteckten Agenda in den Ländern vor Ort agieren.

Vor allem mit Frankreich, das nach wie vor der größte und wichtigste europäische Akteur im westlichen Afrika ist, wäre in diesem Zusammenhang ein verstärkt komplementäres Engagement Deutschlands notwendig und sinnvoll. Frankreich bleibt – trotz aller vorherrschender Ressentiments – mit umfangreichen militärischen Strukturen in der Region präsent und damit sicherheitspolitischer Kernakteur. Die Bundesregierung sollte aber auch genügend außenpolitisches Selbstbewusstsein entwickeln, um eigene Interessen im Rahmen einer deutschen Afrikastrategie zu benennen, die Lösungsansätze für die Stabilisierung Westafrikas und insbesondere für die Migrationsfrage im Sahelraum Richtung



Europa einschließt. Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen in Mali müssen unsere Rolle und Zielsetzung in der Region neu bewertet werden – dies wäre also ein günstiger Zeitpunkt. Wie auch immer sich das westliche Engagement in der Region in Zukunft gestalten wird, lässt sich eines allerdings mit Bestimmtheit sagen: Ange- sichts der aktuell fortschreitenden Entwicklung Westafrikas zum neuen „Terror-Hotspot“ ist ein Nicht-Handeln – sowohl kurz- als auch langfris- tig – keine Option. Auch wenn der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine aus europäischer Perspektive aktuell im Mittelpunkt steht, darf nicht übersehen werden, dass sich in Westafrika eine sicherheitspolitische Krise großen Ausmaßes mit Implikationen für Europa anbahnt, die noch nicht vollumfänglich absehbar sind.

---

**Anna Wasserfall** ist Referentin für Westafrika und Digitale Formate in der Abteilung Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Dr. Susanne Conrad** ist Referentin für Recht und Sicherheit in der Abteilung Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Wagner, Léonie Jana 2017: Fragilität: Dimensionen und Klassifikationen, KfW Development Research, Entwicklungspolitik Kompakt 8, 06.04.2017, in: <https://bit.ly/3B54i2f> [21.07.2022].
- 2 The Fund for Peace (FFP) 2021: Fragile States Index 2021 – Annual Report, 20.05.2021, in: <https://bit.ly/3JuZWno> [05.08.2022].
- 3 Siehe den Überblick über die einzelnen IS-Provinzen in Subsahara-Afrika bei Warner, Jason 2021: The Islamic State in Africa. The Emergence, Evolution, and Future of the Next Jihadist Battlefront, London.
- 4 Institute for Economics & Peace 2022: Global Terrorism Index 2022: Measuring the Impact of Terrorism, Sydney, 03/2022, S. 2-5, in: <https://bit.ly/3cpufiC> [21.07.2022].
- 5 ACLED 2022: Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) Codebook, in: <https://bit.ly/3Pipmqd> [21.07.2022].
- 6 Ebd. Die Daten beruhen auf dem Vergleich der vergangenen vier Wochen ausgewählter Ereignisse mit dem monatlichen (vierwöchigen) Durchschnitt des ausgewählten Zeitraums.
- 7 REACH 2022: Suivi de la situation humanitaire (HSM). La zone de trois frontières. Burkina Faso. Région du Centre Nord, 03/2022, in: <https://bit.ly/3uUIKmj> [21.07.2022].
- 8 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2022: Burkina Faso. Sécurité, 14.04.2022, in: <https://bit.ly/2BBVZLn> [21.07.2022].
- 9 FFP 2021, N.2.
- 10 Kleinfeld, Philipp 2019: Burkina Faso, part 2: Communities buckle as conflict ripples through the Sahel, The New Humanitarian, 18.04.2019, in: <https://bit.ly/3uZkzBT> [21.07.2022].
- 11 Smith, David 2014: Power struggle in Burkina Faso after Blaise Compaoré resigns as president, The Guardian, 01.11.2014, in: <https://bit.ly/3cq1Top> [21.07.2022].
- 12 Moderan, Ornella / Koné, Fahiraman Rodrigue 2022: What caused the coup in Burkina Faso? The deteriorating security situation and governance deficits have taken their toll on the Kaboré regime, Institute for Security Studies (ISS), 03.02.2022, in: <https://bit.ly/3OhsRfw> [21.07.2022].
- 13 Aljazeera 2021: Burkina Faso: Death toll in security post attack jumps to 53, 17.11.2021, in: <https://bit.ly/3PzQX64> [21.07.2022].
- 14 Maglo, Marcel / Grathwohl, Fiona 2020: Regional Instability Drives Worsening in Burkina Faso, FFP, 10.05.2020, in: <https://bit.ly/3obd1Zh> [21.07.2022].
- 15 Kleinfeld, Philipp 2019: Burkina Faso, part 1: Spreading violence triggers an ‚unprecedented‘ crisis, The New Humanitarian, 17.04.2019, in: <https://bit.ly/2KQpj8j> [21.07.2022].
- 16 Ndiaga, Thiam 2022: Burkina Faso army deposes president in West Africa’s latest coup, Reuters, 25.01.2022, in: <https://reut.rs/3zeOVDO> [21.07.2022].
- 17 Moderan / Koné 2022, N.12.

- 18 Konrad-Adenauer-Stiftung / Promediation 2021: Eine Bedrohung aus den nördlichen Ländern des Golfs von Guinea – Neue Grenze für dschihadistische Gruppen in Westafrika?, 01.07.2021, in: <https://bit.ly/3RNOJ6E> [21.07.2022].
- 19 Perrin, Nicolas / Rahim, Aly 2022: Toward a regional response to fragility, conflict, and violence in West Africa: ‚Think Regionally and Act Locally‘, Brookings, 14.01.2022, in: <https://brook.gs/3cenWOU> [21.07.2022].



Quelle: © Andreea Campeanu, Reuters.

Staatlichkeit – Zwischen Fragilität und Konsolidierung

# Vom Kind, das nie Laufen lernte

Die Staatswerdung des Südsudan als Geschichte des Scheiterns

Mathias Kamp

Als der Südsudan im Juli 2011 als 55. afrikanisches Land nach fünf leidvollen Jahrzehnten des Konflikts mit dem (Nord-)Sudan in die Unabhängigkeit marschierte, war die Euphorie groß. Doch keine drei Jahre später war der Südsudan Spitzentreiter in einer traurigen Kategorie: Im Ranking des Fragile States Index 2014 wurde er als fragilster Staat der Welt ausgewiesen.<sup>1</sup> In der Zwischenzeit hatte sich nach dem Auseinanderbrechen der ersten Regierung ein brutaler Bürgerkrieg entfesselt. Erst 2018 konnten sich die Kriegsparteien auf einen wackligen Friedensvertrag einigen, dessen Umsetzung sich bis heute schwierig gestaltet. Die Staatswerdung des Südsudan ist eine Geschichte des Scheiterns. Eine Suche nach Erklärungen.

---

### Ein Land am Boden

Meist überschattet von anderen (gewaltsamen) Krisen in der Welt, offenbart der Blick auf die aktuelle Lage im Südsudan ein katastrophales Bild. Das Leben der Menschen ist von Armut, Not und Angst geprägt. Die Wirtschaft liegt am Boden, die Infrastruktur ist völlig unzureichend. Die Jahre des Bürgerkrieges haben die ohnehin schwierige Ausgangslage des Landes weiter verschlechtert und tiefe Spuren hinterlassen. Schätzungsweise 383.000 Menschen kamen im Bürgerkrieg zwischen 2013 und 2020 ums Leben.<sup>2</sup> Armut und Gewalt haben mehr als vier Millionen Südsudanesen in die Flucht getrieben. Mehr als 2,3 Millionen Menschen haben Zuflucht in Nachbarländern gesucht, weitere zwei Millionen leben als Binnenvertriebene im eigenen Land. Laut Vereinten Nationen sind 8,9 Millionen Menschen im Südsudan auf humanitäre Hilfe angewiesen – mehr als zwei Drittel der Bevölkerung.<sup>3</sup> Dürren und Flutkatastrophen sowie die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie haben die Lage zusätzlich verschärft. Auch die Folgen des Krieges in der Ukraine für die Versorgungslage drohen die Nahrungsmittelknappheit zu verschlimmern.

Hinter der Fassade eines fragilen Friedens kommt es zudem nach wie vor zu Gewaltausbrüchen und massiven Menschenrechtsverletzungen.

Die Vereinten Nationen berichteten unter anderem von wiederholten Überfällen und Kampfhandlungen im Bundesstaat Unity, wo zwischen Februar und April 2022 mindestens 72 Zivilisten ums Leben kamen.<sup>4</sup> Im Bundesstaat Western Equatoria waren 2021 hunderte Menschen bei Kampfhandlungen zwischen oppositionellen und regierungsnahen Milizen getötet und rund 80.000 Menschen in die Flucht getrieben worden.<sup>5</sup> Hilfswerke berichten immer wieder von Angriffen auf ihre Mitarbeiter. Menschenrechtsorganisationen und auch die UN schildern grausamste Menschenrechtsverletzungen: Folter, Exekutionen, sexuelle Gewalt.<sup>6</sup> In diesem Kontext von Frieden zu sprechen, erscheint zynisch.

### Der Staat versagt

Dieser katastrophalen Lage gegenüber stehen eine Regierung und eine öffentliche Verwaltung, die kaum in der Lage erscheinen, den immensen Herausforderungen effektiv zu begegnen. Der Staatsapparat ist nur in Teilen funktionsfähig und leidet unter einem enormen Maß an Korruption. Rechtsstaatliche Verfahren sind selten verlässlich, Willkür und Straflosigkeit an der Tagesordnung. Die eng miteinander verwobene politische, wirtschaftliche und militärische Macht im Land unterliegt kaum einer Kontrolle.

Die Liste des Versagens der Regierung ist lang und lässt sich wohl am besten wie folgt zusammenfassen: keine Grundversorgung, kein Frieden, keine Gerechtigkeit. Und damit einhergehend auch: ein eklatanter Mangel an staatlicher Legitimität.<sup>7</sup>

## Die Wurzeln des Konflikts zwischen Norden und Süden des Sudan reichen bis in die Kolonialzeit zurück.

---

In den Leitlinien der Bundesregierung zur Zusammenarbeit mit fragilen Staaten aus dem Jahr 2017 wird zwischen sechs grundlegenden Fragilitätsprofilen unterschieden. Der Südsudan fällt dabei sehr offensichtlich in die erste Kategorie der „zerfallenden oder dysfunktionalen Staaten mit erheblichen Schwächen in allen Dimensionen, häufig geprägt durch gewaltsame Auseinandersetzungen bis hin zu Bürgerkriegen“<sup>8</sup>. In der Vergangenheit wurde hier oft auch die Kategorie der *failed states*, also der „gescheiterten“ Staaten angewendet, die aber in der Debatte mehr und mehr abgelöst wurde durch verschiedene Stufen der Fragilität. Das Label *failed* ist in seiner Absolutheit insofern unpassend, da selbst in den Extrembeispielen dysfunktionaler und zerfallender Staaten wie Syrien, Jemen oder Somalia der Staat gewisse Minimalfunktionen durchaus noch erfüllt.<sup>9</sup> Die drei genannten Beispiele liegen im aktuellen Fragile States Index (Report 2021) übrigens noch vor dem Südsudan, der damit „nur“ noch an vierter Stelle der fragilsten Staaten steht.<sup>10</sup>

Doch wie konnte der Südsudan aus der Unabhängigkeit direkt in die Fragilität driften? Wieso wurde aus der erhofften Erfolgsgeschichte nationaler Selbstbestimmung eine solche Tragödie? Auf der Suche nach Erklärungsfaktoren lohnt sich zunächst ein Blick zurück in die Geschichte der Staatsgründung.

### Blutige Vorgeschichte

Die Staatswerdung des Südsudan hat eine blutige Vorgeschichte. Jahrzehnte des Bürgerkrieges

zwischen dem marginalisierten Süden und dem dominanten Norden des Sudan hatten Millionen von Menschen das Leben gekostet und für den Süden de facto Entwicklungsstillstand bedeutet.

Die Wurzeln des Konflikts zwischen dem arabisch-muslimisch geprägten Norden und dem christlich dominierten Süden des Sudan reichen bis in die Kolonialzeit zurück, während der die britische Kolonialverwaltung die Trennung und Marginalisierung des Südens im Rahmen eines *Divide-and-rule*-Ansatzes zementierte. Bereits mit der Unabhängigkeit vom anglo-ägyptischen Kondominium im Jahr 1956 kamen Bestrebungen zur Sezession des Südens auf und führten zum ersten Bürgerkrieg, der bis 1972 andauerte. Ein Waffenstillstandsabkommen, das dem Süden einen gewissen Grad an Autonomie einräumte, hielt elf Jahre. Ab 1983 eskalierte der Konflikt erneut. Vor dem Hintergrund von Ölfunden im Süden hatte der Norden begonnen, schrittweise in die Autonomie einzugreifen. Zudem ließ die Regierung in Khartum für das gesamte Land die Scharia einführen. Es gründeten sich in der Folge die Befreiungsbewegung SPLM (Sudan People's Liberation Movement) und ihr bewaffneter Arm SPLA (Sudan People's Liberation Army) unter Führung von Colonel John Garang, dem es gelang, die weitgehende Kontrolle über den Süden zu übernehmen. Aufkeimende Hoffnungen auf einen Friedensprozess Ende der 1980er-Jahre wurden mit der Machtübernahme von Omar al-Baschir in Khartum durch einen Staatsstreich 1989 zunicht gemacht. Es sollte danach über 15 Jahre dauern, bis es schließlich zu einem Friedensabkommen kam. Die lange Zeit des Bürgerkrieges hatte verheerende Folgen: Hungersnöte, Vertreibung und Versklavung sowie eine Gesamtzahl von Todesopfern, die auf über zwei Millionen geschätzt wird.

### Friedensabkommen und Unabhängigkeit: Phase der Hoffnung

Aufgrund internationalen Drucks, vor allem seitens der USA, stimmte die Regierung al-Baschirs 2003 Friedensgesprächen mit der SPLA zu, die 2005 zum Abschluss eines Friedensabkommens führten. Dieses sah unter anderem

die Schaffung einer autonomen Region unter Verwaltung der SPLM vor, die Nichtanwendung der Scharia im Süden, die Teilung der Einnahmen aus den Öl vorkommen im Südsudan sowie die Einrichtung einer Regierung der nationalen Einheit mit einem von der SPLM gestellten Vizepräsidenten. Nach einer Übergangsphase von sechs Jahren sollte dann ein Referendum über die Unabhängigkeit des Südens entscheiden. John Garang wurde zum Vizepräsidenten ernannt, kam jedoch wenige Wochen später bei einem Hubschrauberabsturz ums Leben. Die Umstände sind bis heute nicht eindeutig geklärt. Im Gegensatz zu Garang trat sein Nachfolger Salva Kiir vehement für die Sezession des Südsudan ein.

## Der Optimismus der internationalen Partner bei der Unabhängigkeit war aus heutiger Sicht naiv.

---

Als im Januar 2011 schließlich die Bürger des Südsudan zur Volksabstimmung aufgerufen wurden, stimmten knapp 99 Prozent für die Unabhängigkeit. Dieses überwältigende Votum lässt sich unter anderem mit der tiefen Abneigung gegenüber dem Norden, dem Gefühl der Benachteiligung und dem verbindenden Charakter des gemeinsamen Befreiungskampfes erklären.

In der Bevölkerung löste der Schritt in die Unabhängigkeit große Begeisterung und Hoffnung auf eine bessere Zukunft aus. Auch bei den internationalen Partnern überwogen der Optimismus und das aus heutiger Sicht naive Ziel, den Neuzugang in der Staatengemeinschaft vom Hoffnungsträger zum Musterschüler zu machen. Doch manche Beobachter äußerten schon damals Skepsis vor dem Hintergrund der äußerst schwierigen Ausgangsbedingungen.

Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die damalige Einschätzung der Konrad-Adenauer-Stiftung verwiesen:

„Ob sich der Südsudan als funktionierender und unabhängiger Staat etablieren kann, hängt [...] jenseits der Beziehungen zum Nord-sudan auch von mehreren Faktoren auf lokaler Ebene ab. Zentrale Spannungsfelder sind unter anderem das Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie, die Entwicklung einer pluralistischen Demokratie mit gestärkten zivilgesellschaftlichen Kräften sowie der Aufbau eines effektiven Staatsapparates. Gegenwärtig existiert eine Konzentration auf Aufgaben der Verteidigung zu Lasten der Schaffung einer korruptionsfreien zivilen Verwaltung, die zur flächendeckenden Bereitstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen in der Lage ist. Ein langfristiges Abhängigkeitsverhältnis von der internationalen Staatengemeinschaft ist absehbar.“<sup>11</sup>

Mit Blick auf die ernüchternde Realität elf Jahre nach der Unabhängigkeit lässt sich konstatieren: In keinem der angesprochenen Punkte konnten die notwendigen Fortschritte erzielt werden.

## Das „verlorene Jahrzehnt“ nach der Unabhängigkeit

Die Hoffnungen auf Frieden und Stabilität nach dem Schritt in die Unabhängigkeit wurden alsbald bitter enttäuscht. Alte interne Konflikte brachen schnell auf. Ende 2013 eskalierte ein seit Langem schwelender Machtkampf zwischen dem Präsidenten Salva Kiir sowie seinem Stellvertreter Riek Machar und führte zu einem blutigen Bürgerkrieg. Nun standen sich nicht mehr Nord- und Südsudan feindlich gegenüber, sondern zwei politische Lager innerhalb des Südens.

Vordergründiger Ausgangspunkt des Konflikts war eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen den jeweiligen Leibgarden von Kiir und Machar, die eine Spirale der Gewalt auslöste. Der daraus resultierende Bürgerkrieg wurde in erster Linie entlang ethnischer Linien ausgefochten. Die beiden politischen Protagonisten mobilisierten ihre Unterstützung aus ihrer jeweiligen Volkgruppe. Präsident Kiir zählte auf die Volksgruppe der Dinka, der er selbst angehörte und die weitgehend den Regierungstruppen treu



Gute Miene zum bösen Spiel: Präsident Kiir (links) und der ehemalige Vizepräsident Machar (rechts) haben sich zwar im Laufe der Jahre wiederholt auf Friedensabkommen geeinigt. In der Praxis aber verhindern sie mit ihren jeweiligen bewaffneten Unterstützern weiter einen echten Frieden im Südsudan. Quelle: © Jok Solomun, Reuters.

blieb. Machar unterdessen mobilisierte Vertreter seiner Ethnie, der Nuer, die in großen Teilen die SPLA verließen und sich zur abtrünnigen SPLA i.O. (in Opposition) zusammenschlossen.<sup>12</sup> Zahlreiche Versuche zur Umsetzung von Friedensabkommen scheiterten zunächst. Ein schließlich im August 2015 geschlossenes Abkommen war schon im Juli 2016 wieder hinfällig, nachdem die eingesetzte Übergangsregierung der nationalen Einheit zerbrochen war. Der damalige UN-Genehmigungsrat Ban Ki Moon brachte die Frustration der internationalen Gemeinschaft in Anbetracht dieser Entwicklungen auf deutliche Weise zum Ausdruck: Kiir und Machar seien interessengesteuerte Verächter des Menschenrechts. „Sie verhöhnen jedes Versprechen von Frieden. Selten hat ein Land so viele Chancen so schnell verschwendet.“<sup>13</sup>

Im September 2018 gelang schließlich in einem neuen Anlauf die Unterzeichnung des bis heute

geltenden Friedensabkommens. In der Zwischenzeit waren die Konfliktdynamiken zunehmend komplexer geworden. Je länger der Krieg andauerte, desto mehr zerfrazten die zwei Lager in zahlreiche Splittergruppen und Milizen. Das Abkommen von 2018 wurde schließlich von insgesamt zwölf bewaffneten und politischen Gruppen unterzeichnet.<sup>14</sup> Diese Komplexität und das anhaltende tiefe Misstrauen zwischen Kiir und Machar machen die effektive Umsetzung des Friedensabkommens enorm schwierig. Fristen für im Abkommen festgelegte Meilensteine in Richtung einer nachhaltigen Lösung wurden regelmäßig verpasst. Die Bildung einer neuen inklusiven Übergangsregierung gelang erst im Februar 2020 unter wachsendem internationalen Druck. Seitdem gilt der Krieg zwar als beendet, doch von einem echten Frieden kann kaum die Rede sein. Die Lage bleibt angespannt und volatil. Das Leid der Bevölkerung setzt sich fort. Menschen bleiben auf der Flucht. Immer wieder

kommt es punktuell zu Gewalt, zumal sich der Konflikt immer mehr auf die kommunale Ebene verlagert hat und es regelmäßig zu lokal begrenzten Zusammenstößen zwischen verschiedenen Gemeinden und Ethnien kommt.

## Der vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Expertenrat zur Lage im Südsudan fällte zuletzt ein vernichtendes Urteil.

---

Zum zehnjährigen Jubiläum der Unabhängigkeit im Juli 2021 gab es vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wenig bis gar nichts zu feiern. Der südsudanesische Rat der Kirchen brachte die vorherrschende Stimmung in einer öffentlichen Erklärung auf den Punkt: Die Jahre seit der Unabhängigkeit seien eine „verschwendete Dekade“<sup>15</sup>.

### Auf dem Weg zu demokratischen Wahlen?

Im Februar 2023 soll die im Friedensabkommen festgehaltene Übergangsperiode enden – nach Durchführung demokratischer Wahlen. Doch die Umsetzung weiterer wichtiger Elemente des Abkommens lässt auf sich warten. Das betrifft unter anderem Fragen des Wiederaufbaus, der ökonomischen und politischen Reformen und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Die dringend notwendige Arbeit zur Entwicklung einer neuen Verfassung wurde weitgehend vernachlässigt.

Beiden Seiten wird ein mangelnder Wille zur konsequenten Umsetzung vorgeworfen. Insbesondere Kiirs SPLM sieht sich der Kritik ausgesetzt, sie habe einen Weg eingeschlagen, der dem Grundcharakter des Friedensabkommens widerspreche. Die SPLM i.O. klagt über wiederholte Angriffe auf ihre Stützpunkte durch Regierungstruppen und regierungsnahen Milizen. Kritische Beobachter sehen eine bewusste Strategie Kiirs zur Schwächung der SPLM i.O. und Marginalisierung Machars.<sup>16</sup> Zudem werden anhaltende Menschenrechtsverletzungen,

Korruption, Straflosigkeit und ein übermäßig autoritäres Vorgehen gegen kritische Stimmen in Medien und Zivilgesellschaft beklagt.

Der vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Expertenrat (Panel of Experts) zur Lage im Südsudan fällte in seinem Bericht vom April 2022 ein vernichtendes Urteil: Im Grunde sei nahezu das gesamte Paket des Friedensabkommens zur „Geisel der politischen Berechnungen der militärischen Eliten des Landes“ verkommen. Diese nutzten „eine Kombination aus Gewalt, Veruntreuung öffentlicher Ressourcen und Patronage“, um ihre eigenen engsten Interessen zu verfolgen.<sup>17</sup>

Um den Zeitplan einhalten zu können, müssten Wahlen spätestens Anfang 2023 durchgeführt werden. Dieses Vorhaben erscheint unter den aktuellen Vorzeichen äußerst unrealistisch. Es fehlt im Grunde in allen Bereichen: Wahlberechtigte Bürger sind nicht systematisch erfasst, zumal sich ein großer Teil von ihnen nach wie vor auf der Flucht befindet. Die notwendigen politischen Reformen zur Regulierung des politischen Wettbewerbs stehen aus, es fehlt an grundlegender Infrastruktur, an Personal und an den notwendigen finanziellen Mitteln zur Vorbereitung und Durchführung der Wahlen. Ohne zügige und intensive Vorbereitungen und massive Unterstützung von außen sind freie und faire Wahlen kaum zu realisieren, Chaos wäre vorprogrammiert. Nicht nur gefährden die anhaltende Volatilität und immer wieder aufkeimende Gewalt den reibungslosen Ablauf von Wahlen – die Wahlen selbst bergen auch das Risiko, zur erneuteten flächendeckenden Eskalation des in seiner Grundproblematik nach wie vor ungelösten Konflikts beizutragen. Je näher die geplanten Wahlen und das Ende der Übergangsphase rücken, desto deutlicher treten die bisherigen Versäumnisse zu Tage und desto lauter werden Stimmen, die eine Anpassung des Zeitplans fordern. Und selbst das würde womöglich nicht ausreichen. Es ist generelle Skepsis angebracht. Ohne ein grundlegendes Überdenken der bisherigen Ansätze ist ein nachhaltiger Fortschritt im Sinne des Friedensabkommens schwer vorstellbar.

## Suche nach Erklärungen

Die anhaltend ernüchternde Realität im Südsudan wirft die Frage auf: Was ist schiefgelaufen? Wie lässt sich diese Geschichte des Scheiterns erklären? Eine einfache Antwort lässt sich hier nicht geben. Vielmehr geht es um ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren:

- *Historisches Erbe und schwierige Entwicklungsvoraussetzungen:* Die leidvolle Geschichte des Südsudan hat tiefen Spuren hinterlassen. Jahrzehnte des Konflikts und der Ausbeutung durch den Norden haben jeden Entwicklungsfortschritt im Ansatz ersticken. Am Ende des Bürgerkrieges gegen den Norden galt der Süden des Sudan als die am wenigsten entwickelte Region weltweit. Für den Aufbau eines unabhängigen Staats waren die vorhandenen Grundlagen mehr als dürftig. Abgesehen von den Ölressourcen verfügte man kaum über nennenswerte eigene Ressourcen. Aufgrund der historischen Marginalisierung mangelte es an grundlegender Infrastruktur, die soziale Versorgung war katastrophal, das Bildungsniveau äußerst niedrig, das für den Aufbau einer funktionierenden staatlichen Verwaltung notwendige qualifizierte Personal kaum vorhanden.

## Die permanente Erfahrung von Gewalt und Militarismus ist schwer zu überwinden.

---

- *Mangel an zivilen Strukturen und Prozessen:* Die mangelnde Autonomie und die Abhängigkeit von Khartum sowie die jahrzehntelang dominierende Logik des Widerstands und bewaffneten Konflikts führten dazu, dass sich im Südsudan kaum zivile Strukturen entwickelten. Es fehlte an Erfahrungen mit ziviler Konfliktbearbeitung, partizipativen Prozessen und demokratischer Selbstverwaltung. Die permanente Erfahrung von Gewalt und Militarismus ist schwer zu überwinden. Im Schatten der primär für den bewaffneten

Kampf entwickelten Strukturen blieb kaum Raum für die Entwicklung pluralistischer Organisationsformen.

- *Ethnizität und nationale Identität:* Der Südsudan ist ein Vielvölkerstaat, der als Teil des Sudan wie viele Staaten Afrikas zu einem gewissen Grad ein artificielles Konstrukt der teils willkürlichen Grenzziehung durch die damaligen Kolonialmächte darstellt. Dies wurde zu Zeiten des Krieges gegen den Norden oft übersehen. Die Vorstellung einer verbindenden nationalen Identität speiste sich fast ausschließlich aus dem alles überragenden Kampf um Autonomie und zu einem wesentlich geringeren Teil aus der Religion. Der Konflikt zwischen dem muslimisch geprägten Norden und dem mehrheitlich christlichen Süden überdeckte dabei weitgehend die innerhalb des Südsudan vorhandenen Konfliktlinien. Diese traten dann nach der Unabhängigkeit umso deutlicher zu Tage und führten unter anderem dazu, dass der Machtkampf der Eliten entlang ethnischer Linien eskalieren konnte. Eine positive nationale Identität konnte sich im neuen unabhängigen Staat bisher kaum entwickeln.
- *Ressourcenfluss und Rentenökonomie:* Südsudans Ölressourcen wären in der Theorie eine gute Basis, um den jungen Staat nach der Unabhängigkeit überlebensfähig zu machen und das Land zu entwickeln. Doch wie so oft erweist sich das Öl in der Praxis eher als Fluch denn als Segen. Missmanagement und Gier haben dazu geführt, dass weniger das Land als vielmehr eine kleine korrupte Elite von den Einnahmen profitiert. Zudem hat sich in der Kombination aus Öleinnahmen auf der einen und massiven Entwicklungshilfegeldern auf der anderen Seite eine Rentenökonomie entwickelt. Und während die Einnahmen aus dem Ölgeschäft in privaten Taschen landen und die Kriegsökonomie befeuern, werden die notwendigen Ausgaben für Grundversorgung und Entwicklungsvorhaben den internationalen Gebern überlassen.



- *Korruption:* Die bereits angesprochene Korruption hat im Südsudan Ausmaße angenommen, die den Staatsapparat nahezu konstant an den Rand des Zusammenbruchs treiben. In der neopatrimonialen Kleptokratie versickert so viel Geld, dass es dem Staat nahezu unmöglich ist, seinen grundlegenden Aufgaben nachzukommen. In der Vergangenheit machte Präsident Kiir wiederholt mit seinen Aufforderungen Schlagzeilen, korrupte Regierungsmitglieder und Staatsbeamte mögen unterschlagene Gelder zurückgeben, da die öffentliche Verwaltung kurz vor dem Zusammenbruch stehe.
- *Gewaltökonomie:* Mit Blick auf das Öl und andere Bodenschätze und im Kontext einer schwachen öffentlichen Ordnung hat sich in langen Jahren des Bürgerkrieges eine lukrative Kriegsökonomie etabliert. Die Bereicherung der Eliten mit Gewaltpotenzial aus diesen Ressourcen hat sich nicht nur zu einem eigenständigen Ziel, sondern zur dominanten Logik des Krieges entwickelt. Leider haben die bisherigen Friedensprozesse keine Lösung zum Durchbrechen dieser Logik geboten. Vielmehr sehen Kritiker in der Gestaltung der Friedensgespräche einen Teil des Problems, denn an



Zu früh gefreut: Die Menschen in der Hauptstadt Juba feiern im Juli 2011 die Unabhängigkeit des Südsudan. Schnell aber wurde der neue Staat vom internationalen Hoffnungsträger zum Sorgenkind. Quelle: © Thomas Mukoya, Reuters.

den Verhandlungstisch werden primär jene Akteure eingeladen, die über Kriegshandlungen ihr Gewaltpotenzial unter Beweis stellen. Es ist daher auch Teil der unbequemen Wahrheit, dass anstehende und laufende Verhandlungen selbst die Gewaltspirale befeuern können.

## Es dominieren weiterhin Protagonisten, die unfähig oder nicht willens sind, das Land zum Wohle der Bevölkerung zu führen.

---

- *Mangelnde Demobilisierung und Integration der Sicherheitskräfte:* Ein zentraler Knackpunkt bleibt die Demobilisierung und Reintegration der verschiedenen Truppen in eine vereinte nationale Armee. Diese sind im Friedensvertrag vorgesehen, aber bis heute kaum gelungen. Zehntausende von Ex-Kombattanten warten darauf, in die Armee eingezogen zu werden. Sie harren zumeist in diversen Militärcamps aus und suchen aus Mangel an Sold und Beschäftigung nach alternativen Überlebensstrategien. Dazu zählen auch Waffenschmuggel und Viehdiebstahl, wodurch die gewaltsame Eskalation lokaler Konflikte befeuert wird.
- *Personen statt Institutionen:* Es erscheint erstaunlich, dass mit Salva Kiir und Riek Machar auch nach elf Jahren Unabhängigkeit zwei Protagonisten das Geschehen dominieren, die wiederholt ihren mangelnden Willen und ihre Unfähigkeit unter Beweis gestellt haben, das Land zum Wohle der Bevölkerung und im Sinne von Frieden und Entwicklung zu führen. Der Druck von außen hat sie zwar immer wieder zu unliebsamen Kompromissen gezwungen, es aber nicht vermocht, die Fixierung auf ihre jeweilige Person zu überwinden.

- *Mangelnde Rechenschaft und Straflosigkeit:* Die Schwäche demokratischer Institutionen bedeutet auch, dass es kaum gelingt, die politisch Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Weitgehende Straflosigkeit ist dabei nicht nur mit Blick auf Korruption ein massives Problem, sondern auch mit Blick auf Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen. Dabei wäre eine Aufarbeitung der Kriegsgräuel eine zentrale Voraussetzung für einen nachhaltigen Frieden.

### Externe Einflüsse

Neben den oben erwähnten Faktoren stellt sich auch die Frage nach der Rolle externer Akteure. Hier ist zunächst einmal die problematische unmittelbare Nachbarschaft hervorzuheben. Der Südsudan ist umgeben von Ländern, die zum Teil selbst mit Konflikten und Instabilität zu tun haben und sich oft wenig konstruktiv engagierten. Vielmehr unterstützten vor allem der Sudan im Norden und Uganda im Süden zeitweise einseitig Konfliktparteien und trugen so zur Ausweitung und Verlängerung des Bürgerkrieges bei.

Doch nicht nur die Nachbarländer spielen eine wichtige Rolle. Seit seiner Unabhängigkeit steht der Südsudan als jüngster Staat und „Sorgenkind“ im Fokus der internationalen Gemeinschaft. Mit der Unabhängigkeit 2011 beschloss der UN-Sicherheitsrat die Entsendung der Friedensmission UNMISS mit dem Ziel der Konsolidierung von Frieden und Sicherheit im Land sowie der Gewährleistung von stabilen Verhältnissen für die Entwicklung des Landes. Nach Ausbruch des Bürgerkrieges wurden die Prioritäten zugunsten des Schutzes der Zivilbevölkerung, eines Monitorings der Menschenrechtslage, der Unterstützung bei der Leistung humanitärer Hilfe und der Überwachung des Waffenstillstands neu definiert. Der Mission wurde mehrfach vorgeworfen, beim Schutz der Zivilbevölkerung zu versagen. Trotz einer Ausweitung des Mandats und der Truppenstärke (auf aktuell bis zu 17.000 Blauhelm-Soldaten) erfüllt die Mission nach wie vor nicht die Erwartungen. Dennoch kann die

Erneuerung des Mandats für ein weiteres Jahr durch den Weltsicherheitsrat im März 2022 als Erfolg angesehen werden.

Auch mit Blick auf das diplomatische Engagement muss sich die internationale Gemeinschaft Kritik gefallen lassen. Nachdem immenser Druck ausgeübt wurde, um eine Unterzeichnung des Friedensabkommens zu erreichen, wurde nicht mit der gleichen Vehemenz die Umsetzung gefördert. Der Südsudan rückte aus dem Fokus, die Vermittlerrolle der Regionalorganisation IGAD (Intergovernmental Authority on Development) wurde vernachlässigt. Problematisch ist auch, dass die Nichtumsetzung zentraler Inhalte des Friedensabkommens bisher kaum Konsequenzen nach sich zog. Ein Waffenembargo konnte nach mehreren gescheiterten Anläufen erst im Juli 2018 verhängt werden. Sanktionsmöglichkeiten, vor allem gegen die für Korruption und Gewalt verantwortlichen Eliten, werden nach wie vor kaum ausgeschöpft.

Das Engagement externer Akteure, allen voran der USA und Chinas, muss natürlich auch im Kontext der geostrategischen Konkurrenz gesehen werden. Doch Versuche, die Krise im Südsudan als „Stellvertreterkrieg“ zu interpretieren, sind fehlgeleitet. Auch China hat – nicht zuletzt mit Blick auf das Ölgeschäft – kein Interesse daran, den Konflikt im Südsudan von außen weiter anzufachen. Der Südsudan ist eines der wenigen Beispiele, in denen China ein Stück vom sonst propagierten Gebot der Nichteinmischung abwich und sich unter anderem aktiv mit Truppen an der UN-Mission beteiligt. Nichtsdestotrotz kann von einem geeinten Auftreten der internationalen Gemeinschaft nicht die Rede sein. Ein Beispiel: Bei der Verlängerung sowohl der UN-Mission als auch des Waffenembargos enthielten sich China und Russland.

#### **Fazit: Die internationalen Partner stehen in der Pflicht**

Das Scheitern im Südsudan ist ohne Zweifel in erster Linie auf das Agieren der politischen Elite des Landes zurückzuführen, die – man

kann es so deutlich sagen – kontinuierlich Verrat am eigenen Land begeht. Aber es ist gleichzeitig auch ein Scheitern der internationalen Gemeinschaft. Mit viel Euphorie und massiver finanzieller Hilfe – insbesondere seitens der USA – wurde die Unabhängigkeit des Südsudan unterstützt. Viele Probleme, die sich dabei schon frühzeitig abzeichneten, wurden jedoch ignoriert oder unterschätzt. Die historischen Belastungen und die komplexen Dynamiken im Südsudan wurden verkannt. Nicht nur mit Blick auf die verpassten Chancen beim Aufbau demokratischer Strukturen muss sich die internationale Gemeinschaft Kritik gefallen lassen, sondern auch hinsichtlich des Umgangs mit der Krise seit 2013. Zu lange wurden die Konfliktdynamiken unterschätzt und die Spielräume, um über Positivmaßnahmen, diplomatischen Druck und Sanktionen die Entwicklungen zu beeinflussen, nicht voll genutzt.

**Die Fundamentalkritik, beim unabhängigen Südsudan handele es sich um eine komplette Fehlkonstruktion, hilft nicht weiter.**

---

Es bleibt zum aktuellen Zeitpunkt völlig offen, ob es in absehbarer Zeit gelingen kann, das Blatt im Südsudan zu wenden und stabile Verhältnisse zu schaffen. Nach den vielen Enttäuschungen in der Vergangenheit ist Skepsis geboten. Kritiker werfen seit Langem die Frage auf, ob der Südsudan überhaupt bereit war für die Unabhängigkeit und ob die Eliten, die die Führung des Landes übernahmen, überhaupt fähig und gewillt sind, einen funktionierenden Staat aufzubauen. Doch die Fundamentalkritik, beim unabhängigen Staat Südsudan handele es sich um eine komplette Fehlkonstruktion, hilft in der Krise nicht weiter. Wohl aber die Einsicht, dass mit der bisherigen Strategie und mit der aktuell dominierenden Elite kaum ein friedlicher und demokratischer Staat zu machen ist.

Der gelegentlich vorgetragene Radikalvorschlag einer internationalen „Treuhandregierung“ schießt über das Ziel hinaus und wäre auch nicht umsetzbar. Aber der internationalen Gemeinschaft bleibt letztlich nichts anderes übrig, als sich länger und intensiver vor Ort zu engagieren, um mehr Krieg und Chaos zu verhindern und Entwicklungschancen zu ermöglichen. Ansonsten könnte im schlimmsten Falle der Staat zerfallen, ohne jemals richtig funktioniert zu haben.

Zu den Prioritäten des Engagements muss dabei weiterhin die humanitäre Hilfe zählen, um das anhaltende Leid der Bevölkerung zu lindern, sowie das Engagement im Rahmen der Friedensmission, um das Schweigen der Waffen zu gewährleisten. Darüber hinaus geht es aber auch um politischen Dialog und diplomatischen Druck, um die heimische politische Elite stärker in die Pflicht zu nehmen und nach Möglichkeit den Einfluss der bisherigen Protagonisten sukzessive zurückzudrängen. Das bedeutet auch, dass die fast ausschließliche Fokussierung auf die Lager Kiirs und Machars überwunden werden muss zugunsten eines inklusiveren Prozesses. Eine fortdauernde Konzentration auf eine rein technische Lösung der Machtteilung wird nicht ausreichen. Auch ökonomische Faktoren, die den Gewaltakteuren Anreize bieten, müssen stärker thematisiert werden.

Zu den wichtigen Vorhaben, die es anzugehen gilt, zählen vor allem ein inklusiver nationaler Dialog, eine Aufarbeitung der Gräuel des Krieges, eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Strafverfolgung, ein effektives Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogramm und eine grundlegende Reform der Sicherheitskräfte, umfassende politische Reformen und die Entwicklung einer neuen demokratischen Verfassung. Die Durchführung demokratischer Wahlen steht hier als Meilenstein aktuell besonders im Fokus. Ohne die entsprechenden logistischen und politischen Weichenstellungen birgt diese aber ein hohes Risiko erneuter Konfliktescalation. Insofern erscheint der Zeitplan bis Anfang 2023 mittlerweile unrealistisch.

So schwierig bis unmöglich die Aufgabe erscheint: Die internationalen Partner, die sich so massiv als Geburtshelfer des Südsudan betätigt haben, stehen in der Pflicht, das Kind aus dem Brunnen zu holen und ihm zu helfen, endlich Laufen zu lernen. Die fundamentalen Fehler beim Weg des Landes in die Unabhängigkeit lassen sich im Nachhinein kaum korrigieren. Aber sie sollten eine Lehre sein für den zukünftigen Umgang mit Autonomie- und Sezessionsbestrebungen in Konfliktregionen und für neue Ansätze beim Aufbau funktionierender Strukturen im Kontext von Fragilität und schwacher Staatlichkeit.

---

**Mathias Kamp** ist Referent Östliches Afrika und Multilaterale Themen in der Abteilung Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 BBC 2014: South Sudan ,most fragile state' in world, 26.06.2014, in: <https://bbc.in/3cmcO2A> [19.07.2022].
- 2 Specia, Megan 2018: 383,000: Estimated Death Toll in South Sudan's War, The New York Times, 26.09.2018, in: <https://nyti.ms/3Pyj5GG> [19.07.2022].
- 3 Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UN OCHA) 2022: South Sudan Humanitarian Snapshot, 13.04.2022, in: <https://bit.ly/3Pw23cw> [19.07.2022].
- 4 UN News 2022: UN condemns ‚horrific‘ surge of violence in South Sudan, 25.04.2022, in: <https://bit.ly/3zdshen> [19.07.2022].
- 5 Mednick, Sam 2022: How South Sudan's peace deal sparked conflict in a town spared by war, The New Humanitarian, 16.02.2022, in: <https://bit.ly/3B4QEw3> [19.07.2022].
- 6 Tut Pur, Nyagoah 2022: Execution-Style Killings Emblematic of Impunity by South Sudan Army, Human Rights Watch, 01.06.2022, in: <https://bit.ly/3yOMFB2> [19.07.2022].
- 7 Man könnte sich alternativ auch einfach einer Definition fragiler Staatlichkeit bedienen, wie sie zum Beispiel das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) anwendet: „Generell gelten jene Staaten als fragil (zerbrechlich), in denen die Regierung nicht willens oder in der Lage ist, staatliche Grundfunktionen im Bereich Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und soziale Grundversorgung zu erfüllen. Staatile Institutionen in fragilen Staaten sind sehr schwach oder vom Zerfall bedroht; die Bevölkerung leidet unter großer Armut, Gewalt, Korruption und politischer Willkür.“ Diese Beschreibung erscheint für die Lage im Südsudan mehr als zutreffend. BMZ: Fragile Staatlichkeit – eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik, in: <https://bmz.de/fragile-staatlichkeit> [19.07.2022].
- 8 Auswärtiges Amt 2017: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, 06/2017, in: <https://bit.ly/3PljCfr> [19.07.2022].
- 9 Bressan, Sarah 2020: What's Left of the Failed States Debate?, Global Public Policy Institute (GPPi), 13.05.2020, in: <https://bit.ly/3aQphLE> [19.07.2022].
- 10 The Fund for Peace (FFP) 2021: Fragile States Index 2021 – Annual Report, 20.05.2021, in: <https://bit.ly/3JuZWno> [05.08.2022].
- 11 Girke, Peter /Dinnesen, Felix 2011: Countdown zur Unabhängigkeit des Südsudans, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 07.07.2011, in: <https://bit.ly/3Oqwgsv> [21.07.2022].
- 12 Hählein, Rayk 2019: Kein Frieden im Südsudan ohne Reform des Sicherheitssektors, Kurz gesagt, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 18.03.2019, in: <https://bit.ly/3PGO5oc> [19.07.2022].
- 13 Rühl, Bettina /Schwarze, Georg 2016: Fünf Jahre Südsudan. Auf dem Weg zum gescheiterten Staat, Deutschlandfunk, 28.08.2016, in: <https://bit.ly/3cpQjpE> [19.07.2022].
- 14 Quarcoo, Ashley 2019: A Brief Guide to South Sudan's Fragile Peace, Carnegie Endowment for International Peace, 12.12.2019, in: <https://bit.ly/3PIgfPH> [19.07.2022].
- 15 South Sudan Council of Churches 2021: A Message of Hope Declaring the Second Decade of South Sudan's Independence as a Period of a New Beginning of Peace, Justice, Freedom and Prosperity for all our People, 09.07.2021, in: <https://bit.ly/3RMMyeL> [19.07.2022].
- 16 Mednick, Sam 2022: As elections loom, South Sudan's sluggish peace deal fuels further instability and violence, The New Humanitarian, 30.05.2022, in: <https://bit.ly/3PidFQl> [19.07.2022].
- 17 UN-Sicherheitsrat 2022: Final report of the Panel of Experts on South Sudan submitted pursuant to resolution 2577, S/2022/359, 28.04.2022, in: <https://bit.ly/3oisGG3> [21.07.2022].



Quelle: © Reuters

Staatlichkeit – Zwischen Fragilität und Konsolidierung

# Symptome und Folgen eines fragilen Staats

Myanmar vor und nach dem Putsch

Annabelle Heugas

Als die myanmarische Armee – die Tatmadaw – in einem erneuten Staatsstreich am 1. Februar 2021 die Macht übernahm, kam dieses Ereignis für einige Beobachter überraschend. Dennoch kam der Putsch nicht aus heiterem Himmel – war er doch das Ergebnis staatlicher Fragilität, die nur oberflächlich durch wirtschaftliches Wachstum und eine von oben herbeigeführte politische Liberalisierung verdeckt wurde. Gleichzeitig untergrub die Machtübernahme durch das Militär das, was von der Stabilität der staatlichen Institutionen Myanmars noch übrig geblieben war.

---

Am 1. Februar 2021 übernahm die Tatmadaw unter der Führung des Oberbefehlshabers Min Aung Hlaing die Macht und verhaftete Mitglieder der demokratisch gewählten Regierung, darunter auch die Staatsrätin Aung San Suu Kyi. Heute sieht sich das Militärregime mit zivilem und bewaffnetem Widerstand, wirtschaftlichem Niedergang und fehlender nationaler und internationaler Anerkennung konfrontiert. Der Staat Myanmar ist mehr denn je durch Fragilität gekennzeichnet. Nachdem das Land laut dem Fragile States Index des Fund for Peace von 2018 bis 2020 Rang 22 von 179 Ländern belegte (wobei die Liste von den fragilsten Staaten angeführt wird), fand es sich nach dem Putsch auf Platz 10 wieder und schnitt damit schlechter ab als Mitte der 2000er-Jahre.<sup>1</sup> Gab es in Myanmar Formen von Fragilität, die den Militärputsch begünstigten? Und welche Faktoren verschärften diese Fragilität nach der Machtübernahme des Militärs? Wie ist die aktuelle Situation im Land, nachdem die Tür zur Demokratie (vorübergehend) verschlossen ist, und wie reagiert die internationale Gemeinschaft darauf? Was können Entwicklungsprojekte tun, um auf die demokratischen und föderalistischen Bestrebungen der Bevölkerung Myanmars zu reagieren?

### Fragilitätsfaktoren, die zum Staatsstreich führten

Verschiedene Organisationen verwenden unterschiedliche Kriterien, nach denen sie einen Staat als fragil einstufen. In diesem Artikel dient der Fragile States Index der Denkfabrik Fund for

Peace als Referenz, der anhand von zwölf Indikatoren ein umfassendes Bild von der Fragilität eines Landes vermittelt. Zu Beginn werden einige der wichtigsten Indikatoren im Kontext Myanmars analysiert, um zu untersuchen, wie diese den Staatsstreich befördert haben könnten.

Der Indikator Sicherheitsapparat (*Security Apparatus*) bewertet unter anderem, ob Militär und Polizei ihre Macht missbrauchen und ob es im Land bewaffneten Widerstand gibt. Im Fall von Myanmar hat dieser Aspekt eine wichtige Rolle beim Staatsstreich gespielt. Ein besonders gravierender Fall von Gewaltmissbrauch durch das Militär, der die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft erregte, waren die Ausschreitungen der Tatmadaw gegen die Rohingyas, eine muslimische Minderheit in Myanmar, durch die sich 2017 etwa 700.000 von ihnen zur Flucht aus dem Land gezwungen sahen.<sup>2</sup>

Für die Mehrheit der Bevölkerung Myanmars ist die Notlage der Rohingyas aber nur einer von vielen ethnischen Konflikten im Land, die in den Medien weniger präsent sind. Myanmar besteht aus 135 offiziell anerkannten ethnischen Gruppen, von denen die Bamar mit 68 Prozent die Mehrheit stellen. Seit der Unabhängigkeit Myanmars vor 74 Jahren schwelt ein langanhaltender bewaffneter Konflikt zwischen dem überwiegend aus Bamar bestehenden Militär und den nach Selbstbestimmung strebenden bewaffneten ethnischen Organisationen (Ethnic Armed Organisations,

**Abb. 1: Indikatoren des Fragile States Index**

Kohäsions-indikatoren	Ökonomische Indikatoren	Politische Indikatoren	Soziale und bereichsübergreifende Indikatoren
 <b>SICHERHEITSAPPARAT</b>	 <b>WIRTSCHAFTLICHER NIEDERGANG UND ARMUT</b>	 <b>STAATLICHE LEGITIMITÄT</b>	 <b>DEMOGRAFISCHER DRUCK</b>
 <b>FRAGMENTIERTE ELITEN</b>	 <b>UNGLEICHEN ENTWICKLUNG</b>	 <b>ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN</b>	 <b>FLÜCHTLINGE UND BINNENVERTRIEBENE</b>
 <b>KONFLIKT ZWISCHEN GRUPPEN</b>	 <b>FLUCHT UND BRAIN DRAIN</b>	 <b>MENSCHENRECHTE UND RECHTSSTAATLICHKEIT</b>	 <b>EXTERNE INTERVENTION</b>

Quelle: eigene Darstellung nach The Fund for Peace: Indicators, in: <https://fragilestatesindex.org/indicators> [06.08.2022].

EAO). Auch wenn es 2021 in den Monaten nach dem Staatsstreich noch einmal einen Anstieg der Gewalt gab, der dann auch den Vereinten Nationen Anlass zu der Sorge gab, Myanmar steuerte auf einen Bürgerkrieg zu, waren entsprechende Tendenzen im Land eigentlich schon länger feststellbar. So haben die Aufstandsbewegungen Myanmar den Ruf eingebracht, der Staat mit dem „am längsten andauernden Bürgerkrieg der Welt“ zu sein.<sup>3</sup> Auch hatte das Militär vor 2021 bereits zwei andere Staatsstreichs unternommen – 1962 und 1988 – und die anschließenden friedlichen Proteste gewaltsam niedergeschlagen. Angeichts der von Gewalt gekennzeichneten Geschichte der Tatmadaw bestand eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass sich derartige Umstände wiederholen würden.

Mit dem Indikator Fragmentierte Eliten (*Factionalized Elites*) wird unter anderem bewertet, ob Macht von einer sozialen Schicht ausgeübt wird, die sich durch ethnische oder religiöse Zugehörigkeit vom Rest der Bevölkerung unterscheidet, ob im Land eine nationalistische Rhetorik vorherrscht und ob der Wohlstand des Landes gleichmäßig verteilt ist. Der in diesem Zusammenhang fragile Charakter Myanmars erklärt weitgehend den Staatsstreich.

**Durch den Staatsstreich können hochrangige amtierende und pensionierte Generäle weiterhin vom Diebstahl des öffentlichen Vermögens profitieren.**

Bei der Tatmadaw handelt es sich um eine vom Rest der Bevölkerung abgekapselte Institution, die sich im Wesentlichen aus der ethnischen Mehrheitsgruppe des Landes zusammensetzt. Sie sieht sich als Hüterin der Union von Myanmar, die es vor „Zerfall“ oder Aufspaltung nach ethnischen oder politischen Gesichtspunkten zu bewahren gilt. Diese seit der Unabhängigkeit von der Armee propagierte nationalistische Überzeugung diente auch zur Rechtfertigung des Staatsstreichs von 2021, als sich die Tatmadaw auf Artikel 417 der Verfassung aus dem Jahre 2008 berief. Darin heißt es, dass der Präsident die Befugnis hat, einen einjährigen Ausnahmezustand zu verhängen, wenn ein „Auseinanderfallen des Landes oder der nationalen Solidarität“ droht aufgrund von „Taten und Versuchen, die Staatsgewalt durch Aufruhr, Gewalt und illegitime Zwangsmittel zu übernehmen“. Allerdings gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass das hier beschriebene Szenario irgendeine

Ähnlichkeit mit den tatsächlichen Ereignissen in Myanmar hatte. Dennoch haben die Militärs und der neu ernannte geschäftsführende Präsident einen Ausnahmezustand verhängt, der es der Tatmadaw ermöglichte, von ihren in der Verfassung verankerten weitreichenden Befugnissen Gebrauch zu machen.

Das Anliegen der Generäle war es, ihre privilegierte Stellung zu erhalten, um das Land weiter politisch und wirtschaftlich beherrschen zu können. Als selbst ernannter Premierminister von Myanmar war Min Aung Hlaing nach dem Putsch nicht mehr verpflichtet – wie im Defence Services Act festgelegt – an seinem 65. Geburtstag 2021 von seinem Posten als Oberbefehlshaber zurückzutreten.

Dabei ist die Armee nicht nur die mächtigste Institution des Landes, sie kontrolliert auch die Einnahmen aus verschiedenen Sektoren, insbesondere was die nationalen Ressourcen betrifft (wie Bergbau, Öl- und Gasindustrie). Durch den Staatsstreich können hochrangige amtierende und pensionierte Generäle weiterhin vom Diebstahl öffentlichen Vermögens profitieren, indem sie die Kontrolle über zwei vom Militär dominierte Konglomerate – die Myanmar Economic Corporation (MEC) und die Myanmar Economic Holdings Limited (MEHL) – behalten. Beide sind alleinige oder Miteigentümer von mindestens 133 Unternehmen.

Mit Hilfe des Indikators Konflikt zwischen Gruppen (*Group Grievance*) wird unter anderem bewertet, ob bestimmte Gruppen im Land historisch unterdrückt wurden oder werden, ob diese Gruppen im Rahmen eines Versöhnungsprozesses entschädigt wurden und inwieweit Kriegsverbrecher strafrechtlich belangt wurden oder aber eine Amnestie gewährt wurde. Diese Aspekte spielten im Vorfeld des Staatsstreichs eine wichtige Rolle. Für das unter der fast fünf Jahrzehnte währenden Herrschaft des Militärs (1962 bis 2010) erlittene Leid erhielten die Menschen in Myanmar keine Entschädigung. Auch wurden die Generäle, die das Land mit eiserner Faust regiert hatten, nie strafrechtlich verfolgt. Um die Gründe hierfür zu verstehen, muss man sich die Hintergründe des demokratischen Übergangs in Myanmar anschauen.

Die 1962 in Myanmar errichtete Militärdiktatur schien ihr Ablaufdatum erreicht zu haben, als die Generäle 2003 einen Fahrplan für den Übergang zur Demokratie aufstellten, der freie Wahlen im Jahr 2010 vorsah. Für das Regime gab es verschiedene Gründe, sich auf einen solchen Prozess einzulassen: Die Generäle wollten die Aufhebung von Sanktionen erreichen, die infolge der brutalen Niederschlagung der von Studenten angeführten Proteste im Jahr 1988 gegen sie erlassen worden waren. Sie wollten Myanmars Pariastatus loswerden und sich wieder in die Weltwirtschaft integrieren. Zudem schürte die internationale Kritik an der Junta, allen voran durch die USA, bei den Generälen in Myanmar die Angst vor einer ausländischen Invasion. Diese Befürchtung erreichte ihren Höhepunkt nach der US-Invasion im Irak im Jahr 2003 und der offenen Verurteilung der Junta durch die Bush-Regierung. Vor diesem Hintergrund gelangte das Militärregime zu der Ansicht, dass es in seinem ureigenen Interesse sei, Zugeständnisse gegenüber der internationalen Gemeinschaft zu machen. Zudem hatten die Sanktionen zu einer Stärkung der Beziehungen zwischen Myanmar und China geführt, sodass das Militär seine Beziehungen zu den westlichen Staaten wieder ins Gleichgewicht bringen wollte. Allerdings knüpfte es die Öffnung des Landes an die stillschweigende Bedingung, von der Bevölkerung, die es jahrzehntelang unterdrückt hatte, nicht strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen zu werden.

**Mit der Kultur der Straffreiheit, die das Militär zum eigenen Vorteil geschaffen hatte, wurde der Grundstein für einen möglichen Staatsstreich gelegt.**

---

Genau zu diesem Zweck schuf das Militär den Nationalkonvent, nachdem es noch 1990 den Sieg der Nationalen Liga für Demokratie (National League for Democracy, NLD), der prodemokratischen Partei von Aung San Suu



Kyi, bei den ersten allgemeinen Mehrparteienparlamentswahlen seit 30 Jahren schlichtweg ignoriert hatte. Aufgabe des Gremiums war die Ausarbeitung einer Verfassung, die die Macht des Militärs über alle Institutionen dauerhaft sichern und seine Straffreiheit im Falle eines demokratischen Übergangs im Land garantieren sollte. Der Fahrplan für den Übergang zur Demokratie aus dem Jahr 2003 und die Verfassung von 2008 beruhen auf der Arbeit des Nationalkonvents. Mit der Kultur der Straffreiheit, die das Militär zu seinem eigenen Vorteil geschaffen hatte, wurde

der Grundstein für einen möglichen Staatsstreich gelegt. Gleichzeitig veranlassten die von einem großen Teil der Bevölkerung als nach wie vor akut empfundenen Missstände die Menschen dazu, eine Änderung der Verfassungsartikel zu fordern, die der Tatmadaw eine vorherrschende Rolle in der Politik Myanmars einräumen. So wurde die Änderung der Verfassung bei den Parlamentswahlen 2015 zu einem Wahlversprechen der NLD. Nachdem diese die Wahlen 2020 ebenfalls gewonnen hatte (und zwar mit einem noch besseren Ergebnis als 2015), lancierte das



Unantastbar: Trotz Jahrzehntelanger Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen ist das myanmarische Militär stets straffrei geblieben. Quelle: © Reuters.

Der Indikator Wirtschaftlicher Niedergang und Armut (*Economic Decline and Poverty*) berücksichtigt unter anderem das BIP, die Arbeitslosenquote und das Geschäftsklima im Land. Im Fall von Myanmar gab es von 2010 bis zum Staatsstreich Anfang 2021 einen kontinuierlichen Aufschwung mit einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von 7,1 Prozent im vergangenen Jahrzehnt.<sup>4</sup> Trotz verschiedener lokaler wirtschaftlicher Probleme lag das Niveau der ausländischen Direktinvestitionen in den Jahren vor dem Staatsstreich konstant bei durchschnittlich sechs Milliarden US-Dollar pro Jahr.<sup>5</sup> Damit spielte dieser Faktor keine entscheidende Rolle bei der Machtübernahme. Es lässt sich sogar davon ausgehen, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Landes mithilfe ausländischer Direktinvestitionen dazu führte, dass die Regierung Aung San Suu Kyi ein gewisses (Übermaß an) Vertrauen in die Stabilität des politischen und demokratischen Übergangs in Myanmar setzte.

### Die Verfassung räumt dem Militär ein Vetorecht bei allen denkbaren Verfassungsänderungen ein.

Militär den Staatsstreich aus Angst, die Drohung mit der Verfassungsänderung könnte in Zukunft Realität werden.

Der demokratische Übergang Myanmars war also von oben in die Wege geleitet worden, geknüpft an die Zusicherung von Straffreiheit für die Generäle. Dadurch war die Demokratie in dem Land stets dem Risiko ausgesetzt, von genau der Institution, die sie ins Leben gerufen hatte, wieder abgeschafft zu werden, sofern deren Privilegien in Frage gestellt würden.

Der Indikator Staatliche Legitimität (*State Legitimacy*) betrachtet zahlreiche Faktoren wie das Vertrauen der Menschen in staatliche Institutionen, den Aufbau der Regierung, die Integrität der Wahlen und politische Attentate. Die Schwäche Myanmars in diesem Bereich war eine der Hauptursachen für den Staatsstreich. Obwohl es hier während der Regierungszeit der NLD (2015 bis 2020) Verbesserungen gab, blieb die staatliche Legitimität doch fragil, was teilweise auf das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der in der Verfassung von 2008 verbrieften Rolle des Militärs zurückzuführen ist. Die Verfassung erlaubt

es dem Militär, auf undemokratische Weise weiter Macht auszuüben, indem sie 25 Prozent der Parlamentssitze für aktive Militärvertreter reserviert, was dem Militär ein Vetorecht bei allen denkbaren Verfassungsänderungen einräumt, da für die Annahme eines Antrags 75 Prozent der Stimmen der Parlamentarier erforderlich sind. Ferner ist in der Verfassung festgelegt, dass der Oberbefehlshaber der Armee die Leiter dreier Schlüsselministerien ernennt: Verteidigung, Inneres und Grenzangelegenheiten. Das verfassungsmäßig verbrieft dauerhafte Festhalten des Militärs an der Macht blieb ein Hindernis für die junge Demokratie in Myanmar und ein entscheidender Grund für die Fragilität des Landes. Daher versprach die NLD die von der Mehrheit der Bevölkerung des Landes herbeigesehnte Verfassungsänderung. Allerdings verdeutlichte 2017 die Ermordung des muslimischen Anwalts Ko Ni, der sich für eine Verfassungsreform stark gemacht hatte, die Gefahren eines solchen Projekts und die politische Fragilität Myanmars.

Bei den jüngsten Parlamentswahlen im November 2020 errang die NLD einen erdrutschartigen Sieg mit 82 Prozent aller Wahlkreise bzw. 396 der 498 verfügbaren Sitze.<sup>6</sup> Demgegenüber erhielt die von der Armee unterstützte Union Solidarity and Development Party (USDP) lediglich 33 Sitze. Das derart gedemütigte Militär beschuldigte die NLD des Wahlbetrugs und forderte eine Neuauzählung der Stimmen. Mit dem Hinweis darauf, ihr lägen keinerlei Beweise für Wahlbetrug vor, lehnte die Wahlkommission (Union Election Commission, UEC) am 27. Januar 2021 den Antrag ab. Angesichts der ungebrochenen Popularität Aung San Suu Kyis befürchtete die Armee, endgültig ins Abseits zu geraten. Am 1. Februar 2021, vor der ersten Parlamentssitzung mit der neu gewählten Regierung, inszenierte sie ihren Staatsstreich. Dazu rief sie den Ausnahmezustand aus und konnte so ihre in der Verfassung verankerten Befugnisse nutzen. Damit endete das zehnjährige demokratische Experiment im Land.

Für viele Beobachter kam der Putsch überraschend, da sie die von den Wahlergebnissen ausgehende existentielle Bedrohung für die Generäle unterschätzten. Doch für die

Armee war es ein Leichtes, eine auf wackligen Füßen stehende Demokratie zu stürzen – in einem Land, in dem die staatliche Legitimität ohnehin stark angeschlagen war. Bereits vor dem Staatsstreich deutete der Indikator Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (*Human Rights and Rule of Law*) in Myanmar auf Probleme hin (2018 bis 2020 schnitten hier jeweils nur 21 von 179 Ländern noch schlechter ab). Die Rechtsstaatlichkeit war schwach entwickelt und das Militär agierte in der Praxis bereits außerhalb der Gerichtsbarkeit. Häufig kam es seitens der Machthaber zu Verstößen gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung, die dann mit der Verfassung gerechtfertigt wurden. Das von den Militärs seit 1962 geschaffene Umfeld der Straffreiheit und die Missachtung der Rechtsstaatlichkeit hatten den Boden für einen möglichen dritten Staatsstreich bereitet.

## Hunderttausende nahmen an landesweiten Protesten teil, die das Land praktisch lahmlegten.

---

Im Hinblick auf den Indikator Externe Intervention (*External Intervention*) gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass er bei der Machtübernahme durch das Militär eine Rolle gespielt hat. Allerdings vertraute die Tatmadaw darauf, dass China und Russland einen Staatsstreich im UN-Sicherheitsrat nicht verurteilen würden. Tatsächlich unterhielten die Streitkräfte Myanmars und Russlands seit Jahren bilaterale Beziehungen. Min Aung Hlaing hatte Russland vor dem Staatsstreich mehr als fünf Mal besucht, während der russische Verteidigungsminister Schoigu die Tatmadaw noch wenige Tage vor dem 1. Februar 2021 mit Überwachungsdrohnen, Raketen-systemen und Radargeräten versorgt hatte. Was China anbietet, so verfolgten die Behörden in Peking geostrategische und wirtschaftliche Interessen in Myanmar, wie etwa den China-Myanmar-Wirtschaftskorridor (China-Myanmar Economic Corridor, CMEC).<sup>7</sup>

## **Innenpolitische und internationale Lage nach dem Putsch**

Nach dem Militärputsch haben sich alle zwölf Fragilitätsindikatoren Myanmars verschlechtert, wodurch das Land in der Rangliste der fragilen Staaten von Platz 23 im Jahr 2021 auf Platz 10 im Jahr 2022 gerückt ist. Es lohnt ein Blick auf die am stärksten betroffenen Indikatoren.

Besonders augenfällig war die Verschlechterung der Indikatoren Staatliche Legitimität (*State Legitimacy*) und Öffentliche Dienstleistungen (*Public Services*). Mit der Machtübernahme durch die Armee verlor der Staat in Myanmar nicht nur seine politische Autorität. Auch die Bemühungen der Militärregierung, weiterhin öffentliche Dienstleistungen anzubieten, stießen auf heftigen Widerstand. Unmittelbar nach dem Staatsstreich proklamierte das Militär eine eigene Regierung, den Staatsverwaltungsrat (State Administration Council, SAC). Noch am selben Tag riefen Beschäftigte des Gesundheitswesens eine Bewegung des zivilen Ungehorsams (Civil Disobedience Movement) ins Leben und weigerten sich, unter dem Regime zu arbeiten. Schnell schlossen sich ihnen Lehrer und andere Beamte an, gefolgt von Menschen aller Bereiche und Altersgruppen. In den Wochen danach kam es zu landesweiten Protesten mit Hunderttausenden von Teilnehmern, die das Land praktisch lahmlegten.

Während die SAC-Regierung weiterhin nach Legitimität strebt, indem sie versucht, die Aufgaben des Staats zu erfüllen, boykottieren die Bürger aus Protest die staatlichen Dienste, da in ihren Augen das Versagen des Staats durch die Machtübernahme des Militärs bedingt ist. Nach dem Staatsstreich weigerten sich Bürger und eine Reihe von Unternehmen, staatliche Steuern zu zahlen, um so die Einnahmen der Junta zu schmälern. Auch stellten die Menschen die Bezahlung ihrer Stromrechnungen ein, wodurch dem Regime in sieben Monaten rund eine Milliarde US-Dollar an Einnahmen entgangen sind. Millionen von Studenten und Eltern von Kindern im schulpflichtigen Alter haben sich entschieden, nicht zur Universität zu gehen oder ihre Kinder nicht in die Schule zu schicken, um

die „Erziehung zu militärischen Sklaven“ zu boykottieren.<sup>8</sup> Um ihre Missbilligung des Regimes zum Ausdruck zu bringen, verweigerten in den ersten Monaten nach dem Staatsstreich zahlreiche Menschen sogar die Impfung gegen COVID-19, da die Junta das Impfprogramm der früheren Regierung übernommen hatte.<sup>9</sup>

## **Auf friedliche Proteste reagiert das Militär mit Brutalität.**

---

Die Legitimität des Staatsverwaltungsrates wird von der Bevölkerung angezweifelt, wobei dieser Zweifel durch das Entstehen einer Schattenbehörde, in der ehemalige Abgeordnete, Parteivertreter der NLD sowie verschiedene ethnische Gruppen vertreten sind, noch zusätzlich genährt wird. In dieser Schattenstruktur agiert das Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw (CRPH)<sup>10</sup> als Legislative, während die Regierung der Nationalen Einheit (National Unity Government, NUG) als Exekutive fungiert und die People's Defense Force (PDF) die Aufgaben der Streitkräfte wahrnimmt. Ehemalige NLD-Mitglieder haben Angehörige ethnischer Minderheiten in Ministerämter berufen, um zu verdeutlichen, dass sie das innenpolitisch ungelöste und strittige Thema des Föderalismus als eine ihrer Schwerpunkttaufgaben sehen. In diesem Zusammenhang hat das CRPH eine eigene Charta der föderalen Demokratie veröffentlicht, in der die Grundsätze und allgemeinen politischen Leitlinien einer geplanten demokratischen und föderalen Union von Myanmar dargelegt sind. Zudem hoffen die Vertreter des Schattenstaats auf die Unterstützung der ethnischen bewaffneten Organisationen, die sich bereits mit der Junta im Konflikt befinden.

Seit dem Putsch werden Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit immer wieder verletzt. Auf die friedlichen Proteste reagiert das Militär mit Brutalität. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (Office of the High Commissioner on Human Rights) meldete im Jahr nach dem Putsch mehr als 1.600 Tote und mehr als

12.500 willkürliche Verhaftungen durch Sicherheitskräfte und deren Verbündete.<sup>11</sup> Folter und Brandanschläge gegen Zivilisten sind an der Tagesordnung. Im Juli 2022 vollstreckte die Junta zum ersten Mal seit 30 Jahren die Todesstrafe, als sie vier Demokratieaktivisten hinrichten ließ.

Augenfällig ist auch die Verschlechterung des Indikators Sicherheitsapparat (*Security Appa-*

*ratus*). Im September 2021 rief die Schattenregierung einen „Volksverteidigungskrieg“ gegen das Militär aus. Immer mehr Menschen aus allen Gesellschaftsschichten haben sich der PDF angeschlossen, die die Regierungstruppen überall im Lande zumeist in Guerillamanier bekämpft, oder unterstützen sie finanziell. Obwohl die NUG nominell eine Kommandostruktur eingerichtet hat, stellen sich nicht alle bewaffneten Gruppen



Der Ruf nach Demokratie kann nicht unterdrückt werden: Eine Straße in Yangon einige Wochen nach dem Militärputsch vom Februar 2021. Quelle: © Reuters.

unter deren Kommando oder sehen sich als Teil der PDF, auch wenn sie deren Anliegen teilen.

Während die Armee ihre Waffen hauptsächlich aus Russland und China bezieht,<sup>12</sup> beklagen die Oppositionellen die fehlende Unterstützung durch andere Länder. Um die Revolution zum Sieg führen zu können, hofft der Widerstand auf weitere Desertionen von Mitgliedern der Tatmadaw und

der Polizeikräfte. Nach Aussagen der NUG sind bisher mehr als 10.000 Personen desertiert, wobei diese Zahl schwer zu überprüfen ist.<sup>13</sup> In städtischen Gebieten kam es auch zu sporadischen Bombenanschlägen oder Attentaten auf Militärangehörige oder deren Anhänger. Nur selten bekennen sich aus dem Untergrund operierende Widerstandsgruppen zu diesen Attacken, was auf einen dezentralisierten Widerstand hindeutet.



Die politischen Unruhen, die Sicherheitsbedrohungen der Bevölkerung und der Abzug ausländischer Direktinvestitionen haben den wirtschaftlichen Niedergang beschleunigt, der das Land an den Rand des Zusammenbruchs geführt hat. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation lebten im Jahr 2022 etwa 25 Millionen Menschen in Myanmar in Armut, 1,6 Millionen Arbeitsplätze waren im Jahr davor verloren gegangen.<sup>14</sup> Die Weltbank prognostizierte für das Fiskaljahr 2021 einen wirtschaftlichen Rückgang von 18 Prozent.<sup>15</sup> Besonders betroffen sind der Tourismus, der Industriesektor und das Baugewerbe. Für den Durchschnittsbürger ist das tägliche Leben aufgrund steigender Lebensmittelpreise sowie regelmäßiger Strom- und Wasserknappheit immer schwieriger geworden. Auch der Bankensektor hatte zu kämpfen, da die Junta zu verzweifelten Maßnahmen griff, um die Devisenreserven der Zentralbank zu retten. Unternehmen und Privatpersonen waren gezwungen, ihre US-Dollar in Landeswährung umzutauschen, wobei Bankgeschäfte und Bargeldabhebungen auch weiterhin nur eingeschränkt möglich sind.

Im Gegensatz zu den Protesten von 1988, nach deren Niederschlagung breit angelegte Wirtschaftssanktionen unter Führung der USA verhängt wurden, die auch die allgemeine Bevölkerung trafen, zielen die 2021 verhängten Sanktionen – einschließlich Visaverboten und Einfrieren von Vermögenswerten – auf hochrangige Militäroffiziere und mit der Tatmadaw verbundene Unternehmen ab. Wenngleich es bei diesen Maßnahmen darum geht, das Regime zu bestrafen, kann das Hauptziel – die Verhinderung von Gräueltaten – nicht erreicht werden, solange die Armee Unterstützung aus anderen Ländern bekommt, die teilweise starke Eigeninteressen in Myanmar verfolgen.

Auch wenn China und Russland die Blockade von Resolutionen im UN-Sicherheitsrat und ihre scheinbare Unterstützung der SAC-Regierung vorgeworfen wird, hat dennoch kein Land die NUG bisher formal anerkannt. Alle Regierungen haben eine abwartende Haltung eingenommen, um die Brücken zu keiner der beiden Parteien

abzubrechen und in Myanmar weiterhin einen Fuß in der Tür zu haben. Anerkannt wurde die Nationale Einheitsregierung jedoch vom Europäischen Parlament und vom französischen Senat. Seitens der ASEAN wurde die Teilnahme eines politischen Vertreters aus Myanmar auf dem letzten Gipfeltreffen im Oktober 2021 abgelehnt – eine bisher noch nie dagewesene, wenngleich kaum wirksame Aktion der Organisation.

## Die Gesamtzahl der Binnenvertriebenen ist auf rund 890.000 gestiegen.

---

Angesichts anhaltender politischer Gewalt, bröckelnder Institutionen und zunehmender Armut als direkte Folge des wirtschaftlichen Niedergangs ist humanitäre Hilfe für die gebeutelte Bevölkerung Myanmars vonnöten. Nach Schätzungen des Büros der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) vom Dezember 2021 waren zu dem Zeitpunkt 6,2 Millionen Menschen dringend auf humanitäre Hilfe angewiesen, 5,2 Millionen mehr als noch im Vorjahr.<sup>16</sup> Es fehlt an so wesentlichen Dingen wie Grundnahrungsmitteln, Wasser, Strom, Unterkunft und Kleidung. Auch haben die innenpolitischen Konflikte seit dem Putsch nach OCHA-Angaben bis März 2022 zur Vertreibung von rund 520.000 Menschen geführt.<sup>17</sup> Damit ist die Gesamtzahl der Binnenvertriebenen auf rund 890.000 gestiegen.<sup>18</sup>

Die EU-Länder könnten einen Beitrag zum humanitären Hilfsplan der Vereinten Nationen für Myanmar 2022 leisten, da derzeit lediglich sechs Prozent des ausgewiesenen Betrags in Höhe von 826 Millionen US-Dollar bereit stehen.<sup>19</sup> Von den gegen die Junta agierenden Oppositionskräften wurde die internationale Gemeinschaft ersucht, die humanitäre Hilfe nicht durch das Militärregime, sondern durch legitime Institutionen verteilen zu lassen, wie etwa lokale humanitäre Netzwerke, in

den Gemeinden verankerte Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Agenturen.

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Bereits vor dem Staatsstreich stand Myanmar weit oben auf dem Fragile States Index. Die Besorgnis über die Fragilität des Landes wurde jedoch von der Begeisterung der nationalen und internationalen Akteure über den demokratischen Übergang nach einem halben Jahrhundert Militärrherrschaft überlagert.

## Das Bildungswesen gehört zu den vom Staatsstreich am stärksten betroffenen Bereichen.

---

Wenngleich der Staatsstreich viele überrascht hat, so hatte die bestehende Instabilität Myanmars den Weg für eine Machtübernahme des Militärs bereits geebnet. Die verschiedenen Fragilitätsfaktoren haben sich nach dem Staatsstreich noch weiter verstärkt, da die Bevölkerung Myanmars weiterhin Widerstand gegen die Tatmadaw leistet, dessen Dauer und Stärke von der Armee eindeutig unterschätzt wurde.

Inmitten einer Revolution gegen das Militärregime werden von den staatlichen Institutionen keine angemessenen öffentlichen Dienstleistungen zur Verfügung gestellt, da es dem Regime entweder an Kapazitäten oder am Vertrauen der Bevölkerung mangelt. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, die Initiativen lokaler Organisationen und demokratischer Bewegungen in Myanmar zu unterstützen, die die bestehenden Lücken zu schließen versuchen.

Während die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen vom Militär überwacht werden und die Botschaften an das diplomatische Protokoll gebunden sind, gibt es für andere Organisationen, wie etwa politische Stiftungen, gegebenenfalls mehr Freiraum für die Durchführung von Projekten, die den Alltag der

Menschen erleichtern. Aufgrund der Schließung von Universitäten gehört das Bildungswesen zu den vom Staatsstreich am stärksten betroffenen Bereichen. Daher sollten Bildungsinitiativen wie Online-Berufsbildungskurse gefördert werden. Digitale und unternehmerische Fähigkeiten können ein effektiver Weg sein, den Wissensstand der Menschen zu verbessern. Durch diese Form der Unterstützung erhalten Menschen, die keine Aussichten auf einen guten Job haben, eine berufliche Perspektive.

Des Weiteren können Organisationen auch Projekte unterstützen, die sich der wirtschaftlichen Entwicklung der verschiedenen Regionen Myanmars widmen, beispielsweise durch:

- die Durchführung von Workshops mit Experten zur Identifizierung der konkreten Herausforderungen in bestimmten Unternehmensbereichen;
- die Konzentration auf die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Jungunternehmern, indem sie ihnen das Handwerkszeug zur Erarbeitung von Geschäftsplänen vermitteln und ihre Aktivitäten entlang der Wertschöpfungskette bewerten;
- die Unterstützung von Start-ups und deren Stärkung in Gründerzentren, die die neu gegründeten Unternehmen operativ in den Bereichen Marktstrategie, Personalwesen und Personalbeschaffung, Buchhaltung und Finanzen, Vertrieb und Partnerschaft unterstützen.

Zu den politischen Perspektiven Myanmars hat die Nationale Einheitsregierung einen Entwurf ihrer Vision für die Zukunft des Landes vorgelegt. Darin verpflichtet sie sich zu einem föderalen Staat auf der Grundlage einer föderalen Demokratiecharta mit dem Ziel, die Unterstützung der bewaffneten ethnischen Gruppen zu gewinnen. Auch wenn es sich um eine wichtige Initiative handelt, fehlt es dem Entwurf an genauen Angaben und Regeln, wie der Prozess dahin verlaufen soll. Angesichts der Föderalismuserfahrungen verschiedener Länder kann die internationale Gemeinschaft gemäß den Bedürfnissen und Bitten der Demokratiebewegung Myanmars

Unterstützung bei der Erarbeitung und Umsetzung einer weitgreifenden Verfassung leisten. Wichtige Themen, bei denen demokratische Bewegungen langfristigen Beratungs- und Unterstützungsbedarf haben, sind harmonische Beziehungen zu regionalen Behörden, Steuern und Haushalt, Bildung, Polizei und Sicherheit sowie Gesundheitswesen. Auch heute noch ist der Föderalismus in Myanmar eine Hürde, an der bisher alle Administrationen gescheitert sind. Um eine nationale Aussöhnung zu erreichen, ist es von entscheidender Bedeutung, die Not der ethnischen Gruppen wirklich zu begreifen. Zu diesem Zweck müssen gegebenenfalls im Vorfeld Workshops, Seminare und Onlinekurse mit allen Interessengruppen abgehalten werden, um so Verständnis und Vertrauen als Grundpfeiler für ein geeintes Myanmar zu schaffen.

*- übersetzt aus dem Englischen -*

---

**Annabelle Heugas** ist Programmkoordinatorin in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 The Fund for Peace (FFP) 2022: Fragile States Index: Country Dashboard, in: <https://bit.ly/2yoOxh7> [05.07.2022].
- 2 van der Made, Jan 2018: One year on, 700,000 Rohingya still in Bangladesh, Radio France Internationale, 24.08.2018, in: <https://rfi.my/32Q7> [06.08.2022].
- 3 Miliband, David 2016: How to Bring Peace to the World's Longest Civil War, Time, 12.12.2016, in: <https://time.com/4597920> [06.08.2022].
- 4 Weltbank 2022: GDP growth (annual %) - Myanmar, in: <https://bit.ly/3BliKmj> [03.09.2022].
- 5 Reuters 2016: Myanmar FDI hits record high of \$9.4 bln in 2015/16, 11.04.2016, in: <https://reut.rs/3SpA40a> [07.07.2022].
- 6 Rasheed, Zaheena 2021: Why Myanmar's military seized power in a coup, Aljazeera, 01.02.2021, in: <https://bit.ly/3bAlN03> [05.07.2022].
- 7 Beim CMEC handelt es sich um eine Reihe großer Infrastrukturprojekte, die die chinesische Provinz Yunnan mit Myanmar verbinden.
- 8 Frontier Myanmar 2022: Education vs. revolution: school reopenings bring hard choices, 17.01.2022, in: <https://bit.ly/3ddx86U> [05.07.2022].
- 9 Andere lehnten den chinesischen Impfstoff ab aufgrund ihres Misstrauens China gegenüber.
- 10 „Pyidaungsu Hluttaw“ ist der Name des Parlaments in Myanmar.
- 11 UN News 2022: Myanmar: ‚Appalling‘ violations demand ‚unified and resolute international response‘, 15.03.2022, in: <https://bit.ly/3Qj2FBV> [06.07.2022].
- 12 Seit der russischen Invasion der Ukraine im Februar 2022 ist kein Waffengeschäft zwischen Russland und der Tatmadaw mehr öffentlich geworden. Manche Beobachter nehmen an, dass es auch tatsächlich keines gegeben hat, da Russland seine Waffenproduktion vollständig für den Kampf gegen die Ukraine einsetzt, was China ermöglichen könnte, diese Lücke zu füllen.
- 13 Mizzima 2022: Early signs of cracks in the Myanmar junta?, 08.05.2022, in: <https://bit.ly/3daSlhK> [07.07.2022].
- 14 Bo, Maung 2022: Myanmar on brink of economic collapse one year after military coup, Deutsche Welle, 01.02.2022, in: <https://p.dw.com/p/46MQM> [07.07.2022].
- 15 Weltbank 2021: Myanmar Economy Expected to Contract by 18 Percent in FY2021: Report, 23.07.2021, in: <https://bit.ly/3oUjWpV> [09.07.2022].
- 16 Solidarités International 2022: Myanmar: Humanitarian Needs Explode, 01.02.2022, in: <https://bit.ly/3bviffs> [08.07.2022].
- 17 Radio Free Asia 2022: Conflict since coup pushes Myanmar's displaced to nearly 900,000, 25.03.2022, in: <https://bit.ly/3JxePFC> [09.07.2022].
- 18 Ebd.
- 19 Xinhua 2022: Myanmar's humanitarian needs increase as conflict continues: UN, 19.03.2022, in: <https://bit.ly/3PVusZX> [05.07.2022].

# AUSLANDSINFO

## DER PODCAST

In unserem Auslandsinfo-Podcast hören wir uns in der Welt um. Wo stehen Wahlen an? Welche Entwicklungen müssen wir auf dem Schirm haben? Was könnte die Sicherheit einer Region gefährden?

Wir sprechen mit Expertinnen und Experten und beleuchten Zusammenhänge – auch in Staaten, die hierzulande selten im Fokus stehen. Wir fragen nach wichtigen Details und behalten den Blick fürs Ganze.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung verfügt mit über 110 Auslandsbüros über ein großes Netzwerk an globaler Expertise. Diese bringen wir mit dem Auslandsinfo-Podcast zu Ihnen – informativ und kurzweilig.

**Abonnieren Sie uns  
überall dort, wo es  
Podcasts gibt.**

z. B. bei Spotify



Gerrit Wilcke

Fabian Wagener



Quelle: © Dado Ruvic, Reuters.

[Staatlichkeit – Zwischen Fragilität und Konsolidierung](#)

# Der blockierte Staat

Bosnien und Herzegowina zwischen  
EU-Perspektive und politisch verursachter Lähmung

[Pavel Usvatov / Mahir Muharemović](#)

Seine Verfassung wurde Bosnien und Herzegowina 1995 ganz wesentlich von außen gegeben: Als Bestandteil des Friedensabkommens von Dayton sollte sie durch eine an ethnischen Trennlinien orientierte Machtteilung in erster Linie den Frieden wahren – auf Kosten der Effizienz. Der Staat funktioniert, soweit seine politischen Eliten es wollen. Die vergangenen Jahre und Monate aber waren gekennzeichnet von Blockade und zunehmenden ethnonationalen Egoismen.

---

### **Ein fragiler Staat in Europa?**

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) definiert fragile („zerbrechliche“) Staaten als solche, „in denen die Regierung nicht willens oder in der Lage ist, staatliche Grundfunktionen im Bereich Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und soziale Grundversorgung zu erfüllen“. Staatliche Institutionen seien schwach oder vom Zerfall bedroht, die Bevölkerung leide unter großer Armut, Gewalt, Korruption und politischer Willkür. Fragil sind zudem oft Staaten, die von gewaltsamen Konflikten betroffen sind und deshalb ein regionales und internationales Sicherheitsrisiko darstellen.<sup>1</sup>

Bosnien und Herzegowina (Bosna i Hercegovina, BiH) ist ein Staat mit einer bewegten Vergangenheit und einer herausfordernden Gegenwart und Zukunft. Wie in einigen anderen Staaten der Region prägt politische und wirtschaftliche Instabilität den Alltag der Menschen, Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und Bekämpfung der Korruption und organisierter Kriminalität sind weiterhin mit Schwierigkeiten verbunden. Dennoch weist BiH nur in einigen bestimmten Teilbereichen Merkmale eines „fragilen Staats“ auf, als Ganzes fällt es nicht in diese Kategorie. Neben Korruption und rechtsstaatlichen Defiziten sind staatliche Institutionen zwar wenig effizient, es kann aber nicht von einer Erosion staatlicher Macht, ausufernder Unsicherheit, politischer Willkür oder übermäßiger Armut gesprochen werden. Bosnien und Herzegowina, das vor den Toren der NATO steht, ist auch von

keinem gewaltsamen Konflikt betroffen und stellt damit kein internationales Sicherheitsrisiko dar. Die Ursachen der Dysfunktionalität des bosnischen Staats, besonders auf der gesamtstaatlichen Ebene, liegen vor allem in dem politischen Unwillen der regierenden Eliten, einen voll funktionierenden (Rechts-)Staat aufzubauen.

### **Strukturelle Faktoren der Instabilität**

Bosnien und Herzegowina hat nach dem Abschluss des Daytoner Friedensabkommens im Jahr 1995 eine lange Periode der Stabilität und eines relativen Fortschritts erlebt. Mithilfe der internationalen Gemeinschaft wurden neue Institutionen geschaffen, bestehende reformiert und modernisiert. Das Land stellte schließlich 2016 offiziell einen Antrag auf die Aufnahme in die EU. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich gezeigt, dass BiH auch im Rahmen der bestehenden höchst komplexen verfassungsrechtlichen Konstruktion im Abkommen von Dayton von 1995 Fortschritte machen kann. Voraussetzung war dabei immer, dass ein Grundkonsens der lokalen politischen Akteure bestand. Dieser Grundkonsens zwischen den führenden politischen Kräften über den Weg der weiteren Entwicklung von BiH ist in den vergangenen Jahren zunehmend erodiert, was im Herbst 2021 zu der gravierendsten politischen Krise seit dem Vertragsschluss führte, die sich in diesem Jahr noch weiter verschärft hat.<sup>2</sup>

Die politische Krise hat auch Auswirkungen auf das Funktionieren der staatlichen Institutionen und des Rechtsstaats in BiH insgesamt, denn

strukturelle Schwächen des bosnischen Staats im rechtlichen und institutionellen Bereich stehen in einer Wechselwirkung mit dem politischen Faktor. Diese strukturellen Schwächen ermöglichen es den politischen Eliten oftmals legal und in der Regel ohne ernsthafte Konsequenzen, den Staat und seine Institutionen zu paralysieren. In diesem Beitrag gilt es, diese Schwächen aufzuzeigen, um das Erkennen von Lösungen zu fördern. Sie teilen sich primär in drei Bereiche auf: den verfassungsrechtlichen Unterbau, die ineffizienten staatlichen Institutionen und den zahmen oder gar dysfunktionalen Rechtsstaat.

## Die bosnische Verfassung ist zwar nicht ausschließlich extern beschlossen worden, jedoch auch nicht durch das Volk oder seine Vertreter.

---

*Eine Verfassung, die politische Blockaden begünstigt*

Annex IV zum Friedensvertrag, der im US-amerikanischen Dayton ausgearbeitet und am 14. Dezember 1995 in Paris von den Kriegsparteien unterzeichnet wurde (Dayton-Vertrag), enthält die „Verfassung“ von BiH – Verfassung in Anführungszeichen, weil sie nicht dem Idealtypus einer Verfassung im Sinne des „Verfassungsbegriff[s] der europäisch-amerikanischen Staatenwelt“<sup>3</sup> entspricht. Sie trägt zwar den Charakter einer den Staat konstituierenden Rahmenordnung und enthält Vorschriften zu Staatsorganisation oder Grundrechten, es fehlt ihr aber an einem wichtigen konstituierenden Merkmal: Die Verfassung von BiH ist nicht als Ergebnis eines verfassungsgebenden internen Prozesses entstanden, sondern als Resultat der Dayton-Verhandlungen als Teil des Friedensvertrags entworfen und in Kraft gesetzt worden. Zwar ist sie nicht in einem ausschließlich externen Verfahren beschlossen worden,<sup>4</sup> aber eben auch nicht direkt durch das bosnische Volk oder seine Vertreter.<sup>5</sup>

Das Regelwerk kann als ein klassischer realpolitischer Kompromiss zwischen den damals im Krieg befindlichen Akteuren charakterisiert werden, der unter starkem Druck der internationalen Gemeinschaft unter Führung der Vereinigten Staaten von Amerika entworfen und als ein Anhang dem innerhalb kurzer Zeit verhandelten und erarbeiteten Friedensvertrag beigegeben wurde. Immerhin stimmten die Vertreter des überwiegenden Teils der Bevölkerung in den Entitätsversammlungen (der Nationalversammlung der Republika Srpska und dem Parlament der Föderation von BiH) und der damals noch existierenden Republik-Versammlung dem Text nachträglich zu, weshalb die rechtliche Beurteilung vertretbar erscheint, dass formale Mängel der Geltung einer unter den Bedingungen eines „völkerrechtlichen Notstands“ auf diese Weise zustande gekommenen Verfassung „nicht schaden“ dürften.<sup>6</sup>

Die Schwäche dieser Verfassung dürfte aber immer wieder kontrovers diskutiert werden, was für die Stabilität von BiH nicht förderlich ist. Unter anderem hat der Verfassungsgerichtshof von BiH in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1997 die im damals entschiedenen Fall zwar nicht tragende, aber für die juristische Einordnung der Annexe bedeutende Rechtsansicht (*obiter dictum*) geäußert, dass die bosnische Verfassung mit dem Dayton-Vertrag und seinen anderen Anhängen nicht kollidieren dürfe und auf derselben rechtlichen Hierarchiestufe stehe.<sup>7</sup> Das Gericht hat es wohl bewusst vermieden, zur Frage der rechtlichen Qualität der Verfassung und der formalen Rechtmäßigkeit ihres Zustandekommens Stellung zu beziehen. Die Entscheidung erlaubt aber die Lesart, dass das Gericht der bosnischen Verfassung indirekt dieselbe Rechtsqualität attestiert wie den anderen Anhängen des Dayton-Vertrags.<sup>8</sup> Dies für ein Gesetz wohlgemerkt, das per definitionem den höchsten Rang in einem Verfassungsstaat hat.<sup>9</sup> Ein auf den ersten Blick weniger wichtiger, für die Wahrnehmung und Wirkung des Dokuments aber kaum zu unterschätzender Faktor ist schließlich die Tatsache, dass die rechtsverbindliche Originalsprache des Verfassungstexts nicht Bosnisch/Serbisch/Kroatisch ist, sondern Englisch.<sup>10</sup>





Gedenken an die Opfer des blutigen Krieges: Mehr als 11.000 Menschen wurden nach Schätzungen allein bei der Belagerung Sarajewos 1992 bis 1995 getötet. Die bosnische Verfassung muss vor allem als Versuch betrachtet werden, in diesem multiethnischen Staat den Frieden zu gewährleisten. Quelle: © Dado Ruvic, Reuters.

Das primäre Ziel des Abkommens und damit auch Inhalt der bosnischen Verfassung war die Wiederherstellung des Friedens und die Erhaltung des Status quo, also mehr oder weniger die Legalisierung der durch Waffengewalt geschaffenen Fakten. Der Konflikt wurde dadurch allerdings nicht gelöst, sondern eingefroren in der Hoffnung, dass dieser neue Verfassungsrahmen eine stärkere Integration aller Landesteile und Ethnien in der Zukunft fördern würde. Dieser Rahmen basiert vor allem auf dem Konstrukt der „konstituierenden Völker“ (bosnische Serben, Kroaten und Bosniaken). Damit ist ein Verfassungssystem entstanden, das die ethnisch begründete Machtteilung in den Vordergrund

rückt und den drei konstitutiven Ethnien (zu) viele Veto- und Blockademöglichkeiten einräumt. Bei der Erarbeitung des Verfassungstexts wurde nämlich (durchaus nachvollziehbar) besonders darauf geachtet, dass keine Ethnie die andere überstimmen kann.<sup>11</sup> Das gilt unmittelbar für die Legislative des Gesamtstaats und für die Exekutive auf fast allen Regierungsebenen, indirekt ist auch die Judikative betroffen. Bei Abstimmungen und Besetzungen von Ämtern gilt infolgedessen bevorzugt das Prinzip der Einstimmigkeit und Parität. Deshalb überrascht es nicht, dass es oftmals zum völligen Stillstand in Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen kommt, soweit dieses Prinzip Anwendung findet.

Dem ethnisch begründeten Verfassungsrahmen entspringt auch die territoriale Organisation des Staats. BiH wurde zu einem hochkomplexen und überaus dezentralisierten Staat, der aus drei Einheiten besteht: der Föderation von Bosnien und Herzegowina, die mehrheitlich von Bosniaken und Kroaten bevölkert wird und wiederum in Kantone unterteilt ist (drei Kantone mit einer kroatischen Mehrheit, fünf mit einer bosniakischen und zwei ohne eindeutige Mehrheit); der Republika Srpska, die mehrheitlich von Serben bewohnt und zentralistisch organisiert ist; dem Brčko Distrikt, einer besonderen Selbstverwaltungskörperschaft mit einer weitreichenden Autonomie. Die beiden erstgenannten werden auch als „Entitäten“ bezeichnet.

### **Manche fordern eine eigene, dritte „Entität“ für die Kroaten, was eine weitere Zementierung des ethnisch-nationalen Prinzips bedeuten würde.**

---

In den 27 Jahren seit Abschluss des Dayton-Vertrags hat schließlich auch das Konstrukt der „konstituierenden Völker“ Risse bekommen. Sie sind infolge mehrerer Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg entstanden.<sup>12</sup> In diesen Entscheidungen stellte das Gericht seit 2009 wiederholt die Unzulässigkeit der Diskriminierung von Personen fest, die anderen Gruppen als den konstituierenden Völkern in Bosnien und Herzegowina angehören oder einem der konstituierenden Völker zwar angehören, aber auf dem Gebiet einer Entität wohnhaft sind, in der dieses keine Mehrheit bildet – hinsichtlich ihres passiven Wahlrechts für das „Haus der Völker“ (zweite Kammer des Parlaments von BiH) und für die Präsidentschaft des Gesamtstaats. Ungeachtet der für BiH verbindlichen Entscheidungen des EGMR haben die ethnisch-nationalen politischen Eliten es bis heute unterlassen, die Vorgaben des Gerichts durch eine entsprechende Verfassungs- und Wahlrechtsänderung

umzusetzen. Stattdessen wurden die Entscheidungen des EGMR als Anlass genommen, die verfassungsrechtlichen Grundlagen noch weiter zu untergraben. Die bosnischen Kroaten beispielsweise fordern nun weitergehende institutionelle und konstitutionelle Rechte, die über eine bloße Änderung des Wahlrechts hinausgehen, darunter die Bildung eines zusammenhängenden kroatisch dominierten Wahlkreises bei der Wahl zur Präsidentschaft des Gesamtstaats, wobei es auch Stimmen gibt, die eine eigene, dritte „Entität“ schaffen wollen.<sup>13</sup> Sollten sie damit Erfolg haben, würde es eine Spaltung des Staats und weitere Zementierung des ethnisch-nationalen Prinzips bedeuten.

Angesichts der Komplexität des Verfassungssystems überrascht es nicht, dass mit dem Dayton-Vertrag (Annex X) das Amt des Hohen Repräsentanten (OHR) geschaffen wurde. Diese Institution soll die zivile Implementierung des Friedensvertrags gewährleisten und, ausgestattet mit den „Bonner Befugnissen“<sup>14</sup>, durch Erhaltung und Stärkung der Funktionalität der Institutionen von BiH effektiv den Frieden sichern. Der Hohe Repräsentant kann sowohl abstrakte als auch konkrete und spezifische Rechtsfragen verbindlich regeln, indem er Gesetze und Verordnungen erlässt, bis hin zu Änderungen der Verfassungen der Entitäten. Zur Wahrung von Frieden und Stabilität kann er überdies Einzelfallentscheidungen treffen, unter anderem Staatsbedienstete einschließlich der Staatspräsidenten entlassen und gewählte Abgeordnete abberufen. Von diesen Befugnissen machte der Hohe Repräsentant in den ersten Jahren nach Kriegsende mehrmals Gebrauch, doch insbesondere die hohe Intensität des Einsatzes der „Bonner Befugnisse“ unter Paddy Ashdown als Amtsinhaber (2002 bis 2006) sorgte für viel Kritik. Die Venedig-Kommission des Europarats hat infolgedessen festgestellt, dass die „Bonner Befugnisse“ „grundsätzlich unvereinbar mit dem demokratischen Charakter des Staats und der Souveränität von BiH“ seien.<sup>15</sup> Sie qualifizierte die Befugnisse des Hohen Repräsentanten als Notstandsbefugnisse (*emergency powers*) und erklärte, Notstandsbefugnisse müssten „zusammen mit dem Notstand enden, der ihre Anwendung ursprünglich rechtfertigte“<sup>16</sup>.

Der wohl überwiegende Teil der Juristen charakterisiert die Befugnisse des OHR indessen anders: Die Mehrheit ist der Auffassung, dass die Befugnisse aus der Stellung des OHR als eine Art internationaler Gebietsverwalter oder Treuhänder folgen,<sup>17</sup> andere sprechen sogar von einem Protektorat oder Quasiprotektorat<sup>18</sup>. Damit würden die Befugnisse des OHR nicht mit dem Ende des Notstands erlöschen, wobei ein solcher Fall nur schwer zu definieren und festzustellen sein dürfte, sondern erst mit der formalen Auflösung des OHR, was mit Außerkraftsetzung oder Kündigung des Annexes X zum Dayton-Vertrag einhergehen müsste.

## **Die Verfassung schützt nicht die Rechte und Interessen der einzelnen Volksgruppen, sondern die herrschende Elite vor der Rechenschaftspflicht.**

---

Eine beinahe unbeschränkte Zustimmung erfährt hingegen die Feststellung der Venedig-Kommission des Europarats aus dem Jahre 2005, dass „die kombinierte Wirkung dieser [Verfassungs-]Bestimmungen eine effektive Regierung extrem schwierig macht, wenn nicht sogar unmöglich. Bisher hat das System mehr oder weniger aufgrund der herausragenden Rolle des Hohen Repräsentanten funktioniert. Diese Rolle ist jedoch nicht nachhaltig“. Die Kommission empfahl schließlich, dass die Anwendung der „Bonner Befugnisse“ „schrittweise aufgegeben werden sollte, vorzugsweise parallel zu einer Verfassungsreform, die das Gesetzgebungsverfahren in Bosnien und Herzegowina effizienter macht“<sup>19</sup>. In den vergangenen 15 Jahren wurden die „Bonner Befugnisse“ von den Amtsinhabern Schwarz-Schilling (2006 bis 2007), Lajčák (2007 bis 2009) und Inzko (2009 bis 2021) auch kaum genutzt, um die lokale *ownership* zu stärken.<sup>20</sup> Während die damit einhergehende relative Passivität des OHR<sup>21</sup> die Institution „zahnlos“<sup>22</sup> hinterließ, wurde eine von der Venedig-Kommission, dem Europarat<sup>23</sup> und von der internationalen Gemeinschaft

nachdrücklich empfohlene Verfassungsreform bis heute nicht durchgeführt. Es kam vielmehr zu einer langsamen Erosion der Verfassungsordnung, die das OHR bisher nicht aufzuhalten vermochte.

### *Institutionen im bestehenden politisch-gesellschaftlichen Rahmen*

Es ist offensichtlich, dass die bestehende verfassungsrechtliche Konstruktion die Schaffung und Erhaltung von ethnonationalen politischen Eliten nicht nur begünstigt, sondern geradezu fördert. Die Verteilung der politischen Macht verläuft damit entlang der ethnischen Linien, und der Kitt der „politischen“ Parteien ist in erster Linie die ethnisch-nationalen Komponente und nicht, oder erst weit nachgeordnet, eine politische Idee. Die politischen Akteure und ihre Parteien (meist in dieser Reihenfolge) haben damit auch nicht das Wohl der Gesamtbevölkerung im Fokus, sondern verfolgen vorrangig das Partikularinteresse der eigenen Volks- und Interessengruppe oder, wie es leider oft vorkommt, schlicht persönliche Anliegen. Die bestehende Verfassung schützt de facto nicht wie angedacht die Rechte und Interessen der einzelnen Volksgruppen, sondern die herrschende Elite vor der Rechenschaftspflicht.<sup>24</sup>

Die auf diese Weise organisierten Parteien, die im demokratischen Verfassungssystem von BiH eine ganz entscheidende Rolle spielen, und die entsprechend besetzten Regierungen prägen damit die gesamte Staatsorganisation. Die staatlichen Institutionen werden in der Folge nicht als Instrumente zur Sicherung und Förderung des Gemeinwohls eingesetzt, sondern dienen der Durchsetzung und Verteidigung der oben genannten Interessen und Anliegen. Manchmal werden die Institutionen deshalb als „Beute“ der Führungseliten bezeichnet.<sup>25</sup> Diese Unterwandlung und starke Kontrolle der demokratischen Institutionen durch die politischen Parteien und Regierungen führt unter anderem dazu, dass BiH auch als ein „hybrides Regime“<sup>26</sup>, eine Art dreiteilige Ethnokratie, charakterisiert wird.

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen ist dementsprechend sehr gering,<sup>27</sup> was sich wiederum negativ auf die Entwicklung der

Rechtsstaatlichkeit auswirkt.<sup>28</sup> Um diese Prozesse besser zu verstehen, muss der soziopsychologische Hintergrund einbezogen werden: Die bosnische Gesellschaft ist eine noch immer vom Krieg und seinen Folgen gekennzeichnete (Angst-)Gesellschaft. Derartige Gesellschaften leben mit einem kollektiven sozialen Trauma, das mit einem niedrigen gesellschaftlichen Vertrauen einhergeht. Ein solches Trauma überträgt sich auch auf die nächste Generation.<sup>29</sup> Erschwerend hinzu kommt die

Abwanderung der jungen und (auch demokratisch) gebildeten Menschen ins Ausland,<sup>30</sup> was das ethnonationale und bisweilen nationalistische Machtgefüge kurz- und mittelfristig stärkt. Besonders im Hinblick auf die Annahme, dass gerade der Teil der Bevölkerung mit einem niedrigen Bildungsstand zu autoritären politischen Ansichten neigt,<sup>31</sup> vergrößert sich durch die Abwanderung Gebildeter der relative Anteil der weniger demokratisch und illiberal eingestellten Bevölkerung.



In diesem politisch-gesellschaftlichen Zusammenhang sind auch die Rolle und das Ausmaß der organisierten Kriminalität zu betrachten: BiH weist eine der höchsten Raten in Europa auf.<sup>32</sup> Neben der Korruption im politischen und wirtschaftlichen Bereich<sup>33</sup> hat sich zuletzt auch das Korruptionsniveau der öffentlichen Verwaltung erhöht.<sup>34</sup> Die Verflechtung zwischen Politik und organisierter Kriminalität ist besorgniserregend,<sup>35</sup> besonders weil dadurch die staatlichen

Institutionen nicht mehr im Dienst der Öffentlichkeit stehen, sondern neben den Interessen der Parteien auch die der kriminellen Gruppen bedienen.

## Für die Probleme der bosnischen Justiz ist auch die Grundhaltung der im Apparat Beschäftigten von entscheidender Bedeutung.

---



### *Rechtsstaatlichkeit: Justiz ohne nennenswerte Resultate*

Eine funktionierende und unabhängige Justiz ist stets eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Rechtsstaatlichkeit. In den vergangenen Jahren gab es in BiH in diesem Bereich eine Regression, was quantitative<sup>36</sup> und qualitative<sup>37</sup> Analysen zeigen.<sup>38</sup> Die EU bescheinigte der Justiz von BiH 2021, dass „die anhaltenden und offensichtlichen Anzeichen einer Verschlechterung weiterhin dringende Maßnahmen zur Stärkung der Integrität der Justiz und zur Wiederherstellung des Vertrauens der Bürger in die Justiz erfordern. Das mangelnde Engagement der politischen Akteure für die Justizreform und das schlechte Funktionieren des Justizsystems untergraben weiterhin die Ausübung der Rechte der Bürger und die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität“.<sup>39</sup> Der ehemalige EU-Sonderberater des bosnischen Justizrats Kees van der Weide weist darauf hin, dass in die Reform der bosnischen Justiz in den vergangenen 15 Jahren etwa 75 Millionen Euro geflossen seien, ohne dass spürbare Ergebnisse erzielt worden wären.<sup>40</sup>

Protest gegen Korruption und politische Blockade: Die Eliten in Bosnien und Herzegowina haben den Staat und seine Bürger zuletzt immer mehr zu Geiseln ihrer Partikularinteressen gemacht. Quelle: © Dado Ruvić, Reuters.

Die Gründe für diese Lage sind vielschichtig. Meistens werden politischer Einfluss auf die Arbeit der Justiz<sup>41</sup> sowie das komplexe und fragmentierte Rechtssystem als Gründe genannt.<sup>42</sup> Diese Faktoren spielen sicher eine große Rolle, jedoch ist auch die Mentalität und die Grundhaltung der in der Justiz Beschäftigten von entscheidender Bedeutung. Die informellen Strukturen in der Verwaltung und der Justiz in BiH funktionieren teilweise noch nach den alten sozialistischen Mustern der Vorkriegszeit. Politiker und Träger öffentlicher Ämter unterwerfen sich einer Disziplin wie in Zeiten der Nomenklatura. Diese Haltung ist in der Justiz tief verankert und hat ihren Ursprung in der sozialistischen Rechtstradition, in der Richter und Staatsanwälte sich nicht als Organe der Rechtspflege und Diener der Bevölkerung, sondern als loyale Walter und Vollzieher der Staatsmacht verstehen. Zahlreiche Gesetzesänderungen und von der internationalen Gemeinschaft initiierte Reformen haben bisher nicht zu einem Umdenken im Umgang der Amtsträger mit dem Recht und dem Bürger geführt: Es bleibt beim positivistischen<sup>43</sup> und unflexiblen Festhalten an Verfahrensformalitäten, einer rigiden und dogmatisch-formalistischen Interpretation und Anwendung der Gesetze und Flucht vor der substanzialen Entscheidung durch bloß kurSORISCHE Prüfung von Rechtsfragen, so wie dies in der als überholt geglauften sozialistischen Rechtspraxis üblich war.<sup>44</sup>

#### Treiber der Dysfunktionalität: Die ethnonationalen politischen Eliten

---

Die Schwächung der durch die Dayton-Verfassung geschaffenen Ordnung und ihrer Institutionen begann schon im Jahr 2006, als zwei der drei staatstragenden Parteien – die Kroatische Demokratische Union in BiH (HDZ BiH, angeführt von Dragan Čović und mehrheitlich von bosnischen Kroaten gewählt) und der Bund der Unabhängigen Sozialdemokraten (SNSD, angeführt von Milorad Dodik und mehrheitlich von bosnischen Serben gewählt) – ihre Forderungen nach Rücknahme einiger staatsbildender Reformen und nach mehr Autonomie bis hin zu einer Sezession artikulierten. Ein wichtiger Aspekt

ihrer Politik bestand darin, internationale Richter und Staatsanwälte von den obersten Gerichten und aus der Staatsanwaltschaft von BiH (also des Gesamtstaats) zu entfernen. Mit Erfolg: Nur noch am Verfassungsgericht von BiH werden drei von neun Richtern von der internationalen Gemeinschaft bestimmt („Hybrides Gericht“<sup>45</sup>). Die Entfernung internationaler Akteure aus der Justiz korreliert mit der allmählichen Regression des bosnischen Rechtsstaats.

Die jährlich dem UN-Sicherheitsrat vorgelegten Berichte des OHR<sup>46</sup> veranschaulichen, dass Dodik seit 2006 seine Drohung der Sezession mit der Behauptung unterlegt, die Zentralregierung habe die Kompetenzen der Republika Srpska gegen den Willen der bosnischen Serben „gestohlen“. Seit Ende 2021 wurde seine Rhetorik immer aggressiver und er sowie seine Partei unternahmen konkrete legislative Schritte im lokalen Parlament der Republika Srpska, die die Kompetenzen des Zentralstaats von BiH verfassungswidrig beschnitten. Unter anderem musste der Hohe Repräsentant ein neues Gesetz hinsichtlich des Staatseigentums der Republika Srpska aufheben, welches klar gegen die Verfassung verstieß, was auch vom Verfassungsgericht von BiH festgestellt worden war.

#### Im Parlament blockieren manche Parteien Gesetze, die für einen EU-Beitritt wichtig wären.

---

Neben Dodik benennt das OHR in seinen Berichten auch den HDZ-BiH-Führer Čović, der auf eine eigenständige kroatische Entität in Bosnien drängt. Die HDZ BiH verfolgt seit Jahren die Strategie, bestimmte Gesetze auf gesamtstaatlicher Ebene anzugreifen. So focht sie unter anderem mehrere gesetzliche Bestimmungen aus der Strafprozessordnung vor dem bosnischen Verfassungsgericht an, die einen effektiven Ansatz zur Verfolgung der organisierten Kriminalität enthielten. Das Verfassungsgericht erklärte anschließend einige von ihnen (wohl zu Recht) für verfassungswidrig. Auch wenn

Klagen vor dem Verfassungsgericht grundsätzlich legitim und in bestimmten Fällen geboten sind, gibt es Anzeichen dafür, dass sie von der HDZ BiH als taktisches Mittel zur Delegitimierung der Legislative verwendet werden.<sup>47</sup> Eine an der Regierung beteiligte Partei, die zudem an der Gesetzgebung selbst beteiligt war, sollte konstruktiv Gesetzesänderungen im Parlament verfolgen und nur als Ultima Ratio das Verfassungsgericht anrufen.

Im Parlament von BiH blockieren HDZ BiH und SNSD zudem die für einen EU-Beitritt und eine weitere Annäherung wichtigen Gesetzesreformen, etwa die Reformen des Wahlgesetzes und des Richterrats.<sup>48</sup> Schließlich ist auch die Partei der demokratischen Aktion (SDA, größte bosniakische Partei unter Führung von Bakir

Izetbegović) nicht unschuldig an der Schwäche der Institutionen von BiH. Sie ist fast ununterbrochen seit der Unabhängigkeit BiHs als Regierungspartei auf allen Ebenen des Staats vertreten und ähnlich wie die anderen erwähnten Parteien in nepotistische und klientelistische Machenschaften verwickelt,<sup>49</sup> was den Rechtsstaat zusätzlich schwächt.

Wegen destruktiver Aktivitäten und Korruption haben die USA hochrangige Funktionäre der HDZ BiH, SNSD und SDA auf ihre Sanktionsliste gesetzt.<sup>50</sup> Unter anderen befindet sich Dodik auf dieser Liste, der auch als „Putins Mann“ in Bosnien und Herzegowina gilt. Ihm wird vorgeworfen, auf Veranlassung des Kremls BiH dauerhaft zu destabilisieren.<sup>51</sup> Bislang hat er durch seine Minister und Parlamentarier und



Putins Mann in Bosnien: Der bosnische Serbenführer Milorad Dodik darf unter Anleitung des Kremls den heterogenen Westbalkanstaat von innen destabilisieren. Quelle: © Mikhail Klimentyev, Sputnik, Kremlin via Reuters.

mit Unterstützung der HDZ BiH erfolgreich verhindert, dass BiH Sanktionen gegen Russland einführt. Auch einen möglichen NATO-Beitritt des Landes, den die bosniakischen und kroatischen Politiker und auch die entsprechenden Teile der Bevölkerung befürworten, lehnt Dodik entschieden ab.

### Die externen Treiber der Instabilität

Die Instabilität in BiH ist nicht nur hausgemacht. Zu den dargestellten strukturellen Herausforderungen kommen die Bemühungen Russlands hinzu, BiH weiter zu destabilisieren. Der Einfluss Russlands ruht auf zwei Säulen: Die erste Säule bilden Investitionen. So war Russland in den Jahren 2018 und 2019 auf Platz eins der direkten ausländischen Investitionen in BiH.<sup>52</sup> Russland ist weiterhin einer der größten Investoren, wobei die Investitionen größtenteils im Energiesektor getätigten wurden. So entfiel eine Großinvestition auf eine Ölraffinerie in Brod, einer Stadt in der Republika Srpska. Durch solche Investitionen vergrößert Russland seinen politischen Einfluss, aber sie sind auch eine Einnahmequelle für Tycoons in Putins Gefolgschaft, die oft als Geldgeber in Bosnien und Herzegowina auftreten.<sup>53</sup> Darüber hinaus ist BiH in erheblichem Umfang von Gasimporten aus Russland abhängig. Schließlich bestehen wirtschaftliche Verflechtungen einzelner einflussreicher Personen aus BiH mit Oligarchen und staatlichen Akteuren in Russland, vor allem werden Dodik solche Beziehungen nach Moskau nachgesagt.<sup>54</sup>

Die zweite Säule stellt die politische Einflussnahme auf Politiker in der Republika Srpska und auf lokale prorussische Akteure in BiH dar. Russische Propaganda wird beispielsweise auch von der serbischen orthodoxen Kirche nach BiH getragen und durch dubiose Organisationen wie die Biker-Vereinigung Night Wolves und sogenannte humanitäre Vereine verbreitet.<sup>55</sup> Russland kann folglich als der größte externe Störfaktor in BiH gesehen werden.

Neben dem Einfluss Russlands sollte auch die destabilisierende Wirkung bestimmter Handlungen der unmittelbaren Nachbarländer nicht

unterschätzt werden. Serben und Kroaten, die sich als Fürsprecher und Beschützer der bosniischen Serben beziehungsweise bosniischen Kroaten sehen, mischen sich immer mehr in die inneren Angelegenheiten des Landes ein. Serbien, dessen Politik von Russland unterstützt wird, fördert relativ offen die ethnonationale Politik Dodiks und auch ihn persönlich.<sup>56</sup> Kroatien indessen unterstützt die ethnonationale Politik von Čović und der bosniischen HDZ in BiH, die die Einrichtung einer eigenen autonomen Region (Entität) unter Trennung der Föderation von Bosnien und Herzegowina anstreben.<sup>57</sup>

**Es hat sich zuletzt gezeigt, dass die ethnonationalen politischen Eliten keinen funktionsfähigen bosnischen Staat wollen.**

---

### Ausblick

BiH ist ein komplex organisierter Staat mit vielen Regierungsebenen und langen Entscheidungswegen, doch hat dieser Staat formell alle notwendigen Institutionen, um eine rechtsstaatliche Ordnung gewährleisten zu können. Es scheitert bisher eher am politischen Willen dazu. In den vergangenen Jahren, besonders in den vergangenen Monaten, hat sich gezeigt, dass die ethnonationalen politischen Eliten keinen funktionsfähigen bosnischen (Rechts-)Staat wollen. Es ist offensichtlich, dass es keinen Konsens der dominierenden Parteien darüber gibt, welchen Weg der gemeinsame Staat BiH beschreiten soll. Vielmehr fechten sie auch den Minimalkonsens in Form der Dayton Verfassung an. Diesem Abbau des bosnischen (Rechts-)Staats kann die schwache und teilweise politisch beeinflusste Justiz nichts entgegensetzen.

Eine primär auf die Fragen der Rechtsstaatlichkeit fokussierte Analyse kann nur die entsprechenden

Probleme benennen und ihre Gründe aufzeigen, an den Lösungen muss die Politik arbeiten. In jedem souveränen Staat sind Regierung und Parlament dafür verantwortlich. BiH befindet sich allerdings in einer Sondersituation: Die internationale Gemeinschaft, insbesondere die USA und die EU, aber auch andere Staaten, haben seit Abschluss des Friedensvertrags einen so großen Einfluss auf die Entwicklung des Landes genommen, dass eine rein interne Lösung kaum noch möglich erscheint. Das Land ist nicht nur wirtschaftlich in hohem Maße von anderen Staaten und externen Geldgebern abhängig, sondern auch politisch. Es ist fraglich, ob die politischen Eliten unter diesen Bedingungen einen Anlass sehen, den Rechtsstaat weiterzuentwickeln. Eine intrinsische Motivation dazu kann jedenfalls nicht aus der Rechtstradition des ehemals sozialistischen Landes kommen. Das Fehlen der Motivation kann auch am Mangel äußerer Anreize oder eines externen Drucks durch die westlichen Partner liegen, während die aus Russland oder China kommenden Anreize und deren Druck offenbar eine gewisse Wirksamkeit haben.

### **Wenn bosnische Entscheidungsträger ihre Blockadehaltung nicht aufgeben, wird der Hohe Repräsentant wieder öfter zu den „Bonner Befugnissen“ greifen müssen.**

---

Eine große Herausforderung ist das auch für die Menschen in BiH offensichtliche Fehlen einer gemeinsamen Strategie und gemeinsamer Ziele der externen Akteure. Dabei sind nicht nur die EU und die USA auf der einen sowie Russland und China auf der anderen Seite gemeint: Auch zwischen den westlichen Partnern ist ein Konsens über die einzuschlagenden Entwicklungspfade BiHs nicht klar erkennbar und die EU scheint selbst nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine bisher kein klares Konzept für ihre Politik gegenüber BiH entwickelt zu haben. Beispielhaft seien hier die rechtlichen Reformen

in BiH genannt: Während die EU bei der Entwicklung des bosnischen Rechtssystems stark das kontinentaleuropäische Civil Law förderte, das vor allem auf dem römisch-germanischen Rechtskreis beruht, „exportierten“ die USA und Großbritannien erfolgreich ihre im Common Law etablierten Rechtsinstitute nach BiH. Damit gaben in BiH in vielen Bereichen zwei unterschiedliche Rechtssysteme.

In dieser Lage hat die internationale Gemeinschaft, verkörpert vor allem in der Institution des OHR, mehr als nur die aus dem Dayton-Vertrag und der selbstaufgerlegten Verantwortung folgende Pflicht, den Frieden zu sichern und die Stabilität und Funktionalität der verfassungsmäßigen Institutionen zu gewährleisten. Dass BiH die Präsenz der internationalen Gemeinschaft weiterhin benötigt, wurde zuletzt im Juni 2022 klar, als Čović und Dodik die Finanzierung der für Oktober 2022 geplanten Wahlen blockierten. Der Hohe Repräsentant Christian Schmidt musste unter Anwendung der „Bonner Befugnisse“ die ausreichende Finanzierung anordnen.<sup>58</sup>

Wenn die bosnischen Entscheidungsträger und das Parlament ihre Blockadehaltung nicht aufgeben, was zurzeit nicht absehbar ist, wird der Hohe Repräsentant wieder öfter zu den „Bonner Befugnissen“ greifen müssen, um das Land zu stabilisieren und die Durchführung ordnungsgemäßer Wahlen zu sichern. Nur so kann die ethnationale Rhetorik beruhigt werden und nur so werden gemäßigte politische Kräfte eine andere Agenda (insbesondere Wirtschaft, Rechtsstaat, Soziales) durchsetzen können. Im nächsten Schritt müssen Institutionen wie insbesondere die Justiz entpolitisirt werden.

Schmidt hatte indessen einen schwierigen Start in BiH: Schon bei seinem Amtseintritt hatte er einen Konflikt von seinem Vorgänger Valentin Inzko geerbt, der als letzte Amtshandlung eine Strafvorschrift zur Kriminalisierung der Leugnung des Genozids erlassen hatte. Dodik nutzte die vermeintlich gegen die bosnischen Serben gerichtete Entscheidung des OHR als Vorlage für die Verstärkung seiner secessionistischen

Rhetorik, und das Parlament der Republika Srpska erklärte die Absicht, sich aus dem Justizsystem des Gesamtstaats zurückzuziehen. Russland und mit ihm Dodik haben Schmidts Ernennung nicht anerkannt und betrachten seine Entscheidungen als nicht legitim.<sup>59</sup> Schmidts Versuch, einen konstruktiven Dialog zu beginnen, wurde in der Republika Srpska bisher mit separatistischer Rhetorik beantwortet.

Um Handlungsmöglichkeiten in BiH zu erhalten und einen echten demokratischen und rechtsstaatlichen Fortschritt zu erzielen, bedarf es weniger neuer Reformen und Gesetzesänderungen im Land als vielmehr eines Mentalitätswandels und Strategiewechsels. Dieser Mentalitätswandel ist auf beiden Seiten erforderlich, denn zu oft entsteht in BiH der Eindruck, dass externe Akteure, die einen erheblichen Einfluss auf die bosnische Politik haben, die bosnische Gesellschaft und Politik nicht ausreichend verständigen, dass ihre Herangehensweise an BiH eine oberflächliche und überaus bürokratische sei, bis hin zu dem Empfinden, dass es international kein politisches Interesse an einer Weiterentwicklung in BiH und der Lösung der Konflikte gebe. Die Hoffnung des durchschnittlichen bosnischen Bürgers, dass die westlichen Demokratien Bosnien überhaupt „in Europa“ haben wollen, ist ins Wanken geraten. Das ist keine gute Voraussetzung, um einen Staat langfristig an die EU heranzuführen und zu binden. Die EU muss – im Zusammenspiel mit internationalen Partnern – eine Strategie entwickeln, die der neuen geopolitischen Situation und insbesondere den Bedürfnissen und der Mentalität von BiH und seinen Menschen entspricht.

---

**Dr. Pavel Usvatov** ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bukarest.

**Dr. Mahir Muharemović** ist Senior Projektkoordinator und Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2022: Fragile Staatslichkeit – eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik, in: <https://bmz.de/fragile-staatslichkeit> [19.07.2022].
- 2 Brezar, Aleksandar 2021: Bosnia's biggest political crisis for 26 years fuels anguish and discontent, Euronews, 17.12.2021, in: <https://bit.ly/3zkFzFU> [20.07.2022].
- 3 Eine universelle und abschließende Definition des Phänomens „Verfassung“ ist kaum möglich, weshalb für die vorliegende Analyse auf die Kategorien und Begriffe der deutschen Staatsrechtslehre zurückgegriffen wird. Stern, Klaus 1984: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, S. 74 f.
- 4 Gaeta, Paola 1996: The Dayton Agreements and International Law, in: European Journal of International Law 7: 2, S. 147–163, hier: S. 161, in: <https://bit.ly/3cKWJni> [28.07.2022].
- 5 Steiner, Christian / Ademović, Nedim 2010: Verfassung von Bosnien und Herzegowina – Kommentar, Konrad-Adenauer-Stiftung, Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa, S. XXXI, 18.05.2010, in: <https://bit.ly/3PoytWm> [20.07.2022].
- 6 Ebd., S. 27 ff., hier: S. 32–33.
- 7 Verfassungsgerichtshof Bosniens und Herzegowinas, U-7/97, 22.12.1997, S. 2–3; gleiche Argumentation auch in der Entscheidung U-1/03, 25.07.2003.
- 8 Vehabović, Faris 2006: Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Das Verhältnis zwischen der Verfassung von Bosnien und Herzegowina und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten), Alumni Association of the Centre for Interdisciplinary Postgraduate Studies (ACIPS), Sarajevo, S. 24.
- 9 Selbst das EU-Recht genießt in der Union nur Anwendungsvorrang gegenüber den nationalen Verfassungen, steht aber nicht über ihnen.
- 10 Oellers-Frahm, Karin 2005: Restructuring Bosnia-Herzegovina: A Model with Pit-Falls, Max Planck Yearbook of United Nations Law 9, S. 191, in: <https://bit.ly/3B4MUL5> [20.07.2022].
- 11 Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) 2005: Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, 11.03.2005, S. 8–9, in: <https://bit.ly/3PKeDoC> [20.07.2022].
- 12 Seđić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (EGMR, 22.12.2009 – 27996/06, 34836/06), Zornić v. Bosnia and Herzegovina (EGMR, 15.07.2014 – 3681/06), Pilav v. Bosnia and Herzegovina (EGMR, 09.06.2016 – 41939/07), Pudarić v. Bosnia and Herzegovina (EGMR, 08.12.2020 – 55799/18).
- 13 France24 2022: In fractured Bosnia, Croats call for change, 09.03.2022, in: <https://f24.my/8S2P> [25.07.2022].

- <sup>14</sup> Amt des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina (OHR) 1997: PIC Bonn Conclusions, Sec. XI, Abs. 2, 10.12.1997, in: <https://bit.ly/3Or0Ulb> [20.07.2022]. Kritik dazu: Banning, Tim 2014: The „Bonn Powers“ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figurement, Goettingen Journal of International Law 6: 2, S. 259–302, in: <https://bit.ly/3zj3VQd> [20.07.2022].
- <sup>15</sup> Europarat 2005, N.11, S.22.
- <sup>16</sup> Ebd., S.21.
- <sup>17</sup> Steiner /Ademović 2010, N.5, S.620 f. m.w.N.
- <sup>18</sup> Karpen in: Steiner /Ademović 2010, N.5, S.691.
- <sup>19</sup> Europarat 2005, N.11, S.9 und S.22.
- <sup>20</sup> Steiner /Ademović 2010, N.5, S.614 f.
- <sup>21</sup> Erst unmittelbar vor dem Ende seiner Amtszeit hat Valentin Inzko am 23. Juli 2021 eine signifikante Entscheidung getroffen und eine Gesetzesänderung erlassen, mit der das Leugnen des Völkermords und eine Verherrlichung der Täter unter Strafe gestellt wurde. Details in Kuloglija, Nermina 2021: Bosnia's High Representative Imposes Genocide Denial Ban, Balkan Transitional Justice, 23.07.2021, in: <https://bit.ly/3yWsK34> [20.07.2022].
- <sup>22</sup> Steiner /Ademović 2010, N.5, S.615.
- <sup>23</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung 2006: Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina, Resolution 1513, 29.06.2006, in: <https://bit.ly/3PpbzhR> [20.07.2022].
- <sup>24</sup> Ruge, Majda 2020: Hostage state: How to free Bosnia from Dayton's paralysing grip, Policy Brief 349, European Council on Foreign Relations (ECFR), 18.11.2020, S.8, in: <https://bit.ly/3oeveoP> [20.07.2022].
- <sup>25</sup> Blagovčanin, Srđan 2020: The Rule of the Cartel, Transparency International Bosna i Hercegovina, 05/2020, S.37, in: <https://bit.ly/3v1wWh2> [20.07.2022].
- <sup>26</sup> Brezar, Aleksandar 2020: Nations in Transit 2020. Bosnia and Herzegovina. Executive Summary, Freedom House, in: <https://bit.ly/3S0xu0D> [20.07.2022].
- <sup>27</sup> World Values Survey Association 2020: WVS Wave 7: 2017–2022, in: <https://bit.ly/3OgxUNf> [20.07.2022].
- <sup>28</sup> Muharemović, Mahir 2021: Social (Dis-)Trust and The Plague of Corruption in the Western Balkans: The Rule of Law as the Victim, Analysis, Konrad-Adenauer-Stiftung, 06/2021, in: <https://bit.ly/3IVDzaf> [20.07.2022].
- <sup>29</sup> Morin, Amy 2020: How Collective Trauma Impacts Your Health, Verywell Mind, 25.08.2020, in: <https://bit.ly/3v1Huge> [20.07.2022].
- <sup>30</sup> Westminster Foundation for Democracy 2020: Cost of Youth Emigration from Bosnia and Herzegovina, 12.06.2020, in: <https://bit.ly/3zwH0kT> [25.07.2022].
- <sup>31</sup> Tuschman, Avi 2013: Our political Nature: The Evolutionary Origins of what divides us, New York, S.90–92.
- <sup>32</sup> Global Organized Crime Index 2021: Bosnia and Herzegovina, in: <https://bit.ly/3oRg8HL> [20.07.2022].
- <sup>33</sup> Divjak, Boris / Pugh, Michael 2008: The Political Economy of Corruption in Bosnia and Herzegovina, International Peacekeeping 15: 3, S.373–386, Zusammenfassung in: Governance and Social Development Resource Centre, in: <https://bit.ly/3ct49LZ> [20.07.2022].
- <sup>34</sup> Transparency International 2021: BiH is among the countries where the state of corruption is deteriorating the most, life-threatening citizens, Pressemitteilung, 28.01.2021, in: <https://bit.ly/3IS5CaA> [20.07.2022].
- <sup>35</sup> Kržalić, Armin 2014: Study of Organised Crime in Bosnia and Herzegovina, Centre for Security Studies – BH, S.8, in: <https://bit.ly/3PD9Gha> [20.07.2022].
- <sup>36</sup> N1 Sarajevo 2021: Bosnia slips to 72nd position in 2021 WJP Rule of Law Index, 25.10.2021, in: <https://bit.ly/3ziaySW> [20.07.2022].
- <sup>37</sup> Priebe, Reinhard 2019: Expert Report on Rule of Law issues in Bosnia and Herzegovina, Brüssel, 05.12.2019, in: <https://bit.ly/3OACiXD> [25.07.2022].
- <sup>38</sup> Prcanović, Emir / Đurasović, Pedja 2021: Kontrolna lista vladavine prava za Bosnu i Hercegovinu (Checkliste zur Rechtsstaatlichkeit für Bosnien und Herzegowina), Vaša prava BiH / Konrad-Adenauer-Stiftung, Rechtstaatsprogramm Südosteuropa, 08/2021, S.116, in: <https://bit.ly/3b6poCS> [25.07.2022].
- <sup>39</sup> Europäische Kommission 2021: Bosnia and Herzegovina Report 2021, 19.10.2021, S.16, in: <https://bit.ly/3aYDYfv> [20.07.2022].
- <sup>40</sup> Javor-Ibrahimbegović, Helena 2022: Biiviči savjetnik VSTV-a Kis van der Vajde: Dodikova strategija je „podijeli pa vladaj“ (Der ehemalige Berater des Obersten Justizrats Kees van der Weide: Dodiks Strategie ist „Teile und herrsche“), Interview, Dnevni avaz, 25.03.2022, in: <https://bit.ly/3ohOOAk> [20.07.2022].
- <sup>41</sup> Im Jahr 2006 hatte die Justiz in Bosnien begonnen, Fälle von Korruption und organisierter Kriminalität von hochrangigen Funktionären zu bearbeiten, was teilweise durch die Präsenz internationaler Staatsanwälte und Richter am Gericht und in der Staatsanwaltschaft von BiH möglich wurde. Einige wichtige politische Führer wurden vor Gericht gestellt. So verurteilte 2006 ein Gericht in BiH unter Beteiligung internationaler Richter Čović, den Vorsitzenden der HDZ BiH, wegen Amtsmissbrauchs während seiner Amtszeit als Finanzminister zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren. Zwei Jahre später wurde der Richterspruch allerdings von einem kantonalen Gericht aufgehoben, nachdem das Berufungsgremium unter dem Vorsitz eines lokalen Richters den Fall an die kantonale Zuständigkeit überwiesen hatte. Dodik wiederum stand schon 2005 vor einem Gericht der Republika Srpska wegen Korruption und wurde in einem Urteil eines örtlichen Richters mit einer zweifelhaften Begründung freigesprochen.
- <sup>42</sup> Priebe 2019, N.37.

- 43** Der „praktische Rechtspositivismus“ oder „Gesetzespositivismus“ ist eine Rechtslehre, laut der für die Geltung einer Norm grundsätzlich ausreicht, dass sie staatlich gesetzt ist (i.d.R. kodifiziert). Eine Verbindung zwischen der Rechtswelt und der Außenwelt, zwischen Recht und Gerechtigkeit oder gar Moral wird negiert (siehe z. B. Hans Kelsen). Die Ermittlung von Inhalt und Sinn einer Norm wird aus ihrem bloßen Wortlaut abgeleitet, außergesetzliche Argumente (etwa Sinn und Zweck der Norm, gesellschaftliche Wertvorstellungen) werden nicht in die Auslegung einbezogen. Dies führt dazu, dass die Legitimität einer Norm nicht hinterfragt und sie zwingend angewendet wird.
- 44** Uzelac, Alan 2010: Survival of the Third Legal Tradition?, Supreme Court Law Review 49, SSRN, 22.09.2014, S. 377–396, in: <https://bit.ly/3POhpck> [25.07.2022].
- 45** Schwartz, Alex 2019: International Judges on Constitutional Courts: Cautionary Evidence from Post-Conflict Bosnia, in: Law & Social Inquiry, 44: 1, 02/2019, S.1-30, in: <https://bit.ly/3PlHD6g> [20.07.2022].
- 46** Auch der jüngste Bericht des OHR identifiziert dasselbe Problem. OHR 2022: 61<sup>st</sup> Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 11.05.2022, in: <https://bit.ly/3b4gHJf> [25.07.2022].
- 47** Ruge 2020, N. 24, S.12.
- 48** N1 Sarajevo 2022: Bosnian MP urges EU to sanction Dodik, Covic following EU Spec Rep's statements, 24.06.2022, in: <https://bit.ly/3B4xo1S> [20.07.2022].
- 49** Dnevni 2022: Po američkim kriterijima SDA je promicatelj korupcije (Nach amerikanischen Kriterien ist die SDA ein Förderer der Korruption), 09.01.2022, in: <https://bit.ly/3PjnWoq> [20.07.2022].
- 50** Aljazeera 2022: US slaps new sanctions on Bosnia and Herzegovina officials, 06.06.2022, in: <https://bit.ly/3ctZzNt> [20.07.2022].
- 51** Wölfl, Adelheid 2022: Militärexperte: „Dodik destabilisiert Bosnien auf Anweisung des Kreml“, Interview, Der Standard, 04.05.2022, in: <https://bit.ly/3yYeIyd> [20.07.2022].
- 52** Đorđević, Nikola 2021: Just how much influence does Russia have in Bosnia and Herzegovina?, Emerging Europe, 26.01.2021, in: <https://bit.ly/3B04DTX> [20.07.2022].
- 53** Ebd.
- 54** Gutić, Amarildo 2022: Kako Rusija kontroliše Milorada Dodika: Poslovi sa ruskim tajkunima i strah od Putinove osvete (Wie Russland Milorad Dodik kontrolliert: Geschäfte mit russischen Magnaten und Angst vor Putins Rache), Zurnal, 25.04.2022, in: <https://bit.ly/3IVJRa6> [20.07.2022].
- 55** Gutić, Amarildo 2022: Russian Strategy for the Balkans: Putin's supporters in BiH did not disappear, they are just changing the tactics, Zurnal, 15.03.2022, in: <https://bit.ly/3OrcFrP> [20.07.2022].
- 56** Dümmel, Karsten 2018: Bosnia and Herzegovina, in: The influence of external actors in the Western Balkans. A map of geopolitical players, Konrad-Adenauer-Stiftung, S.15, in: <https://bit.ly/3AYMFkK> [20.07.2022].
- 57** Wölfl, Adelheid 2022: Kroatische Nationalisten drohen mit eigenem Landesteil in Bosnien, Der Standard, 05.05.2022, in: <https://bit.ly/3zmNmDj> [20.07.2022]; Kraske, Marion 2021: Mein Europa: Was hat Kroatiens Präsident gegen Bosnien?, Deutsche Welle, 31.12.2021, in: <https://p.dw.com/p/450CJ> [20.07.2022].
- 58** OHR 2022: Decision Enacting the Decision on Approving the Allocation of Funds for the Purpose of Covering Expenditures Related to the 2022 General Elections in Bosnia and Herzegovina, 07.06.2022, in: <https://bit.ly/3PGel1f> [20.07.2022].
- 59** Sarajevo Times 2022: Russian Embassy in BiH: Schmidt's Decisions are not binding, 08.06.2022, in: <https://bit.ly/3zwgJD6> [20.07.2022].



#### Staatlichkeit – Zwischen Fragilität und Konsolidierung

# „Rechtsprechung“ im rechtsfreien Raum

Die „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk als Beispiele  
für Streitschlichtung in Rebellengebieten

Brigitta Triebel / Hartmut Rank / Daria Dmytrenko

Für die Menschen, die in den seit 2014 von Separatisten kontrollierten Gebieten der Ukraine jenseits des Einflussbereichs der Kiewer Staatsgewalt leben, ist Rechtsstaatlichkeit ein Wunschtraum. Auch wenn die „Volksrepubliken“ sich Mühe geben, zumindest die Fassade eines ordentlichen Rechtssystems aufzubauen: Dahinter herrscht Willkür von Russlands Gnaden und Menschenrechtsverletzungen haben System.

---

### **Streitschlichtung in nicht anerkannten Staaten und Rebellengebieten**

Das Problem der „Rechtsprechung“ im rechtsfreien Raum ist viel umfangreicher, als man auf den ersten Blick annehmen mag. Auch ist es beileibe kein Problem, das auf die vergangenen acht Jahre und auf die nicht von Kiew aus kontrollierten ukrainischen Gebiete im Donezbecken beschränkt wäre. Ganz im Gegenteil: Eine rasche Rundumschau – ohne jeglichen Anspruch auf Vollständigkeit – der vergangenen gut 50 Jahre zeigt schnell, dass es sich vielmehr um ein wiederkehrendes Phänomen handelt. Rechtsunsicherheit oder Räume mit einem Rechtsvakuum gibt und gab es auf fast allen Kontinenten: ob im sogenannten Islamischen Staat, der eine Zeit lang in Teilen Syriens und des Irak bestand, in von den Tamilen langjährig beherrschten Gebieten Sri Lankas oder in von den FARC in Kolumbien kontrollierten Regionen<sup>1</sup> – überall dort wurde durch sogenannte Justizorgane „Recht“ gesprochen.

Entscheidungen in völkerrechtlich umstrittenen Territorien sind auch außerhalb der betreffenden Gebiete von Relevanz: Werden beispielsweise Entscheidungen von Verwaltungsbehörden oder Gerichten in Nordzypern (der sogenannten Türkischen Republik Nordzypern) über dortige Grundstücke jetzt oder in Zukunft international anerkannt?

Je länger die Zentralregierungen keine effektive Kontrolle über Teile des völkerrechtlich anerkannten eigenen Staatsgebiets innehaben,

umso größer werden die ungeklärten rechtlichen Fragen. Auch wenn wir uns auf den post-sowjetischen Raum beschränken, ist die bloße Zahl der nicht oder nur von wenigen anderen Staaten anerkannten „Quasi-Staaten“ erheblich: Abchasien (sogenannte Autonome Republik Abchasien) und Südossetien (sogenannte Republik Südossetien) auf dem Gebiet Georgiens, Bergkarabach (sogenannte Republik Artsakh) auf dem Gebiet Aserbaidschans, das Gebiet Transnistrien (die sogenannte Transnistrische Moldauische Republik) auf dem Territorium der Republik Moldau; und, jüngeren Datums, die nicht von der ukrainischen Zentralregierung kontrollierten Teile des ukrainischen Staatsgebiets im östlichen Donbass (die sogenannten Volksrepubliken Luhansk und Donezk) sowie die sogenannte Autonome Republik Krim. Damit gab es bereits vor dem russischen Angriff auf das gesamte Territorium der Ukraine eine ganze Reihe unterschiedlich gelagerte Fälle, in denen nach der Auflösung der Sowjetunion 1991 bestehende Staatsgrenzen verletzt oder zu verschieben versucht wurden. Seit der Ausweitung des Krieges und der russischen Besetzung von weiteren Territorien der Ukraine stellen sich diese Rechtsfragen auch andernorts im Land: So sind oder waren auch Gebiete der ukrainischen Regierungsbezirke (Oblasten) Cherson, Saporishja, Charkiw, Dnipro, Sumy und Mykolajiw besetzt.

Nicht weniger umfangreich ist das Spektrum der damit einhergehenden Rechtsprobleme: angefangen vom „großen“ Bereich des Strafrechts und dort speziell der Frage, welches

Strafgesetzbuch, welche Prozessordnung anzuwenden ist, bis hin zu vermeintlich „kleineren“ Fragen des Zivil- oder Verwaltungsrechts, welche die Lebensrealität der Menschen alltäglich betreffen und damit in keiner Weise weniger wichtig sind. Sind Eheschließungen oder -scheidungen dennoch rechtsgültig, auch wenn sie von international nicht anerkannten De-facto-Behörden ausgestellt werden? Was gilt für Grundstückstitel, Renten- oder sonstige Bescheide? In Transnistrien, das immerhin seit inzwischen drei Jahrzehnten (!) als völkerrechtlich nicht anerkannter De-facto-Staat existiert, betrifft dies etwa Fragen wie: Erlauben „lokale“ Autokennzeichen, die von Behörden in einem nicht völkerrechtlich anerkannten Gebiet erteilt werden, auch die Fahrt in benachbarte Staaten?<sup>2</sup> Ist ein Universitätsabschluss einer in einem nicht anerkannten Gebiet liegenden Hochschule vergleichbar mit anderen? Und: Kann ein solches Diplom mit einer Apostille oder einem anderen Nachweis der Echtheit der Bildungsurkunde versehen werden, damit Absolventen auf dieser Grundlage auch in anderen Ländern beruflich tätig werden können?

### Bereits seit 2014 setzt der Kreml in der Ukraine auf Gewalt, um den eigenen Einfluss im Nachbarland zu erhalten.

---

Zurück zum Strafrecht: Was ist nach dem einen oder anderen Regelwerk strafbar, was nicht? Gilt die Todesstrafe oder nicht? Welche Verjährungsfristen gelten? Wann beginnen solche Fristen? Dieser Beitrag wird bedeutende rechtliche Fragen und diesbezügliche Entwicklungen in den sogenannten Volksrepubliken Donezk und Luhansk seit 2014 genauer beleuchten, droht doch eine Wiederholung der russischen Strategie aus dem Donbass in den neu besetzten Gebieten im Osten und Südosten der Ukraine.

### „Rechtsprechung“ nach russischem Vorbild: Die „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk

Bereits seit 2014 setzte die russische Führung in der Ukraine auf Gewalt und militärische Intervention, um den eigenen Einfluss im Nachbarland zu erhalten oder wiederzugewinnen. Konnte man unter der Präsidentschaft von Wiktor Janukowytsch noch mit einer sich fortsetzenden Integration der Ukraine in die eigene Einflusssphäre rechnen, änderte sich die Ausgangslage für Moskau mit der Euromaidan-Bewegung und der „Revolution der Würde“ grundlegend. Große Teile der politischen Eliten und der aktive Teil der Gesellschaft in der Ukraine befürworteten nun den europäischen und demokratischen Weg des Landes. Den eigenen Kontrollverlust über das Nachbarland fürchtend, beauftragte die russische Führung bereits im Februar 2014 eine verdeckte militärische Operation auf der Krim, die mit der Annexion der Halbinsel endete.

Zudem nutzte der Kreml das Machtvakuum in den Wochen der Revolution und politischen Wirren, um Antimaidan-Kräfte im Ostteil des Landes zu unterstützen, die in vielen Städten der Region, unter anderem in Charkiw und Odessa, versuchten, die Macht zu erlangen. In den meisten Fällen scheiterten sie, im Donbass waren sie hingegen erfolgreich: Die prorussischen Antimaidan-Rebellen brachten weite Teile des Gebiets unter ihre Kontrolle und riefen im Frühjahr 2014 die „Volksrepublik Donezk“ (Donezkaja Narodnaja Respublika, DNR) und die „Volksrepublik Luhansk“ (Luganskaja Narodnaja Respublika, LNR) aus.<sup>3</sup> Als ideologische Grundlage dienten die Konzepte der „Donezker Republik“ (Donetskaja Respublika) und „Neurusslands“ (Novorossija), in denen ein autonomer Donbass und eine enge Anbindung der Region an Russland historisch wie kulturell gerechtfertigt wurden. Diese Ideen wurden seit den 2000er-Jahren mit russischer Hilfe in der östlichen Ukraine verbreitet und fanden insbesondere bei Bevölkerungsgruppen Anklang, die den wirtschaftlichen und sozialen Niedergang der ehemals wichtigsten Industrieregion der Sowjetunion mit der unabhängigen Ukraine verbanden.<sup>4</sup>

Gegen die separatistische Machtübernahme in Donezk und Luhansk setzte die ukrainische Übergangsregierung im April 2014 die eigenen Streitkräfte ein. Die sogenannte Anti-Terror-Operation konnte nach einer chaotischen ersten Phase ab Sommer 2014 einige Geländegewinne gegen die Aufständischen erzielen, die aber das Gebiet der beiden „Volksrepubliken“ – wenn auch nur mit russischer Unterstützung – halten konnten. Als im August 2014 Niederlagen der „DNR“ und „LNR“ drohten, kam es zu einem direkten Eingreifen russischer Truppen in das Kampfgeschehen bei Ilowaisk.<sup>5</sup> Diese Eskalation des Krieges ließ Deutschland und Frankreich diplomatisch intervenieren und ein Friedensabkommen vermitteln. Nach dem Abschluss des Minsker Abkommens (Minsk I: September 2014 und Minsk II: Februar 2015) fokussierten sich die Kämpfe ab 2015 an der sogenannten Kontaktlinie, die das Donezbecken in einen von der

ukrainischen Regierung kontrollierten und in einen nicht kontrollierten Teil trennte. Während der Verhandlungen in Minsk lehnte die russische Führung jedwede Verantwortung für die Kampfhandlungen ab und konnte sich mit dem Narrativ, es handle sich um einen innerukrainischen Konflikt, insoweit durchsetzen, dass das eigene Land im Friedensvertrag nicht als Konfliktpartei angesehen wird.

Bereits kurz nach den Gründungen der „DNR“ und „LNR“ im April 2014 versuchten die Aufständischen, das Gewaltmonopol zu erlangen und quasistaatliche Strukturen aufzubauen. Zunächst schien die Machtergreifung zügig und ohne nennenswerten Widerstand möglich, waren doch viele Kommunalpolitiker, Verwaltungsmitarbeiter und Sicherheitskräfte in höheren Positionen geflohen und die vor Ort dominierende Partei, Janukowytschs Partei der



Abstimmung mit absehbarem Ausgang: Im Mai 2014 erbrachten die für die ostukrainischen Separatistengebiete durchgeföhrten Unabhängigkeit-, „Referenden“ das von den örtlichen Machthabern und dem Kreml gewünschte Ergebnis. Quelle: © Sergei Karpukhin, Reuters.

Regionen, verlor die Kontrolle über die Antimайдан-Kräfte.<sup>6</sup> Der Proklamation der „Volksrepubliken“ folgten weitere Schritte, die Legitimität und demokratische Strukturen in den Pseudostaaten simulieren sollten: Zunächst organisierten die Aufständischen ein „Referendum“ zur Unabhängigkeit von der Ukraine mit einem erwartbaren Ausgang von etwa 90 Prozent Zustimmung. Es folgten der Aufbau des „Volkssowjets“ als Parlament mit Scheinopposition und der Neuaufbau der Sicherheitskräfte und des Justizsystems. Symbole der Staatlichkeit, Hymne, Flagge und Wappen, wurden eingeführt. Die Farb- und Symbolauswahl soll sowohl die Nähe zu Russland („DNR“: russischer Doppeladler im Wappen) als auch die regionale Verortung („LNR“: Kranz aus Kornähren) visualisieren. In den folgenden Jahren unternahmen die zwei „Republiken“ Versuche, eine auswärtige Politik aufzubauen. Auf niedrigem Niveau pflegten sie Kontakte außerhalb ihrer „Staatsgrenzen“ mittels Vertretungen in Russland, aber auch über Vereine und Einzelpersonen im westlichen Europa.

## Die Justizsysteme in den sogenannten Volksrepubliken zeigen erhebliche Übereinstimmungen mit dem russischen Rechtssystem.

---

In diesen Prozessen war der russische Einfluss von entscheidender Bedeutung und nahm insbesondere in der Phase der Machtstabilisierung deutlich zu. Die lokalen Akteure aus den ersten Tagen wurden mehr und mehr ersetzt durch „Entsandte“ aus Russland. Mittlerweile ist das Führungspersonal in den Verwaltungsstrukturen entweder direkt von Moskau ernannt oder von russischen Behörden genehmigt, in jedem Fall ist es in seinen Entscheidungen vom Kreml abhängig.<sup>7</sup> Seit 2014 konnte das Budget der „Republiken“ nur durch russische Zahlungen sichergestellt werden.<sup>8</sup> Dafür wurden speziell geschaffene bilaterale Kommissionen geschaffen, über die bis heute ein Großteil des Budgets

beider „Republiken“ aus Russland finanziert wird.<sup>9</sup> Offiziell dienen solche Kommissionen lediglich zur Koordinierung der humanitären Hilfe aus Russland. Zudem sind Strukturen in den zwei Pseudostaaten an das russische Vorbild angelehnt: Hier gilt in vielen Fällen eine angepasste russische Gesetzgebung und die Gebiete sind in die russische (Schatten-)Wirtschaft integriert. Zudem wurde das Verfahren für die Ausstellung von Pässen der Russischen Föderation vereinfacht.<sup>10</sup>

Die „Volksrepubliken“ hatten sich damit zu De-facto-Staaten entwickelt, die die Gewalt über das Territorium und die Bevölkerung in einem Drittel des ukrainischen Donbass ausübten. Sie sind gänzlich abhängig von Russland.<sup>11</sup> Diese enge Anbindung an russische Strukturen gilt insbesondere für die Justiz, die als ein entscheidendes Instrument zum Aufbau und zur Sicherung der autoritären Herrschaft in diesen Pseudostaaten diente. Während die Halbinsel Krim zügig in das Herrschaftsgebiet der Russischen Föderation integriert wurde, galt dies für die von den Rebellen ausgerufenen „Republiken“ nicht. Diese pseudostaatlichen Konstrukte erfuhren keine internationale Anerkennung, dem Völkerrecht entsprechend galten sie als illegal gegründete Staaten, die von der internationalen Staatengemeinschaft nicht anerkannt wurden.

### Die russische Justiz als Blaupause: Das Rechtssystem in der „DNR“ und „LNR“

Die Justizsysteme in den sogenannten Volksrepubliken zeigen insbesondere in den Strukturen und im Personal erhebliche Übereinstimmungen mit dem russischen Rechtssystem. Nur wenige Monate brauchte es nach Ausrufung der „DNR“, um erste Beschlüsse zu Rechtsfragen zu fassen. Im August 2014 verabschiedete der „Ministerrat“ als Regierung eine Verordnung über die Militärgerichte der „Volksrepublik Donezk“, im Oktober 2014 eine Entschließung „Über die Justiz“ zum Aufbau von Justizstrukturen.<sup>12</sup> In der „LNR“ dauerte es etwa ein Jahr, bis der „Volksrat“ als Parlament im April 2015 ein erstes Justizgesetz erließ.<sup>13</sup> Hier zeigen sich durchaus Unterschiede zwischen beiden selbsternannten Republiken, die auch auf

die größere Bedeutung der „DNR“ für Moskau zurückzuführen sind. Die „DNR“ beansprucht das weitaus größere und wirtschaftlich robustere Gebiet im Donbass um die Großstadt Donezk. Dort pseudostaatliche Strukturen rasch aufzubauen, scheint eine Priorität Russlands gewesen zu sein.

In einer Übergangsphase nach der Gründung der Pseudostaaten 2014 blieb die ukrainische Gesetzgebung größtenteils in Kraft, zumindest in den Fällen, in denen sie nützlich für den Aufbau eigener staatlicher Strukturen war und den militärischen wie politischen Zielen nicht widersprach. Nach und nach wurde die Gesetzgebung umgebaut und vielfach durch russische sowie sowjetische Gesetze ersetzt. Zunächst erließen die neu geschaffenen Regierungsorgane der „Republiken“ eine Kriegsgesetzgebung, der nächste Schritt war die Verabschiedung neuer Straf- und Strafprozessordnungen, die auf dem Gesetzbuch der UdSSR aus dem Jahr 1961 basierten.<sup>14</sup>

## Prorussische Unterstützer konnten mit guten beruflichen Perspektiven rechnen.

---

Ab März 2020 verfügte die „Volksrepublik Donezk“ über eine scheinstaatliche Gerichtsbarkeit mit verschiedenen Instanzen: ein oberster Gerichtshof, Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit wie Bezirks-, Stadt- und Zwischenbezirksgerichte, Schiedsgerichte und ein Militärgericht.<sup>15</sup> Ein ähnliches Justizsystem entstand in der „Luhansker Volksrepublik“.<sup>16</sup> Darüber hinaus wurde in beiden „Republiken“ ein juristisches Ausbildungssystem aufgebaut. Qualifizierung und Anerkennung der Richter erfolgt durch formal unabhängige Strukturen, die jedoch mit den russischen affiliert sind.

### Wer spricht „Recht“ in den „Volksrepubliken“?

Im Justizsystem der zwei De-facto-Staaten besteht ein Teil des Personals aus Richtern und Beamten, die diese Positionen in den Ortschaften und

Städten im Donbass bereits vor dem Machtwechsel 2014 inne hatten. Unter ihnen sind Mitarbeiter des ukrainischen Justizsystems, die vor 2014 unter dem Verdacht der Korruption standen und dennoch (oder gerade deswegen) unter der Präsidentschaft von Wiktor Janukowytsch (2010 bis 2014) auf einen weiteren Aufstieg hoffen konnten. Mit der Absetzung von Janukowytsch und der „Revolution der Würde“ hatten sie jedoch eine Strafverfolgung zu befürchten. Der andere Teil des Personals im Justizsystem wurde nach der Ausrufung der „Republiken“ ernannt, insbesondere Führungspositionen wurden mit russischen Staatsbürgern besetzt.<sup>17</sup> Damit zeigt sich auch im Rechtssystem eine übliche Praxis in Separatistengebieten in verschiedenen Staaten speziell im postsowjetischen Raum (nicht nur im Donbass): Personen, die vor dem Machtwechsel 2014 die prorussischen Parteien in der Region unterstützten und bereit waren zur Anpassung, konnten mit guten beruflichen Perspektiven rechnen, wenngleich der Einsatz russischer Juristen in Schlüsselstellen der zwei „Volksrepubliken“ darauf schließen lässt, dass Moskau die Entwicklungen im Donbass direkt kontrollieren will und auch gegenüber loyalen ukrainischen Personal Misstrauen hegt. Die Ukraine reagierte auf den Wechsel einiger ukrainischer Juristen in den Dienst der „Volksrepubliken“ mit rechtlichen Mitteln: Laut ukrainischer Gesetzgebung wird der Dienst in den nicht anerkannten „Republiken“ als Hochverrat eingestuft. Einige Richter wurden in Abwesenheit bereits deswegen verurteilt.<sup>18</sup>

### Justiz als Instrument autoritärer Herrschaft

Die Gesetzgebung und die Praxis der Rechtsprechung in den separatistischen „Republiken“ unterliegen in erster Linie dem Ziel der Macht-konsolidierung innerhalb der „Republiken“ und der militärischen sowie ideologischen Konfrontation mit der demokratischen Ukraine. Dies spiegelt sich sowohl im Strafrecht, das eine Verfolgung aus politischen Gründen ermöglicht, als auch in den praktischen Ermittlungsmethoden wider. Weiterhin ist es schwierig, unabhängige Informationen über die Strafverfolgung in den sogenannten Republiken zu erhalten, die meisten Informationen stammen von inhaftierten

Menschen.<sup>19</sup> Innerhalb der „Republiken“ sind Opfer insbesondere Soldaten, die gefangen genommen wurden, oder Zivilisten, die verdächtigt werden, mit den ukrainischen Behörden zusammenzuarbeiten oder mit ihnen zu sympathisieren. Dabei zielt das harte Vorgehen gegen vermeintliche politische Gegner auf die Einschüchterung der eigenen Bevölkerung und die Untermauerung der eigenen Propaganda, die „Republiken“ seien durch die aggressive Politik der Ukraine gefährdet.<sup>20</sup> Laut Angaben der ukrainischen Sicherheitsdienste galten bis zum 24. Februar 2022 etwa 300 ukrainische Staatsbürger als politische Gefangene in Russland, den zwei sogenannten Volksrepubliken im Donbass und auf der Krim. Gleichzeitig fanden in Russland und auf der Krim mehrere größere Prozesse statt. Internationale Aufmerksamkeit erfuhr das Verfahren gegen den ukrainischen Regisseur Oleh Sentsov und die Militärpilotin Nadiia Savchenko.<sup>21</sup> Andere politische Gefangene wie der Journalist Stanislav Aseyev oder der Wissenschaftler Igor Kozlovsky wurden in den „Republiken“ verurteilt.<sup>22</sup> Von dort berichten ehemalige Häftlinge von systematischer Folter, inakzeptablen Haftbedingungen und unfaires Gerichtsverfahren.<sup>23</sup>

## Der internationalen Öffentlichkeit sind die vielfältigen Auswirkungen des seit 2014 im Donbass herrschenden Krieges auf das ukrainische Justizsystem kaum bewusst.

---

Nach Angaben der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine haben die eigenen Strafverfolgungsbehörden bis Ende 2020 (also weit vor der umfassenden russischen Invasion im Februar 2022) mehr als 2.000 Strafverfahren gegen Personen eröffnet, die in den Strafverfolgungsbehörden und Justizbehörden der „Republiken“ diese politischen Urteile fällten und umsetzten. In diesen Fällen wurden vor allem Kriegsverbrechen ermittelt, die meisten davon sind illegale Inhaftierung, Folter und Mord.<sup>24</sup>

Der internationalen Öffentlichkeit sind die vielfältigen Auswirkungen des seit 2014 im Donbass herrschenden Krieges auf das ukrainische Justizsystem kaum bewusst. Nach Angaben des staatlichen Strafvollzugsdienstes der Ukraine verlor der Staat infolge des Verlusts eines Teils des eigenen Territoriums die Kontrolle über 28 Strafanstalten (in denen 16.200 Menschen untergebracht waren), die nun von einem Unrechtsregime kontrolliert werden. Lediglich einige hundert Insassen konnten in den zurückliegenden Jahren zur Verbüßung ihrer Strafe in das von der ukrainischen Regierung kontrollierte Gebiet überstellt werden.<sup>25</sup> Andere sehen sich nun einem anderen „Rechtssystem“ ausgesetzt, in dem kurz nach der Ausrufung der „Republiken“ die Todesstrafe eingeführt wurde. Zwar wurde die Todesstrafe bisher selten verhängt, in den meisten Fällen bei schweren Gewaltverbrechen. Gegen politische Gefangene scheinen jedoch andere Mittel angewandt zu werden. Laut ukrainischen Quellen sind wiederholte außergerichtliche Hinrichtungen von Geiseln dokumentiert.<sup>26</sup>

## Die ukrainischen Reaktionen zwischen Nichtanerkennung und der Suche nach pragmatischen Lösungen

Die Ukraine erkennt seit acht Jahren die in den sogenannten Volksrepubliken oder auf der Krim getroffenen juristischen Entscheidungen nicht an. Aus ukrainischer Sicht wurden allen noch arbeitenden Justizbehörden in den besetzten Gebieten die Befugnisse entzogen und auf die Gerichte in den von der Regierung kontrollierten Gebieten übergeben. Jedoch bemühten sich die ukrainischen Regierungen, ihren Bürgern in den besetzten Gebieten den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und einen Rechtsschutz zu ermöglichen. Beispielsweise wurde für die Bewohner der besetzten Gebiete ein besonderes Verfahren zur Bestätigung der Geburts- und Todesdaten eingeführt. Ukrainische Gerichte genehmigen die Ausstellung von Geburts- oder Sterbeurkunden für Angehörige in den besetzten Gebieten auf der Grundlage von Dokumenten, die von den Verwaltungen der „Volksrepubliken“ ausgestellt

wurden. Absolventen von Schulen können mittels einer externen Prüfung auf dem von der Ukraine kontrollierten Gebiet ihre Hochschulzugangsberechtigung erlangen, ohne dass ihre Abschlüsse oder Zeugnisse anerkannt werden müssen.<sup>27</sup> Zudem bieten die Rentenfonds und die Sozialschutzdienste, der Migrationsdienst, der Steuerdienst, die Gerichte und Strafverfolgungsbehörden in den von der Regierung kontrollierten Gebieten auch Dienstleistungen für die Bewohner der besetzten Gebiete an. Aufgrund der Digitalisierung einer großen Anzahl öffentlicher Dienste<sup>28</sup> können die Menschen einige Dokumente und Dienstleistungen erhalten, ohne die besetzten Gebiete zu verlassen. In den meisten juristischen Angelegenheiten mussten die Menschen jedoch in die von der Ukraine kontrollierten Gebiete reisen.<sup>29</sup> Dies bedeutet, dass einige Bürger, insbesondere mobilitätseingeschränkte und einkommensschwache, denen eine Reise über die sogenannte Kontaktlinie nicht oder kaum möglich war, nur eingeschränkten Zugang zur Justiz hatten. Bereits 2018 benannte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Problematik und bescheinigte der Ukraine, alles Mögliche getan zu haben.<sup>30</sup>

## In Rechtsfragen unterscheidet sich die Situation in den „Volksrepubliken“ von der auf der Krim.

---

Somit existieren die Justizsysteme der Ukraine und der separatistischen „Republiken“ nebeneinander und interagieren in keiner Weise. Zwar wurden in der Ukraine keine Entscheidungen von Gerichten aus den sogenannten Volksrepubliken anerkannt. Gleichzeitig setzte man in Einzelfällen auf pragmatische Lösungen: Bis zum 24. Februar 2022 akzeptierten beide Seiten de facto die Urteile der anderen Seite zu „politischen“ Sachverhalten – häufig Vorwürfe wegen Landesverrats oder Terrorismus –, indem sie die Verurteilten offiziell als Gefangene anerkannten und auf die Liste der auszutauschenden Personen setzten.<sup>31</sup>

Die ukrainischen Regierungen und Justizbehörden befanden sich dabei in einem Dilemma. Notwendigerweise mussten praktische Lösungen für die ungeklärte rechtliche Lage gefunden werden, ging es doch um die Staatsbürger der Ukraine in den von den prorussischen Separatisten besetzten Gebieten. Gleichzeitig mussten sie eine De-facto-Anerkennung des Rechtssystems in den Pseudorepubliken vermeiden.

Noch viel größer scheinen die Herausforderungen, die bei einer möglichen Reintegration der von den Aufständischen gehaltenen Gebiete auf das ukrainische Justizsystem zukommen würden. Vor dem Februar 2022 hatten die ukrainischen Regierungen bereits erste Schritte für den Aufbau einer Übergangsjustiz eingeleitet. Das Ministerium für Reintegration der vorübergehend besetzten Gebiete der Ukraine hatte begonnen, ein Paket von Gesetzesinitiativen im Rahmen der staatlichen Übergangspolitik zu entwickeln, das strafrechtliche Haftung, Lustration (die Prüfung und nötigenfalls Entfernung politisch belasteter oder korrupter Personen aus ihrem Amt), Strafverfolgung und Justiz, Entlassung von Personen aus der Haft und weitere Punkte umfasst.<sup>32</sup> Zu diesem Thema hatte auch das Auslandsbüro Ukraine der Konrad-Adenauer-Stiftung in Charkiw seit 2020 in Kooperation mit der Charkiwer Juraakademie internationale Konferenzen veranstaltet, die unter anderem das deutsche Beispiel der Wiedervereinigung vorgestellt und mit ukrainischen Experten eine Umsetzung im ukrainischen Fall diskutiert haben. Hierbei ist zu beachten, dass sich bei Rechtsfragen die Ausgangslage für die „Volksrepubliken“ von derjenigen in den von Russland direkt besetzten Gebieten unterscheidet.<sup>33</sup> Den Bewohnern der Separatistengebiete im Donbass werden Geburtskunden, Führerscheine oder Erbscheine von einer nicht anerkannten Regierung ausgestellt, damit können sie diese Dokumente fast nirgendwo außerhalb der „Republik“ verwenden. Auf der Krim schuf Russland eine Besatzungsverwaltung, die Dokumente im Namen der Russischen Föderation ausstellt, die somit international anerkannt sind. Die ukrainische Regierung versuchte in diesen Fällen jedoch, einheitlich zu antworten: Keine Entscheidungen werden anerkannt.



„Welcome to Slaviansk“: Prorussische Separatisten hängen in der Region Donezk im Mai 2014 symbolisch eine als ukrainischer Soldat verkleidete Puppe – ein Vorgeschmack auf das Willkürsystem, das in den „Volksrepubliken“ seither herrscht und nun auch weiteren besetzten Gebieten in der Ukraine droht. Quelle: © Yannis Behrakis, Reuters.

### **Wiederholung der russischen Strategie von 2014: „Rechtsprechung“ in den neu besetzten Gebieten in der Ukraine**

Die Entwicklungen der vergangenen Wochen und Monate deuten darauf hin, dass die russische Führung auch in den neu besetzten Gebieten im Osten und Südosten der Ukraine mit ähnlichen Strategien die eigene Macht aufbauen und stabilisieren wird. Hierbei scheinen beide Optionen – die Gründung pseudounabhängiger „Republiken“ oder die direkte Integration in das russische Staatsgebiet – auf dem Tisch zu liegen. Dabei wird abermals das Rechtssystem als entscheidendes Instrument

zur Legitimierung und Stabilisierung der eigenen Macht dienen. Bereits kurz nach der russischen Gefangennahme der verbliebenen ukrainischen Einheiten in Mariupol, die sich in den vorangegangenen Wochen in der Stahlfabrik Asowstal verschanzt hatten, kündigten die Behörden der „DNR“ die Einleitung eines Gerichtsverfahrens an. In der russischen Zeitung Rossiyskaya Gaveta sprach der Vorsitzende des „Volksrates“ der „Volksrepublik Donezk“, Denys Puschnylin, von einem Tribunal, das die Gefangenen erwarte.<sup>34</sup> In der „LNR“ kündigten offizielle Stellen Ähnliches an, um – laut einem Onlineportal aus Luhansk – Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen, die das

„Kiewer Regime“ im Donbass seit 2014 verübt habe, zu ahnden.<sup>35</sup> Es ist davon auszugehen, dass solche geplanten „Tribunale“ auf direkte Vorgaben aus Moskau zurückzuführen sind und in ihrem Verlauf die eigene Propaganda, im Donbass hätten ukrainische „Faschisten“ einen Völkermord geplant und verübt, bestätigen sollen. Indem solche Verfahren von den sogenannten Volksrepubliken umgesetzt werden, wird zudem erneut das russische Narrativ eines ukrainischen Bürgerkrieges bedient. Ukrainerische Menschenrechtsaktivisten zeigten sich äußerst besorgt über das Schicksal von Gefangenen, die den „Gerichten“ in den „Volksrepubliken“ übergeben werden sollen. Angesichts der Erfahrung von politischen Gefangenen aus den vergangenen acht Jahren rechnet die ukrainische Seite mit weiteren massiven Menschenrechtsverletzungen.

## In den „Volksrepubliken“ soll nur der Anschein der Rechtsstaatlichkeit erweckt werden.

---

### Willkür und Rechtlosigkeit als Instrumente der Machtübernahme

Von „Rechtsprechung“ in unserem Verständnis kann aktuell und auch künftig in den nicht unter Kontrolle der Kiewer Zentralregierung stehenden Gebieten im Osten und Südosten der Ukraine keine Rede sein. Viele grundlegende Regeln, wie das Recht auf den gesetzlichen Richter, bleiben unbeachtet. In den sogenannten Volksrepubliken soll durch quasi-justizielles Institutionen und Verfahren vielmehr nur der Anschein der Rechtsstaatlichkeit erweckt werden. Unabhängig von der Bezeichnung der Personen und Institutionen, welche de facto an „Rechtsprechung“ und „Rechtsvollzug“ beteiligt sind, entbehren die in den „Volksrepubliken“ angewandten Vorschriften ordentlicher gesetzlicher Grundlagen. Auch acht Jahre nach Ausrufung der sogenannten Volksrepubliken kann man deren Rechtssysteme nicht anders als fragil nennen.

Das Justizpersonal, soweit es sich um ukrainische Staatsangehörige handelt, ist teilweise in der Ukraine (in Abwesenheit) verurteilt worden. Entscheidungen der „Gerichte“ und Vollstreckungsorgane der „Volksrepubliken“ sind international nicht anerkannt und es ist schwer vorstellbar, dass dieser „Mangel“ nachträglich behoben wird. Die Justizsysteme beider „Volksrepubliken“ sind strukturell, personell und finanziell von russischen Vorgaben bestimmt, in Teilen lassen sich sogar sowjetische Rechtstraditionen wiederfinden. Deutlich wird dabei, dass die Unabhängigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie beider „Republiken“ lediglich Makulatur ist.

Das Gegenteil von Rechtsstaat ist jedoch die Herrschaft von Willkür. Die betroffene Bevölkerung lebt in den Quasi-Staaten ohne Rechtssicherheit. Grenzgänger bekamen dies schon vor der jüngsten großen Invasion Russlands in der Ukraine Ende Februar 2022 zu spüren. De facto gelten im freien und im besetzten Teil der Ukraine zwei unterschiedliche, inkompatible (Justiz-)Systeme. Dies gilt insbesondere für den Bereich des Strafrechts, das gern als probates Mittel des Kampfes gegen politische Gegner eingesetzt wird. Zahlreiche Anzeigen und Verfahren wegen Landesverrats oder Terrorismus in den „Volksrepubliken“ sind dahingehend beispielhaft. Zwar gab es im Bereich des Dokumentenverkehrs vor dem offenen Kriegsausbruch einen gewissen Pragmatismus der ukrainischen Behörden, insbesondere im Bereich der Personenstandsurdokumente, aber nach dem umfassenden russischen Angriff ist nicht von einer Fortsetzung dieses Ansatzes auszugehen. Die Anerkennung des „Rechtssystems“, der „Behörden“ geschweige denn der „Staatlichkeit“ der sogenannten Volksrepubliken durch die Ukraine ist weiterhin ausgeschlossen. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass Willkür und Rechtlosigkeit in den von Russland neu besetzten Gebieten abermals Instrumente der Machtübernahme sein werden.

Viele (Rechts-)Fragen bleiben aktuell unlösbar und werden im Falle eines Friedensprozesses später zu klären sein. Wie schwer zu lösen rechtliche Übergangsfragen sind, zeigen zurückliegende

Wiedervereinigungsprozesse. In der Angleichung der Rechtssysteme von DDR und Bundesrepublik 1990 zeigt allein der Umfang des Einigungsvertrags, wie kompliziert (schon unter friedlichen Voraussetzungen) eine Anpassung zweier teils kollidierender Rechtssysteme sein kann. In jedem Fall bleibt die Situation in den umkämpften Gebieten der Ukraine sehr dynamisch, was Aussagen zur zukünftigen Entwicklung nicht nur des Kriegsgeschehens insgesamt, sondern auch eines möglichen Friedensprozesses und der hier besprochenen rechtlichen Fragen erschwert.

---

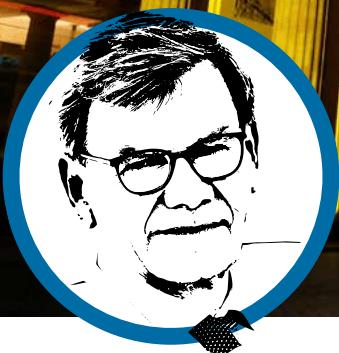
**Dr. Brigitta Triebel** ist Leiterin des Auslandsbüros Ukraine der Konrad-Adenauer-Stiftung für den Standort Charkiw.

**Hartmut Rank** ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bogotá. Bis 2021 leitete er das Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bukarest.

**Daria Dmytrenko** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro Ukraine (Charkiw) der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens). Dazu ausführlich Provost, René 2021: Rebel Rule of Law and FARC Justice, in: Rebel Courts: The Administration of Justice by Armed Insurgents, New York, S.29–100.
- 2 Im Falle Transnistriens wurde unter längerer Vermittlung der OSZE-Mission in Moldau diesbezüglich eine Lösung gefunden. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2018: OSCE Mission to Moldova welcomes start of „licence plate“ agreement implementation by the Sides, 01.09.2018, in: <https://osce.org/node/392231> [18.07.2022].
- 3 Fischer, Sabine 2019: Der Donbas-Konflikt. Widerstreitende Narrative und Interessen, schwieriger Friedensprozess, SWP-Studie 2019/3, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 08.02.2019, S.7–8, in: <https://bit.ly/3zkfXZO> [05.08.2022].
- 4 Winogradow, Oleksij 2019: „ДНР“ задолго до войны: „Донецкую республику“ запрещали еще 12 лет назад („DNR“ lange vor dem Krieg: „Republik Donezk“ wurde vor 12 Jahren verboten), Radio Svoboda, 28.08.2019, in: <https://bit.ly/3PBAka9> [18.07.2022].
- 5 Fischer 2019, N.3, S.9.
- 6 Aljukov, Maksim 2019: Von Moskaus Gnaden. Genese und Geist der „Volksrepublik Donezk“, in: Osteuropa, Schlachtfeld Ukraine, Studien zur Soziologie des Kriegs 69: 3–4, S.123–131, hier: S.124, in: <https://bit.ly/3BODccJ> [20.07.2022].
- 7 Krechko, Jaroslaw 2021: Благодійний фонд і чиновники „під прикриттям“: яку систему Посія створила для управління „ДНР“ і „ЛНР“? (Wohltätigkeitsfonds und „verdeckte“ Beamte: Welches System hat Russland geschaffen, um die „DNR“ und „LNR“ zu verwalten?), Radio Svoboda, 27.09.2021, in: <https://bit.ly/3AYPp1i> [18.07.2022].
- 8 Aljukov 2019, N.6, S.124.
- 9 Korrespondent 2015: На чьи деньги живет Донбасс: как Россия управляет экономикой сепаратистов (Von wessen Geld lebt der Donbass: Wie Russland die Wirtschaft der Separatisten verwaltet), 15.06.2015, in: <https://bit.ly/3yJe1si> [18.07.2022].
- 10 Ein Vorgehen, das seit 2014 in den besetzten Gebieten und erneut in den neu besetzten Gebieten der Ukraine zu beobachten ist. Der Tagesspiegel 2022: Putin lässt russische Pässe in besetzten ukrainischen Regionen verteilen, 25.05.2022, in: <https://bit.ly/3RKccUP> [18.07.2022].
- 11 Aljukov 2019, N.6, S.123.
- 12 Oberstes Gericht der „Volksrepublik Donezk“ 2022: История Становления и Развития Судебной Системы (Geschichte der Bildung und Entwicklung des Justizsystems), in: <https://bit.ly/3RBntqp> [18.07.2022].
- 13 RIA Novosti 2015: Закон о судебной системе принял в ЛНР (Das Justizgesetz in der LNR wurde verabschiedet), 30.04.2015, in: <https://bit.ly/3IL17hY> [18.07.2022].

- 14** Cxid.info 2015: Закон о судебной системе принял в ЛНР заработает к концу года (Das Justizsystem in der selbsternannten LNR wird bis Ende des Jahres die Arbeit aufnehmen), 08.09.2015, in: <https://bit.ly/3yLx5q0> [18.07.2022].
- 15** Oberstes Gericht der „Volksrepublik Donezk“, in: <https://supcourt-dpr.su> [18.07.2022].
- 16** Gesetz der „Volksrepublik Luhansk“ über das Justizsystem vom 30.04.2015.
- 17** Radio Svoboda 2019: Посадками в „ДНР“ руководят граждане России. В подчинении – бывшие украинские судьи (Freiheitsentzüge in der „DNR“ werden von russischen Staatsbürgern durchgeführt – ehemalige ukrainische Richter sind untergeordnet), 15.10.2019, in: <https://bit.ly/3PtL8Hy> [18.07.2022].
- 18** Radio Svoboda 2019: „Преступления своими руками“. Как будут судить „судей“ ОРДЛО? („Verbrechen mit ihren eigenen Händen“. Wie werden die ORDLO-„Richter“ beurteilt?), 21.10.2019, in: <https://bit.ly/3aKnjwm> [18.07.2022].
- 19** Inlandsgeheimdienst der Ukraine (SBU) 2018: Evidence of Ukrainian Citizens who Were Held Captive by Russian Terrorist Groups on the ORDLO Territories, on the Military Aggression of the Russian Federation Against Ukraine, Inhuman Detention Conditions, Physical Abuse, Torture and Moral and Psychological Humiliation, via Zenta Mirotworez, 15.05.2018, in: <https://bit.ly/3B2Am6T> [18.07.2022].
- 20** Deutsche Welle 2020: Regierungsbeauftragte verurteilt Folter in der Ostukraine, 19.03.2020, in: <https://p.dw.com/p/ZkEO> [18.07.2022].
- 21** McGuffey, Julia 2021: Как живут бывшие заключенные после подвалов Донбасса и тюрем России (Wie ehemalige Häftlinge nach den Kellern des Donbass und russischen Gefängnissen leben), BBC News Ukraine via NVUA, 03.06.2021, in: <https://nv.ua/50163599.html> [18.07.2022].
- 22** Riabenka, Iryna / Krumme, Felix 2021: Heller Weg, ARTE, in: <https://arte.tv/videos/108825-000-A> [20.07.2022].
- 23** McGuffey 2021, N. 21.
- 24** Radio Svoboda 2020: Вироки та безкарність. Яка доля моторошних злочинів періоду російської агресії (Verurteilungen und Straflosigkeit. Was ist das Schicksal der schrecklichen Verbrechen der Zeit der russischen Aggression?), 10.12.2020, in: <https://bit.ly/3O14Fc2> [18.07.2022].
- 25** Savytskyi, Oleksandr 2018: Правозахисники: В'язні в ОРДЛО кинуті Україною напризволяще (Menschenrechtsaktivisten: Gefangene von ORDLO von der Ukraine im Stich gelassen), Deutsche Welle, 13.11.2018, in: <https://p.dw.com/p/38BhC> [18.07.2022].
- 26** Lytowtschenko, Darja 2021: Назад у минуле. Навіщо окупанти вводять страту у „ЛНР“ (Zurück in die Vergangenheit. Warum die Besatzer in der LNR Hinrichtungen einführen), Vostochny Variant, 20.12.2021, in: <https://bit.ly/3aM7LYL> [19.07.2022].
- 27** Die externe unabhängige Evaluation ist das einzige nationale System von Schulabschlussprüfungen.
- 28** Vostochnyi Variant 2021: Жителям ОРДЛО спостили доступ до українського правосуддя (Bewohnern von nicht-regierungskontrollierten Gebieten wurde der Zugang zur ukrainischen Justiz vereinfacht), 30.09.2021, in: <https://bit.ly/3obTvLU> [19.07.2022].
- 29** Hassel, Florian / Luganska, Stanitsija 2019: Rente und Gerechtigkeit, solange der Vorrat reicht, Süddeutsche Zeitung, 08.12.2019, in: <https://sz.de/1.4713674> [19.07.2022].
- 30** Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Vierte Sektion 2018: Case of Tsezar and Others v. Ukraine, Urteil, 13.02.2018, in: <https://bit.ly/3ySpBBx> [19.07.2022].
- 31** Burdyga, Ihor 2019: Кого Київ передав на Донбас в обмін на українських полонених (Wen Kiew im Austausch gegen ukrainische Gefangene in den Donbass verlegte), Deutsche Welle, 30.12.2019, in: <https://p.dw.com/p/3VW1c> [18.07.2022].
- 32** Ministerium für Wiedereingliederung der vorübergehend besetzten Gebiete der Ukraine 2022: Державна політика переходного періоду (Staatspolitik der Übergangszeit), in: <https://bit.ly/3Oeyzyx> [10.07.2022].
- 33** Zentrum für Humanitäres Völkerrecht und Übergangsjustiz 2021: Міжнародна школа з переходного правосуддя „Перехідне правосуддя: світовий досвід та український контекст“ (Internationale Schule für Übergangsjustiz: „Übergangsjustiz: Welterfahrung und ukrainischer Kontext“, Konferenz, 17.-24.05.2021, in: <https://bit.ly/3OmRp6G> [19.07.2022].
- 34** Kogalow, Juri 2022: Пушілін: Пленные с „Азовстали“ находятся в ДНР – их ждет трибунал (Pushilin: „Asowstal“-Gefangene sind in der DVR – sie warten auf ein Tribunal), RG.RU, 23.05.2022, in: <https://bit.ly/3ySEfsi> [19.07.2022].
- 35** Informationszentrum Luhansk 2022: Международный общественный трибунал по Украине начал работу в освобожденных районах ЛНР (Der Internationale Öffentliche Gerichtshof für die Ukraine nahm seine Arbeit in den befreiten Gebieten der LNR auf), 15.04.2022, in: <https://bit.ly/3PGtYqb> [19.07.2022].



*Im Gespräch*

[Weitere Themen](#)

# „Verteidigen, was uns wichtig ist“

60 Jahre internationale Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung  
und die außenpolitischen Herausforderungen der Gegenwart

Ein Gespräch mit Dr. Johann Wadephul MdB

Dass der Unionsfraktionsvize und Außenpolitikexperte Johann Wadephul ein kompetenter Ansprechpartner ist, wenn es um die Auslandsarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung geht, lässt schon der Terminkalender erahnen: Direkt vor dem Interviewtermin mit den Auslandsinformationen tauscht er sich mit einer Delegation lateinamerikanischer Politikerinnen und Politiker aus, die auf Einladung der Stiftung zu politischen Gesprächen nach Europa gereist sind. Im Interview selbst geht es dann aber neben der Frage, was die internationale Arbeit der Stiftung leisten kann, natürlich auch um die außenpolitischen Herausforderungen nach dem Angriff auf die Ukraine.

---

*Auslandsinformationen (Ai): Herr Dr. Wadephul, Sie sind seit Jahren einer der profiliertesten Außenpolitiker der Union, kommen viel in der Welt herum. Noch länger – mittlerweile sechs Jahrzehnte – ist die Konrad-Adenauer-Stiftung international tätig. Können Sie sich noch erinnern, wann sich diese beiden Wege zum ersten Mal gekreuzt haben?*

**Johann Wadephul:** Das war in meiner ersten Legislaturperiode als Bundestagsabgeordneter, also 2009 bis 2013, und zwar auf dem Westbalkan. Mit der Region habe ich mich bereits damals intensiv befasst. Wir haben zu der Zeit in der Unionsfraktion die Westbalkanarbeitsgruppe gegründet, die ich heute leiten darf. Bei einer Reise in die Region nahmen wir an einer Konferenz teil, bei der auch die Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung anwesend waren, die in diesen Ländern tätig waren und die uns Abgeordnete entsprechend gebrieft haben. Und so ist es bis heute: Die ganze internationale Arbeit unserer Fraktion – natürlich nicht nur auf dem Westbalkan, sondern in allen erdenklichen Regionen – ist ohne die Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung schwer vorstellbar.

*Ai: Gibt es eine Reise oder Diskussion, die Ihnen besonders im Gedächtnis geblieben ist?*

**Wadephul:** Ja, ich erinnere mich besonders an eine Reise nach Serbien und in den Kosovo. Das muss ebenfalls während meiner ersten Legislaturperiode gewesen sein. Ich bin damals, organisiert von der Stiftung, mit dem Auto durch das Land gereist, wodurch ich noch einmal einen ganz anderen Zugang und ein anderes Gefühl für die Länder bekommen habe. Klassischerweise heißt es bei Auslandsreisen ja: rein über den Flughafen, Gespräche führen, raus über den Flughafen. Aber wenn man das Land dann noch einmal auf diese Weise etwas länger erleben kann, dann ist das – trotz aller großen Konferenzen, die man auf der Welt besucht hat – doch das Beeindruckendste gewesen.

*Ai: Die internationale Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung wurde im Laufe der Jahrzehnte immer auch geprägt von den großen weltpolitischen Konstellationen und Zäsuren wie dem Ost-West-Konflikt und dann dem Fall des Eisernen Vorhangs. Heute ist im Zusammenhang mit dem russischen Angriff auf die Ukraine das Wort „Zeitenwende“ in aller Munde. Denken Sie, dass man tatsächlich später einmal sagen wird, dass 2022 einen solchen Wendepunkt bedeutet hat?*

**Wadephul:** „Zeitenwende“ ist insofern ein treffender Begriff,

dass wir nun *verstanden* haben, dass sich etwas gewendet hat. Passiert ist das aber bereits früher. Putin ist nicht erst seit dem 24. Februar der, der er ist. Russland versucht nicht erst seit diesem Jahr, das, was uns wichtig ist – die regelbasierte Weltordnung –, zu stören oder sogar zu zerstören und eine eigene Einflussphäre aufzubauen. Aber erst durch dieses Schockerlebnis sind wir richtig darauf aufmerksam geworden und sind nun gefordert, unmittelbar politische Konsequenzen abzuleiten. Diesbezüglich stehen wir allerdings noch ganz am Anfang.

*Ai: Konrad Adenauer sagte 1956: „In unserer heutigen Welt wird Kraft einstweilen noch mehr respektiert als Recht.“ Mussten wir also nun einfach realisieren, dass das im Jahr 2022 immer noch gilt?*

**Wadephul:** Für uns muss immer beides zusammengehen: Kraft

muss sich auf das Recht stützen. Deshalb weisen wir ja darauf hin, dass beispielsweise die Ukraine völkerrechtlich legitimiert ist, sich selbst zu verteidigen – und wir das Recht haben, sie dabei zu unterstützen. Aber andersherum gilt eben auch: Wir müssen lernen, dass wir das Recht in manchen Fällen auch mit Kraft – das heißt mit militärischer Gewalt – zu verteidigen haben.

*Ai: Welche Aufgaben ergeben sich aus dieser Situation für Deutschland?*

**Wadephul:** Für Deutschland dürfte eine wesentliche Aufgabe

tatsächlich in diesem Lernprozess bestehen, den ich eben beschrieben habe. Denn wenn es ein Land gibt, das diesen aufgeklärten Umgang mit dem Einsatz militärischer Gewalt wieder lernen muss, dann ist es eben Deutschland. Und wir tun das auch, selbst wenn es ein schmerzvoller und langsamer Prozess ist. Es ist ja auch – anders als die Bundesregierung es darstellt – im Falle der Ukraine nicht das erste Mal, dass wir Waffen in ein Konfliktgebiet liefern. Wir haben es bereits 2014 bei der Bewaffnung der kurdischen Peschmerga für deren Kampf gegen den sogenannten IS getan, wenn auch natürlich in geringerem Umfang. Aber dennoch sträuben wir uns nach wie vor gegen die Erkenntnis, dass auf Deutschland hier, wie in vielen anderen Fragen, wieder eine Führungsrolle zukommt. Eine Führungsrolle, die wir annehmen müssen, wenn wir verteidigen wollen, was uns wichtig ist.

*Ai: Und warum sträuben wir uns dagegen?*

**Wadephul:** Das hat natürlich damit zu tun, dass die Aufarbeitung und die Lehren aus der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts – zurecht – breiten Raum in unserer Bildung und im gesellschaftlichen Diskurs einnehmen. Dass eine solche Gesellschaft nicht die erste ist, die in die Führungsrolle drängt oder gar staatliche Gewalt, auch nach außen, ausüben will, ist nachvollziehbar. Aber man muss beides zusammenbringen: Den bewussten Umgang mit der eigenen Geschichte und die daraus erwachsende Zurückhaltung nicht über Bord zu werfen, aber eben auch zu sehen, dass Appeasement gegenüber einem Aggressor eher zu einer Ausweitung des Konflikts führen wird. Das ist eine Lehre aus dem Jahr 1938, die man – auch als Deutscher – ziehen kann und muss. Dazu aber besteht noch keine ausreichende Bereitschaft.

*Ai: Wer kann dabei helfen, diese herzustellen?*

**Wadephul:** Dabei können uns nicht zuletzt Akteure aus dem Ausland helfen. Ich erinnere beispielsweise an den bekannten Ausspruch des früheren polnischen Außenministers Sikorski, wonach er deutsche Macht weniger fürchte



„Kraft muss sich auf das Recht stützen“: Johann Wadephul während des Gesprächs in seinem Abgeordnetenbüro.  
Quelle: © Fabian Wagener, Konrad-Adenauer-Stiftung.

als deutsche Untätigkeit. Aber auch im Inland brauchen wir Akteure, die diesen Diskurs und diesen Lernprozess begleiten und vorantreiben. Hier kann sicher auch die Konrad-Adenauer-Stiftung eine positive Rolle spielen.

*Ai: Dann kommen wir noch einmal auf die Arbeit unserer Stiftung. Diese ist ja – wie auch die weiteren parteinahen politischen Stiftungen in Deutschland – ein Akteur, den es so in kaum einem anderen Land auf der Welt gibt. In der internationalen Arbeit ergibt sich daher insbesondere die Frage nach dem Verhältnis der politischen Stiftungen zur klassischen Diplomatie. Wie blicken Sie auf dieses Verhältnis?*

das Kernstück unserer Außenpolitik, auch der parlamentarischen. Die internationale Arbeit der politischen Stiftungen ist aber eine mittlerweile fast schon unverzichtbare Ergänzung dazu. Man kann durchaus sogar sagen, dass die parteinahen Stiftungen mit ihrer Auslandsarbeit manche spezifischen Vorteile im Vergleich zur staatlichen Diplomatie mitbringen. So erhält man von den Stiftungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern im Ausland häufig ein ungeschminkteres Bild von der Lage im jeweiligen Land. Übrigens habe ich auch Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Stiftungen immer wieder als gewinnbringend empfunden. Die Konrad-Adenauer-Stiftung aber bietet natürlich den besonderen Vorteil, dass sie wie kein anderer Akteur auf die speziellen Themen und Interessen eingehen kann, die für christdemokratische Außenpolitik besonders relevant sind. Auch deshalb unternehmen wir aus den Reihen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion praktisch keine Auslandsreise, ohne die Konrad-Adenauer-Stiftung in die Vorbereitung einzubeziehen. Ich mag mir diese Zusammenarbeit nicht wegdenken.

*Ai: Die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung ist häufig eine Arbeit an Strukturen, auch im Ausland. Ergebnisse dieser Arbeit sind deshalb häufig nicht unmittelbar greifbar. Gibt es dennoch bestimmte Erfolge, die Sie mit der Konrad-Adenauer-Stiftung verbinden?*

sind häufig erst längerfristig erkennbar, aber es gibt doch eine ganze Reihe von Erfolgsprojekten. Ich komme noch einmal auf die Region zurück, über die wir zu Beginn des Gesprächs geredet haben. Die Heranführung der Staaten des Westbalkans an die Europäische Union zu fördern, auch den entsprechenden Geist in den Gesellschaften und das Verständnis dafür zu erhalten, was die Europäische Union für uns ausmacht – dafür engagiert sich die Konrad-Adenauer-Stiftung seit vielen Jahren mit Erfolg. Und Ähnliches kann ich für andere Weltregionen sagen. Wenn es beispielsweise darum geht, den Dialog mit unseren parteipolitischen Partnern in Lateinamerika aufrecht zu erhalten, wo die Auslandsarbeit der Stiftung in den 1960er-Jahren begann, oder wenn es darum geht, sicherheitspolitische Dialoge mit Partnern aus dem asiatischen Raum zu organisieren: All diese Kontakte und Gesprächsformate gäbe es ohne die Adenauer-Stiftung nicht. Und bei all diesen Treffen werden politische Entwicklungen angestoßen und gefördert.

**Wadephul:** Einerseits bleibt die klassische Diplomatie natürlich

**Wadephul:** In der Tat: Die Ergebnisse dieser Art von Stiftungsarbeit

*Ai: Ein Ziel, das für unsere Stiftungsarbeit ganz zentral ist – ob im In- oder Ausland – ist die Demokratieförderung. Wenn man auf die einschlägigen Indizes zum weltweiten Stand der demokratischen Entwicklung blickt, sieht man nun schon seit mehreren Jahren in vielen Ländern einen Negativtrend. Teilen Sie diesen Eindruck?*

uns die Entwicklung der Menschheit über die Jahrtausende anschauen, dann gab es doch wahrscheinlich kaum eine Phase, in der es in der Gesamtschau um die Demokratie besser bestellt war. Ja – Rückschläge gibt es. Es wird aber immer so sein, dass es in Gesellschaften auch Menschen und Gruppen gibt, die die Demokratie bekämpfen, in manchen Fällen leider mit Erfolg. Unser Fehler ist es in der Vergangenheit vielleicht gewesen, zu sehr davon auszugehen, dass sich die Entwicklung zu mehr Freiheit und Demokratie auf der Welt quasi auf natürlichem Wege von selbst vollzieht. Dabei zeigt schon der Blick auf die Geschichte unserer eigenen westlichen Demokratien, dass die Entwicklung in den wenigsten Fällen linear war.

*Ai: Der Einsatz für die Demokratie ist also weiter gefragt.*

**Wadephul:** Definitiv. Und wir dürfen gleichzeitig bei allen negativen Beispielen auch die Hoffnungszeichen nicht aus dem Blick verlieren. Schauen Sie beispielsweise auf die Demokratiebewegung in Belarus: Sie lebt! Oder schauen Sie in die Ukraine. Trotz des furchtbaren Krieges können wir doch eines festhalten: Vor zehn Jahren hatten wir noch die große Sorge, dass das Land sich aus freien Stücken mehrheitlich für eine engere Anbindung an Russland entscheiden könnte, was ja de facto eine antidemokratische und nicht rechtsstaatliche Entwicklung bedeutet hätte. Das ist heute vom Tisch.

*Ai: Der engste Kern der internationalen Zusammenarbeit auch der CDU ist die Kooperation mit den Schwesterparteien innerhalb der Europäischen Volkspartei EVP. Welchen Eindruck haben Sie von deren Zustand?*

fraglos in den traditionellen Kernländern in Westeuropa. Wenn die westlichste Hauptstadt, in der eine EVP-Partei die Regierung führt, Zagreb ist, dann muss das natürlich Anlass zur Sorge sein. Die Républicains in Frankreich haben seit Jahren mit Schwierigkeiten zu kämpfen, mit den Tories aus dem Vereinigten Königreich ist uns ein wichtiger Partner aus der EVP weggebrochen. Natürlich müssen die Probleme der Parteien in allererster Linie in den jeweiligen Heimatländern bewältigt werden, aber ich möchte die Gelegenheit auch nutzen, um zu unterstreichen, wie wichtig der regelmäßige Dialog unter diesen Schwesterparteien ist. Auch hier kann die Konrad-Adenauer-Stiftung Bedeutendes leisten. In den vergangenen Jahren hat sich die Stiftung aus guten Gründen auch in anderen Weltregionen immer stärker engagiert. Jetzt wäre es sinnvoll und wichtig, dass wir auch noch einmal neuen Schwung in den Austausch mit unseren Kernpartnern in Europa – also beispielsweise Frankreich, Großbritannien, Polen oder Italien – bringen.

*Ai: Schauen wir noch einmal nach Osten und auf den Konflikt mit Russland. Nicht wenige Beobachter gehen davon aus, dass dieser Konflikt strukturell nur durch einen politischen und gesellschaftlichen Wandel in Russland selbst gelöst werden kann. Andererseits ist es derzeit äußerst schwierig, noch von außen in die russische Gesellschaft hineinzuwirken. Gehen Sie davon aus, dass dies in näherer Zukunft überhaupt noch möglich sein wird?*

**Wadephul:** Zumindest hoffe ich es stark. Denn so sehr ich dafür bin,

auf die russische Aggression jetzt politisch und militärisch konsequent zu reagieren – konsequenter als es die Bundesregierung bislang getan hat –, so sehr bin ich gleichzeitig davon überzeugt, dass wir langfristig, in einer Zeit nach dem Putin-Regime, die Gesprächskanäle und andere Beziehungen auch wieder werden aufnehmen müssen, wenn auch natürlich konditioniert. Deshalb teile ich auch nicht die Auffassung derjenigen, die nun die Verbindungen nach Russland dauerhaft kappen wollen. Russland ist ein europäisches Land und es kann nicht in unserem Interesse liegen, uns von ihm permanent abzukoppeln. In dieser Frage gibt es auch – bei aller Übereinstimmung in anderen aktuellen außenpolitischen Themen – einen klaren



„Die Hoffnungszeichen nicht aus dem Blick verlieren“: Die Demokratiebewegung in Belarus (im Bild) und die mittlerweile klare Westorientierung der Bevölkerung in der Ukraine zeigen, dass ein Leben in Freiheit für viele Menschen in Osteuropa weiter große Anziehungskraft besitzt. Quelle: © Vasily Fedosenko, Reuters.

Unterschied zu den Grünen. Ich halte diesen Punkt allein deshalb schon für wichtig, weil Russland in Zukunft in seinen Optionen nicht allein auf China zurückgeworfen sein sollte. Russland muss perspektivisch wieder politische und wirtschaftliche Alternativen haben, und Europa sollte dazugehören.

**Ai:** Fürchten Sie ganz allgemein, dass das Pendel in Deutschland nun, da wir festgestellt haben, dass „Wandel durch Handel“ nicht ohne weiteres funktioniert, ins andere Extrem, in Richtung Autarkie, umschlägt, dass die Globalisierung also rückabgewickelt wird?

**Wadephul:** Ich denke, dass das weder möglich noch wünschenswert wäre. Klar ist aber, dass wir eine gewisse Korrektur brauchen und einseitige Abhängigkeiten bestimmter Wirtschaftssektoren von einzelnen Staaten vermeiden müssen.

**Ai:** Von China zum Beispiel?

**Wadephul:** Selbstverständlich auch von China. Gleichzeitig müssen wir realistisch bleiben. Eine Chip-Produktion in dem Ausmaß, wie wir sie heute in Ostasien sehen, wird es in Europa absehbar nicht geben, zumindest nicht kurz- und mittelfristig.

**Ai:** Also Diversifizierung, nicht Abkopplung...

**Wadephul:** Genau. Protektionismus ist schließlich nicht unser Ziel, sondern das Gegenteil: freier Welthandel.

Das Gespräch führten Sören Soika und Fabian Wagener.



[Weitere Themen](#)

# Alles anders und doch gleich?

Potenziale für einen Neuanfang in den israelisch-türkischen Beziehungen

Philipp Burkhardt / Nils Lange

Es herrscht Tauwetter zwischen der Türkei und Israel. Mit historischen Besuchen des israelischen Staatspräsidenten und auf Außenministerebene unterstrichen beide Staaten ihre Absicht, sich einander wieder anzunähern. Allerdings können innenpolitische Faktoren und der Nahostkonflikt diesen Prozess blockieren. Während die Türkei als treibende Kraft ein großes Interesse an einer Energiepartnerschaft hat, begegnet Israel der türkischen Charmeoffensive mit Zurückhaltung. Gelingt die Annäherung jedoch, sollten sowohl Brüssel als auch Berlin diesen Prozess unterstützend begleiten.

---

### Regionale Ausgangslage

Es war ein ganz besonderer Moment, als am 9. März 2022 nach 15 Jahren politisch ange spannter Beziehungen mit Jitzchak Herzog erstmals wieder ein israelisches Staatsoberhaupt die Türkei besuchte. Zwischen den einst engen strategischen Partnern Türkei und Israel war es spätestens 2010 zum Niedergang der Beziehungen gekommen, nachdem bei der Erstürmung des Gaza-Solidaritätsschiffs Mavi Marmara durch die israelische Marine neun türkische Staatsbürger getötet wurden. In der Folge wies Ankara den israelischen Botschafter aus, zog den eigenen Botschafter ab und alle bilateralen Militärabkommen wurden ausgesetzt.

Nach einer 2016 erzielten Einigung über die Vorkommnisse um die Mavi Marmara scheiterte der erste Versuch einer Annäherung jedoch abrupt im Jahr 2018, nachdem ein Streit rund um die Eröffnung der US-Botschaft in Jerusalem eskalierte.

Nun stehen die Zeichen erneut auf Entspannung und sowohl die Türkei als auch Israel scheinen jeder auf seine Weise an einer Neuauflage der alten Partnerschaft zu arbeiten. Doch wie nachhaltig kann solch ein Wiederaufleben der Beziehungen sein und welche Auswirkungen hätte das auf Deutschland und Europa?

Trotz des langjährigen diplomatischen Stillstands ist eine Annäherung für beide Seiten von großem Interesse. Das geopolitische Klima

im Nahen Osten und östlichen Mittelmeer verändert sich rapide. Aufgrund geopolitischer Verschiebungen und nicht zuletzt aufgrund des Krieges in der Ukraine fanden in den vergangenen Jahren und Monaten präzedenzlose Annäherungen und Normalisierungen zwischen unterschiedlichsten Akteuren in der Region statt. Dafür sind mehrere Faktoren verantwortlich.

Erstens ist in der Region ein reduziertes US-Engagement zu beobachten. Spätestens der größtenteils chaotische Abzug der USA aus Afghanistan hat zu einem Umdenken in der Region geführt. Regionale Akteure sehen nun ein, dass sie sich umorientieren müssen, vorzugsweise kooperativ, um gegenüber den aktuellen Herausforderungen bestehen zu können.<sup>1</sup> Zweitens steht die Region vor großen wirtschaftlichen Herausforderungen.<sup>2</sup> Dafür sind unter anderem die Coronapandemie und die dadurch verursachten ökonomischen Schocks verantwortlich. Drittens ist der Nahe Osten mit den Implikationen des Klimawandels konfrontiert, die nur gemeinsam adressiert werden können. Viertens ist die Bedrohung durch die hegemonialen und nuklearen Ambitionen der Islamischen Republik Iran für viele Staaten eine sicherheitspolitische Aufgabe, die Koordination erfordert. Schließlich stellt auch der russische Angriffskrieg auf die Ukraine die Region vor große Probleme. Einerseits, weil viele Staaten der Region von Lebensmittellieferungen aus der Ukraine abhängig sind. Andererseits ist Russland mit seiner Präsenz in Syrien ein

regionaler Akteur, der nicht ignoriert werden kann. Insofern stehen viele Staaten der Region vor einem komplizierten Balanceakt.

## In den fast sieben Jahrzehnten der bilateralen Beziehungen mit Israel hat die Türkei diese dreimal herabgestuft.

---

### Die ambivalenten bilateralen Beziehungen zwischen der Türkei und Israel

Insbesondere Israel und die Türkei sind von diesen Entwicklungen betroffen und bestrebt, jeder auf seine Art und Weise, ihre Position in der Region anzupassen. Die Türkei versucht derzeit, nicht nur ihre Beziehungen mit Israel, sondern auch mit anderen Ländern der Region zu normalisieren. Dies geschieht nicht zuletzt auch aufgrund der finanziellen und wirtschaftlichen Krise der Türkei sowie der anstehenden Wahlen 2023. Ferner sieht Ankara eine Annäherung an Israel als einen Schritt hin zu einer Normalisierung mit den USA. Ankara ist bestrebt, in Rekordtempo die im vergangenen Jahrzehnt beschädigten Beziehungen zu Nachbarn und anderen Regionalmächten zu reparieren und seine Reputation in der Region wiederherzustellen. Auch für Israel bleibt die Türkei ein Schlüsselstaat in der Region, wenngleich sich die Beziehungen zwischen beiden Ländern in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert hatten. Die Türkei war das erste mehrheitlich muslimische Land, das bereits 1949 den jüdischen Staat anerkannte und im Jahr 1950, noch vor den USA, einen Botschafter nach Israel entsandte. Diese beiden nichtarabischen Mächte im Nahen Osten galten lange als natürliche Verbündete, die auf verschiedenen Ebenen zusammenarbeiteten und gemeinsame Interessen in der Nachbarschaft verfolgten. Einen Höhepunkt fanden die türkisch-israelischen Beziehungen in den 1990er-Jahren, nachdem nach den Oslo-Abkommen Hoffnungen auf einen dauerhaften Frieden zwischen Israelis und Palästinensern bestanden. Im Jahr 1996

schlossen die Türkei und Israel ein Freihandelsabkommen<sup>3</sup> sowie ein weitreichendes Abkommen zur militärischen Kooperation. Die wohl sichtbarste Komponente dieses formalisierten türkisch-israelischen Verteidigungsabkommens war die Möglichkeit für israelische Piloten, von türkischen Luftwaffenstützpunkten aus Trainingsflüge durchzuführen und Erfahrung in Langstreckeneinsätzen über Land zu erlangen.<sup>4</sup>

Allerdings war das israelisch-türkische Verhältnis immer wieder von Krisen gekennzeichnet. In den fast sieben Jahrzehnten der bilateralen Beziehungen mit Israel hat die Türkei diese dreimal herabgestuft, zuletzt im Jahr 2016.<sup>5</sup> Nach einem Jahrzehnt enger Zusammenarbeit zeigten sich die ersten Brüche in den Beziehungen bereits 2007, als die Annäherung zwischen der Türkei und den Muslimbrüdern beziehungsweise der Hamas in den Palästinensischen Gebieten mit großer Skepsis beobachtet wurde. In der Folge kam es zu häufigen Besuchen hochrangiger Hamas-Mitglieder in der Türkei, was Israel immer wieder stark kritisierte.

Die „Goldene Ära“ der bilateralen Beziehungen ging dann spätestens mit der Operation „Gegossenes Blei“, dem ersten Gazakrieg 2008, zu Ende. Recep Tayyip Erdoğan, damals noch türkischer Premierminister, kritisierte die Militäraktion als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“.<sup>6</sup> Kurz darauf eskalierte auf der Bühne des Weltwirtschaftsforums in Davos 2009 eine Podiumsdiskussion über den Nahostkonflikt zwischen dem damaligen israelischen Präsidenten Schimon Peres und Recep Tayyip Erdoğan, was das Klima zwischen beiden Ländern nachhaltig belastete.<sup>7</sup> Im Anschluss schloss die Türkei Israel im Oktober 2009 von der Teilnahme an der gemeinsamen Militärübung „Anatolian Eagle“ aus.<sup>8</sup>

Einen Tiefpunkt erreichten die Beziehungen schließlich im Mai 2010, als die Mavi Marmara mit dem Ziel gekauft wurde, die israelische Seeblockade des Gazastreifens zu durchbrechen. Bei der Sturmung des Schiffs und der Escalation an Bord zwischen (teils extremistischen) Aktivisten und Soldaten der israelischen



Verteidigungsstreitkräfte kamen türkische Staatsbürger ums Leben. Im September 2011 stufte die Türkei die diplomatischen Beziehungen zu Israel herab und setzte die militärische Zusammenarbeit aus, nachdem die Vereinten Nationen ihren Bericht über den Flottilenvorfall veröffentlicht hatten.

Nachdem Annäherungsversuche 2016 gescheitert waren, gibt es seit Ende 2021 wieder Anzeichen dafür, dass die Türkei an einer Verbesserung der Beziehungen zu Israel interessiert

ist. Tatsächlich lässt sich eine Reihe von gemeinsamen Interessen identifizieren, die ausschlaggebend für eine Annäherung sein können.

#### Potenzielle für die Annäherung

Beide Staaten sind Nachbarländer Syriens und auf eine Stabilisierung des vom Krieg zerrütteten Landes angewiesen. Während zu Beginn des Krieges beide Regierungen noch einen Regimewechsel unterstützten, scheint nun größtmögliche Stabilität in Syrien Priorität zu



Startschuss für eine diplomatische Eiszeit: Nachdem israelische Sicherheitskräfte im Mai 2010 das Gaza-Hilfsschiff Mavi Marmara erstürmt und dabei türkische Staatsbürger getötet hatten, erreichten die israelisch-türkischen Beziehungen einen Tiefpunkt. Quelle: © Emrah Dalkaya, Reuters.

besonderem Schwerpunkt auf der Bekämpfung des Terrorismus in all seinen Formen und Erscheinungsformen“ aufrief. Er unterstrich außerdem, dass die Türkei und Israel mit ähnlichen „bösaartigen Akteuren und Trends“ in der Region konfrontiert seien.<sup>9</sup> Hinzu kommt, dass beide Länder daran interessiert sind, eine humanitäre Krise in Gaza zu verhindern. Israel begrüßt daher mittlerweile dort die türkische humanitäre Hilfe.

Sowohl die Türkei als auch Israel lieferten Aserbaidschan während des Krieges in Bergkarabach 2020 massive logistische, technische und operative Unterstützung. Auch hier wird der regionale Stimulus der Annäherung sichtbar. Israel und Aserbaidschan teilen die Wahrnehmung Irans als erhebliche Bedrohung und haben in den vergangenen Jahren umfangreiche militärische und energiepolitische Beziehungen aufgebaut. Aus türkischer Sicht gilt seit der Unabhängigkeit Aserbaidschans die Doktrin der „einen Nation, zwei Staaten“, unter der mit Aserbaidschan als Bruderstaat enge Beziehungen gepflegt werden.

Trotz diplomatischer Friktionen haben Israel und die Türkei über die Jahre solide Verbindungen in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Verkehr und Tourismus aufrechterhalten und könnten von einer stärkeren Zusammenarbeit weiter profitieren. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit blieb von der Verschlechterung der bilateralen Beziehungen unberührt, wobei sich das Handelsvolumen von 3,4 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010<sup>10</sup> auf 8,4 Milliarden im Jahr 2021 nominal sogar mehr als verdoppelt hat.<sup>11</sup> Im Jahr 2021 war Israel mit einem Warenwert von fast 6,4 Milliarden US-Dollar einer der zehn wichtigsten Exportmärkte für die Türkei.

haben. Darüber hinaus lehnen sowohl Israel als auch die Türkei den wachsenden Einfluss Irans in Syrien und vor allem die nuklearen Ambitionen der Islamischen Republik ab. Damit im Zusammenhang steht auch die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die für beide Staaten von essenziellem Interesse ist. Hasan Murat Mercan, der Botschafter der Türkei in den Vereinigten Staaten, veröffentlichte kürzlich einen Meinungsbeitrag bei einem israelischen Thinktank, in dem er zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen der Türkei und Israel „mit

Aus israelischer Sicht ist die Türkei ein großer und wichtiger Markt. Das Land war 2020 Israels fünfgrößter Handelspartner.

Potenzial liegt zudem im Bereich der sicherheitspolitischen Kooperation, die für beide Staaten eine Priorität darstellt. In der Vergangenheit wurde wiederholt öffentlich bekannt, dass die türkischen und israelischen Nachrichtendienste eng in der Aufklärung und Terrorismusabwehr zusammenarbeiten.<sup>12</sup> Beide Länder waren in der Vergangenheit Ziele von islamistischen Terroranschlägen, möglich nicht zuletzt aufgrund der Instabilität in Syrien und dem Irak. Die Türkei ist außerdem regelmäßig Schauplatz von iranischen Spionagemissionen.

## **Beide Staaten sind bestrebt, Europa eine langfristige energiepolitische Alternative zu Russland zu bieten.**

---

Israel und die Türkei werden weiterhin sicherheitspolitische Interessen in wichtigen strategischen Fragen teilen. Für die Stabilisierung der Lage in Syrien sowie die Eindämmung Irans sind sie aufeinander angewiesen. Ein Wiederaufleben der strategischen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit könnte das durchaus belastete Vertrauensverhältnis zwischen den Sicherheitsapparaten wiederherstellen und die Normalisierungsbestrebungen erheblich unterstützen.

### **Energiesicherheit als Katalysator der Annäherung**

Im Zentrum der aktuellen Bemühungen stehen allerdings das gemeinsame Interesse an der Erdgasgewinnung im östlichen Mittelmeer und die energiepolitischen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine, die Israels Rolle als Gasexporteur stärken und die Türkei zum wichtigen Energiehub für Europa machen könnten.<sup>13</sup> Beide Staaten sind bestrebt, eine wachsende Rolle bei der Diversifizierung der europäischen Energieimporte zu spielen und eine langfristige Alternative zu Russland zu bieten.

Im Zusammenhang mit dem vorangegangenen Annäherungsversuch stand die Erdgasgewinnung im östlichen Mittelmeer bereits im Fokus und die Absichten hinsichtlich einer Pipeline zwischen Haifa und Ceyhan sorgten für viel Aufmerksamkeit.<sup>14</sup> Damals gab es allerdings keinen persönlichen Austausch zwischen hochrangigen Entscheidungsträgern, die Bemühungen konnten der Eskalation rund um die Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem nicht standhalten und scheiterten.

Stattdessen verfolgte Israel mit dem im Jahr 2019 gegründeten East-Mediterranean-Gas-Forum bestehend aus Ägypten, Zypern, Frankreich, Griechenland, Italien, Israel, Jordanien und den Palästinensischen Gebieten eine Initiative unter Ausschluss der Türkei. Die damalige Netanyahu-Regierung präferierte in ihrer Gasexportpolitik die transkontinentale Kooperation gegenüber der regionalen.<sup>15</sup> Der Bau einer EastMed-Pipeline sollte das israelische Leviathan-Gasfeld mit dem zypriotischen Aphrodite-Feld über Kreta und Griechenland mit Europa verbinden. Das Vorhaben scheiterte vorerst allerdings im Januar 2022, als die Biden-Administration ihre Unterstützung für das Projekt zurückzog und ihm damit de facto den Todesstoß versetzte.<sup>16</sup> Mit geschätzten Kosten von etwa 6,5 Milliarden US-Dollar war die Unterwasserpipeline finanziell nicht tragfähig, wurde aber dennoch von der Trump-Regierung angepriesen. Die Türkei war daher in den vergangenen Jahren im östlichen Mittelmeer zunehmend isoliert und Dialoge im Energiebereich fanden ohne sie statt.

Aus israelischer Sicht besteht das drängende Problem der Rentabilität der begrenzten Erdgasressourcen sowie das der Realisierbarkeit im volatilen Sicherheitsumfeld der Region. Konkret muss also auch die Frage gestellt werden, inwiefern langfristige Pipeline-Projekte überhaupt planbar sind. Grundsätzlich ist abzuwägen, welchen Weg des Gasexports man einschlägt. Alternativ zu Pipeline-Projekten bietet sich Flüssiggas (LNG) an. Die einzigen Flüssiggasterminals der Region, die energieaufwendig Erdgas verflüssigen, befinden sich

momentan in Ägypten. Kairos langfristige Strategie ist ebenso darauf angelegt, ein regionaler Erdgasknotenpunkt zu werden. So hat Ägypten bereits mit Zypern und Israel Abkommen geschlossen, nach denen mehr Gas in Ägypten verflüssigt werden soll.<sup>17</sup> Konkret geht es um die Lieferung israelischen Gases an ägyptische LNG-Terminals, um dieses dort zu verflüssigen. Der Scharm-el-Scheich-Gipfel im September 2021 und der Negev-Gipfel Ende März 2022 unterstrichen die Absicht der Regierungschefs, den „kalten Frieden“ der Vergangenheit hinter sich zu lassen. Am 15. Juni 2022 unterzeichneten die EU, Israel und Ägypten schließlich ein wegweisendes Abkommen über den Export von Erdgas nach Europa. Im Rahmen des Abkommens wird die EU Ägypten und Israel bei der Steigerung ihrer Gasproduktion und -exploration in ihren Hoheitsgewässern unterstützen. Israel wird das Gas über Ägypten liefern, wo es für den Export auf dem Seeweg nach Europa verflüssigt werden soll. Mittelfristig kann ein israelisch-türkisches Projekt daher wohl kaum mit der Unterstützung der EU rechnen.<sup>18</sup>

## Ein großes Hindernis für den Bau einer israelisch-türkischen Pipeline bleibt die Zypernfrage.

---

Darüber hinaus ist der Bau einer Pipeline ein langfristiges Projekt. Gewinne sind erst nach Jahren zu erwarten und der Bau einer solchen Anlage erfordert einen großen Planungsaufwand. Israeliische Amtsträger weisen laut Reuters zwar darauf hin, dass eine Pipeline zur Türkei mit einer Länge von 500 bis 550 Kilometern und Kosten von um die 1,5 Milliarden Euro realisierbar und deutlich billiger wäre als die geplante EastMed-Pipeline von circa 2.000 Kilometern Länge (bis Kreta) und voraussichtlichen Kosten von mehr als 6 Milliarden Euro.<sup>19</sup> Allerdings müsste Israel dafür eine langfristige Wette auf die Verlässlichkeit der Türkei eingehen, was angesichts der innenpolitischen Herausforderungen und der Volatilität der Region

mit vielen Risiken verbunden wäre (siehe unten).<sup>20</sup> Für Ankara hingegen würde der Aufbau einer Energiepartnerschaft mit Israel eine Bestätigung seines Gestaltungsanspruchs im östlichen Mittelmeer darstellen und helfen, die Energieabhängigkeit von Russland weiter zu reduzieren.

Russland deckte mit seinen Lieferungen 2021 rund 45 Prozent des türkischen Gasverbrauchs und ist auch ein wichtiger Handelspartner. Der aktuelle Krieg in der Ukraine erinnert die Türkei trotz ihrer stabilen Beziehungen zu Russland an die Notwendigkeit, ihre Energiequellen weiter zu diversifizieren und andere regionale Verbündete zu suchen. Mehrfach betonte Präsident Erdoğan in den vergangenen Monaten, dass die Türkei und Israel gemeinsam Gas nach Europa liefern sollten.<sup>21</sup> Im Hinblick auf die Energieversorgungssicherheit sowohl für die Türkei als auch Europa ist hervorzuheben, dass die Gasvorkommen im östlichen Mittelmeer den südlichen Energiekorridor, der aus den Lieferungen aus dem Kaspischen Meer und dem Nahen Osten besteht, ergänzen könnten. Nach Angaben von Analysten könnte eine neue 500-Kilometer-Pipeline in zweieinhalb bis drei Jahren israelisches Gas in die Türkei leiten.

Ein großes Hindernis für den Bau einer israelisch-türkischen Pipeline bleibt die Zypernfrage. Es gibt zwei denkbare Routen für eine Pipeline zwischen Israel und der Türkei. Die erste und kostengünstigere Route würde durch den Libanon und Syrien verlaufen, was jedoch mit erheblichen sicherheitspolitischen Risiken verbunden wäre. Die zweite Route würde durch die umstrittenen Hoheitsgewässer Zyperns führen, was wiederum die Zustimmung der Republik Zypern erfordern würde, die von der Türkei nicht anerkannt wird. Ohne eine Lösung des seit Jahrzehnten andauernden Zypernkonflikts ist es daher aktuell schwer vorstellbar, wie diese Gas-pipeline realisiert werden könnte. Außerdem haben sich die israelischen Beziehungen sowohl zu Zypern als auch zu Griechenland nach dem Zwischenfall auf der Mavi Marmara verändert und die von der Türkei hinterlassene Lücke in Israels regionaler Strategie geschlossen. Dabei

übernahmen beide Staaten die traditionelle Rolle der Türkei bei gemeinsamen Marine- und Luftübungen mit Israel.

### Innenpolitische Faktoren

Die volatile innenpolitische Lage in beiden Ländern könnte den Annäherungsprozess bremsen. In Israel ist die innenpolitische Situation fragil. Im Juni 2021 wurde Benjamin Netanjahu nach zwölf Jahren im Amt von einer Acht-Parteien-Koalition unter Naftali Bennett abgelöst. Ende Juni 2022 endete dieses Experiment bereits. Der Regierung gelang es nicht, die unterschiedlichen Strömungen von links bis rechts inklusive einer arabischen Partei zu vereinen. Für November dieses Jahres sind Neuwahlen angesetzt, deren Ausgang ungewiss ist. Es ist eine erneute Paralyse der Knesset zu befürchten, die in abermaligen Neuwahlen münden könnte. Dementsprechend unfähig ist die israelische Übergangsregierung – nun unter der Führung des alternierenden Premierministers Jair Lapid, größere Pipeline-Projekte mit der Türkei zu beschließen. Sollte erneut eine von Benjamin Netanjahu geführte Regierung ins Amt kommen, besteht die Gefahr, dass die Annäherungsversuche verpuffen. Während der vorherigen Amtszeit Netanjahus kühlten sich die türkisch-israelischen Beziehungen deutlich ab.

**Aktuell bietet sich für Ankara ein Zeitfenster, außenpolitische Positionen zu ändern, ohne innenpolitisch als schwach wahrgenommen zu werden.**

---

Zwar hat die aktuelle Regierung in der Türkei eine stabile Mehrheit, aber dennoch ist auch dort die innenpolitische Lage angespannt. Die Türkei befindet sich in einer tiefen Wirtschaftskrise und ist nur noch etwas mehr als ein Jahr von den nächsten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im hundertjährigen Jubiläum der Republik entfernt. Die regierende Adalet ve

Kalkınma Partisi (AK-Partei) strebt nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Wirtschaftslage eine Normalisierung der Beziehungen zu regionalen Akteuren wie Israel, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE), Saudi-Arabien und sogar Ägypten an. Ankara versucht, seine regionale Isolation zu beenden und das Vertrauen von Investoren wiederherzustellen. Die jüngste Annäherung der Türkei an diejenigen arabischen Staaten, die gute Beziehungen zu Israel pflegen, scheint die Normalisierung zwischen den beiden Staaten zu fördern. Es darf daher nicht außer Acht gelassen werden, zu welchem Zeitpunkt die türkische Initiative zur Rekalibrierung der Beziehungen stattfindet. In Verbindung mit der weltweiten geopolitischen Neuordnung im Zuge des Krieges in der Ukraine bietet sich für die aktuelle Regierung in Ankara ein willkommenes Zeitfenster, ihre eigenen außenpolitischen Positionen drastisch zu ändern, ohne innenpolitisch als schwach wahrgenommen zu werden. Israel wird daher von der Türkei konkrete Initiativen erwarten, bevor es einer echten Neuaufgabe der „strategischen Partnerschaft“ zustimmen wird.

### Schlüsselfaktor Nahostkonflikt

Das hängt auch mit einer Dauerbelastung des türkisch-israelischen Verhältnisses zusammen: dem Nahostkonflikt. Der türkische Staatspräsident betont seit vergangenem Jahr zwar regelmäßig, dass er unter bestimmten Bedingungen offen für eine Verbesserung der Beziehungen zu Israel sei, obwohl er vorher die israelische Politik gegenüber den Palästinensern noch als „inakzeptabel“ bezeichnete, während Israel unterstrich, dass die Beziehungen nicht verbessert werden könnten, solange die Türkei nicht die Hamas ausweist.<sup>22</sup> Allerdings drückte Ankara seinen Protest gegenüber den Abraham-Abkommen<sup>23</sup> aus, indem kurz nach deren Unterzeichnung im August 2020 der Hamas-Führer Ismail Haniyeh und sein Stellvertreter Saleh al-Arouri in Istanbul empfangen wurden.<sup>24</sup>

Im Dezember 2021 stellte Erdoğan dann in Aussicht, dass die beiden Länder wieder Boten austauschen könnten, wenn Israel „sensibler in Bezug auf seine regionale Politik gegenüber Palästina“ agiere.<sup>25</sup> Einige Wochen

später erklärte er, dass sich die Beziehungen zu Israel nach Telefonaten mit Premierminister Naftali Bennett und Staatspräsident Jitzchak Herzog verbessert hätten. Das Telefonat mit Bennett war der erste Kontakt zwischen einem israelischen Premierminister und Recep Tayyip Erdoğan seit 2013. Israel dürfte sich seinerseits wünschen, dass die Türkei die Rhetorik zu Israels Konflikt mit den Palästinensern entschärft. Gleichzeitig sieht sich die Türkei und insbesondere Präsident Erdoğan als Schutzpatron der Palästinenser und Jerusalems. Zuletzt verurteilte er auf einer Sitzung der AK-Partei das Vorgehen israelischer Sicherheitskräfte an der Al-Aqsa-Moschee<sup>26</sup> und sprach von Palästina, Jerusalem und Al-Aqsa als roten Linien für die Türkei.<sup>27</sup> Auch der türkische Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu erklärte vor israelischen Journalisten, dass die Türkei eine „nachhaltige Beziehung“ zu Israel anstrebe, die jedoch von der Politik Israels gegenüber den Palästinensern abhängig sei.<sup>28</sup> Aus Sicht Israels war ein weiterer positiver Schritt die Abschiebung dutzender Personen aus der Türkei, die mit der Hamas identifiziert wurden. Solange jedoch Hamas-Offizielle aus der Türkei heraus operieren können, wird eine vollkommene Normalisierung der Beziehungen nicht möglich sein.

Darüber hinaus verschärft sich die Sicherheitslage in Jerusalem und im Westjordanland stetig und eine neue Eskalation ist jederzeit möglich. Unabhängig davon, welcher Premierminister unter welcher Koalitionszusammensetzung in Israel im Amt ist – das Eskalationspotenzial im Nahostkonflikt bleibt groß. Im Falle einer Zuspitzung und angesichts der unterschiedlichen Interessenkonfiguration der Türkei und Israels hinsichtlich des Konflikts schwebt dieser wie ein Damoklesschwert über den (energiepolitischen) Annäherungsversuchen.

### **Veränderte Rahmenbedingungen im bilateralen Verhältnis**

Seit dem letzten Versuch der Rekalibrierung der Beziehungen 2016 haben sich viele Variablen verändert. Während man in der Türkei zuversichtlich auf die Neuauflage der einst

engen Beziehungen setzt, ist man in Israel deutlich skeptischer. In Israel ist die Ansicht verbreitet, dass die Türkei kein berechenbarer und zuverlässiger Akteur mehr ist. Im Jahr 2020 haben die israelischen Verteidigungs Kräfte in ihrer jährlichen Sicherheitsbewertung die Türkei zum ersten Mal als strategische Herausforderung für Israel bezeichnet.<sup>29</sup> Die öffentliche und veröffentlichte Meinung Israels steht der Charmeoffensive Ankaras deswegen zurückhaltend bis skeptisch gegenüber. Die israelische Zeitung Jerusalem Post bezeichnete im März 2022 Präsident Erdoğan als „Wolf im Schafspelz“, dessen wirtschaftliche Nöte und drohende Isolation auf internationaler Ebene einzige Treiber für die plötzliche Kehrtwende in der Israelpolitik seien.<sup>30</sup> Gleichzeitig bemüht sich Ankara ernsthaft, der israelischen Öffentlichkeit und Politik seine Absichten als ehrlich zu präsentieren und arbeitet proaktiv an positivem Messaging. Nach dem Besuch des türkischen Außenministers in Israel sprach dieser davon, dass die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Türkei und Israel einen „positiven Einfluss“ auf eine „friedliche“ Lösung des Palästinakonflikts haben werde, womit sich die türkische Position im Nahostkonflikt der von Marokko, den VAE und Bahrain annähert.<sup>31</sup> Dennoch verläuft der Annäherungsprozess zwischen beiden Staaten langsam. Der zunächst angekündigte Besuch des türkischen Energieministers zusammen mit dem Außenminister verschwand kurzfristig von der Agenda.<sup>32</sup>

Auch im Rüstungsbereich haben sich die Verhältnisse geändert. War Ankara 2009 noch der größte Abnehmer israelischer Rüstungsexporte, hat Israel mit Indien und Aserbaidschan kaufkräftige Ersatzabnehmer gefunden, deren Importe von israelischen Waffen die damaligen Importe der Türkei um ein Vielfaches übersteigen.<sup>33</sup>

Nach der Normalisierung der Beziehungen im Rahmen der Abraham-Abkommen mit den VAE, Bahrain, Marokko und dem Sudan ist Israel außerdem nicht mehr auf seine diplomatische Präsenz in der Türkei als Stützpunkt in der muslimischen Welt angewiesen. Zwar dürfte eine

Eskalation des israelisch-palästinensischen Konflikts auf Dauer auch die Beziehungen zwischen beispielsweise den VAE und Israel belasten, wie die jüngsten Eskalationen auf dem Tempelberg gezeigt haben.<sup>34</sup> Andererseits deutet das kürzlich unterzeichnete Freihandelsabkommen mit den Emiraten darauf hin, dass sich die Kooperation zwischen beiden Ländern schnell vertieft.<sup>35</sup> Das historische Energieabkommen mit Ägypten und der EU wird auch in dieser Hinsicht zu einer weiteren Stabilisierung der israelischen Nachbarschaftsbeziehungen beitragen und die ägyptisch-israelischen Beziehungen vertiefen.

Außerdem hat Israel seine Beziehungen zu anderen Akteuren im Mittelmeerraum gestärkt. Es liegt im Interesse des Landes, die guten Beziehungen zu Griechenland und Zypern nicht zu gefährden.<sup>36</sup> Insofern steht der israelischen Regierung eine Reihe von Optionen offen – sowohl wirtschaftlich als auch politisch. Das stärkt die Verhandlungsmacht Israels gegenüber der Türkei.

Dementsprechend zurückhaltend wurde der jüngste Besuch des türkischen Außenministers Mevlüt Çavuşoğlu in Israel aufgenommen. Einige Medien betonten aber auch die positiven



Position der Stärke: Israel hat zuletzt durch Annäherungen etwa an Griechenland und Zypern nicht nur energiepolitisch seinen Handlungsspielraum im östlichen Mittelmeer erweitert und kann es sich nun leisten, den Avancen der Türkei mit Zurückhaltung zu begegnen. Quelle: © Louiza Vradi, Reuters.

Aspekte des Besuchs.<sup>37</sup> Allerdings standen im Mittelpunkt der Berichterstattung andere Fragen als eine künftige Energiepartnerschaft mit der Türkei. Das Medienecho konzentrierte sich vor allem auf die Möglichkeit, dass beide Länder erneut Botschafter austauschen, die türkische Position zum Nahostkonflikt und vor allem die Beziehungen der Türkei zur Hamas. Zudem dominierte in israelischen Medien das Thema, dass Außenminister Çavuşoğlu den Tempelberg in Jerusalem ohne israelische Offizielle besuchte. Eine potenzielle Energiepartnerschaft fand hingegen keine Erwähnung. Stattdessen verkündete der Generaldirektor des israelischen Energieministeriums, Lior Schillat, man verhandele mit der EU über den Export israelischen Gases über Ägypten, was wenige Wochen später nach einem Besuch der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen auch zu einem Abschluss kam.<sup>38</sup>

## **Es ist im Interesse Deutschlands, sich für eine Einbindung der Türkei in regionale Energieformate einzusetzen.**

---

### **Konsequenzen für Deutschland und die Europäische Union**

Die Aussichten auf Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen beiden Staaten sind noch unklar. Allerdings hat eine Veränderung im bilateralen Verhältnis zwischen der Türkei und Israel immer auch Implikationen für Deutschland und Europa. Eine Annäherung und mögliche engere Kooperation würde maßgeblich zur Stärkung der regionalen Stabilität im Nahen Osten und östlichen Mittelmeer beitragen und wäre ein Schritt in Richtung einer Deeskalation für Konflikte in der Region. Hinzu kommt, dass eine israelisch-türkische Zusammenarbeit die internationalen Bemühungen um eine Eindämmung und langfristig denkbare Reintegration Irans in die internationale Gemeinschaft unterstützen würde. Eine

Wiederannäherung zwischen Israel und der Türkei würde helfen, eine gemeinsame Position gegenüber Teheran zu finden.

Ferner ist, trotz des ägyptisch-israelischen LNG-Deals, vor allem eine Energiepartnerschaft zwischen Israel und der Türkei im Interesse der europäischen Energiesicherheit. Zwar hat die EU ambitionierte klimapolitische Ziele – bis zum Jahr 2050 soll Europa klimaneutral sein, womit langfristig die Gasfelder im östlichen Mittelmeerraum an Bedeutung verlören<sup>39</sup> –, doch spielt mittelfristig Erdgas als Brückentechnologie für die Klimaneutralität eine wichtige Rolle, die durch die notwendige Diversifizierung im Zuge des Krieges Russlands gegen die Ukraine weiter zugenommen hat. Die Bundesrepublik unterstützt grundsätzlich den European Green Deal, den Ursula von der Leyen im Dezember 2019 im Europäischen Rat vorstellte. Für die EU besteht allerdings auch die dringende Aufgabe, mittelfristig unabhängiger von russischem Gas zu werden, solange diese Ressource zur Energiegewinnung noch benötigt wird. Daraus ergibt sich für Deutschland (genauso wie für die EU) ein Zielkonflikt. Konkret konkurrieren hier die außenpolitischen Ziele der regionalen Integration, Konfliktendämmung und des Multilateralismus mit dem Ziel des globalen Klimaschutzes, das unter der grünen Außenministerin Annalena Baerbock im Auswärtigen Amt priorisiert behandelt wird.<sup>40</sup> Die Frage, ob Deutschland oder die EU eine mögliche Pipeline zwischen israelischen Gasfeldern und der Türkei unterstützen soll, muss dabei unter verschiedenen Aspekten betrachtet werden. Neben klimapolitischen Zielen sollten auch geopolitische Faktoren wie regionale Stabilität, Konfliktbeilegung und Potenziale der regionalen Integration in Betracht gezogen werden.

Die Aussicht auf eine Entspannung des israelisch-türkischen Verhältnisses sowie eine daraus möglicherweise resultierende Entspannung des Zypernkonflikts sollten daher berücksichtigt werden. Israel hat in den vergangenen Jahren strategische Beziehungen mit Zypern aufgebaut und folglich ein Interesse an einer

Lösung des Konflikts. Insbesondere in der volatilen Sicherheitslage sowohl in Israel und den Palästinensischen Gebieten als auch der Region insgesamt sollten Chancen der Annäherung genutzt werden, wenngleich dafür Kosten in Kauf genommen werden müssen. Die Position der Bundesrepublik wird jedoch aufgrund der EU-Mitgliedschaft der Republik Zypern auch von deren Sensibilitäten beeinflusst werden. Es ist im Interesse Deutschlands, eine Lösung zu finden und sich für eine Einbindung der Türkei in regionale Energieformate einzusetzen. Dadurch könnten die Spannungen zwischen der Türkei und ihren Nachbarn gesenkt und in einen institutionalisierten Rahmen verlagert werden.

Unabhängig davon wäre es wünschenswert, würden sowohl Deutschland als auch die Europäische Union die sich abzeichnende Re-Normalisierung zwischen Israel und der Türkei unterstützen und positiv begleiten. Es ist zu begrüßen, dass wieder vermehrt Austausch stattfindet und Kanäle geschaffen werden, um konkrete Kooperationsfelder zu erweitern. Beide Länder sind Schlüsselstaaten für die Bundesrepublik in der Region – eine Wiederannäherung kann nur von Interesse sein. Während im Nahen Osten Trends zur Eskalation und Annäherung parallel zu beobachten sind, ist ein mögliches Rapprochement zwischen der Türkei und Israel ein positives Zeichen. Eine regional wieder integrierte Türkei, zusammen mit Israel und seinen neuen Partnern am Golf, kann die Stabilität in dieser krisenerschütterten Region nur stärken.

---

**Philipp Burkhardt** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro Israel der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Nils Lange** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro Türkei der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Shavit, Eldad et al. 2022: The Regional Arena: Friction and Divides alongside Detente and Co-operation, Strategic Survey for Israel 2022, The Institute for National Security Studies (INSS), S.14, in: <https://bit.ly/3Ix8yP> [13.07.2022].
- 2 Rivlin, Paul 2021: The Impact of Covid-19 and Conflict on Middle Eastern Economies, 21.01.2021, in: <https://bit.ly/3nTqowL> [12.07.2022].
- 3 Türkisches Handelsministerium 2022: Israel, in: <https://bit.ly/3bVBH4T> [31.05.2022].
- 4 Strategic Comments 1996: Turkey-Israel Defence Agreement, International Institute for Strategic Studies (IISS), 2: 6, 07/1996, S. 1-2, in: <https://doi.org/10.1080/1356788960261> [13.07.2022].
- 5 1956 nach der Suez-Krise, 2011 nach der Eskalation des Streits um die Mavi Marmara, 2016 Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem.
- 6 Focus Online 2015: „Alle Anzeichen von Kriegsverbrechen“, 09.09.2015, in: <https://bit.ly/3aDVC0U> [12.07.2022].
- 7 Dolan, Mike / Subler, Jason / Roche, Andrew 2009: Turkish PM storms out of heated Mideast debate, Reuters, 29.01.2009, in: <https://reut.rs/3uGKGxC> [31.05.2022].
- 8 Borger, Julian 2009: Turkey confirms it barred Israel from military exercise because of Gaza war, The Guardian, 12.10.2009, in: <https://bit.ly/3AKQhql> [31.05.2022].
- 9 Mercan, Hasan Murat 2022: Türkiye and Israel: Optimism must prevail, Turkeyscope: Insights on Turkish Affairs 6: 2, 12.04.2022, in: <https://bit.ly/3z2cm2v> [31.05.2022].
- 10 Türkisches Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten 2022: Economic and Commercial Relations with Israel, in: <https://bit.ly/3bYiO1d> [31.05.2022].
- 11 Daily Sabah 2022: Turkey, Israel vow greater potential in endeavor to boost trade, 09.03.2022, in: [http://sabahdai.ly/\\_1693](http://sabahdai.ly/_1693) [14.07.2022].
- 12 Abadi, Jacob 1995: Israel and Turkey: From Covert to Overt Relations, Journal of Conflict Studies 15: 2, 01.09.1995, in: <https://bit.ly/3O2ZLjM> [12.07.2022].
- 13 Tavsan, Sinan 2022: Turkey targets nuclear and local gas to reduce energy imports, Nikkei Asia, 12.04.2022, in: <https://s.nikkei.com/3uMcNvM> [31.05.2022].
- 14 Girit, Selin 2016: Gas pipeline hope heals rupture in Israel-Turkey ties, BBC, 19.10.2016, in: <https://bbc.in/3IyGKoO> [31.05.2022].
- 15 Wolfrum, Stefan 2019: Israels widersprüchliche Gasexportpolitik, SWP-Aktuell 2019/58, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 30.10.2019, in: <https://bit.ly/3P5DhAO> [28.07.2022].
- 16 Bengio, Ofra 2022: Turkey Finds Israel Useful Again, Tablet, 14.03.2022, in: <https://bit.ly/3uJNnOI> [12.07.2022].
- 17 Krasna, Joshua 2022: Politics, War and Eastern Mediterranean Gas, Tel Aviv Notes – Contemporary Middle East Analysis 16: 4, 24.03.2022, in: <https://bit.ly/3z2eF5t> [12.07.2022].

- 18 Deutsche Welle 2022: EU signs gas deal with Egypt and Israel to curb dependence on Russia, 15.06.2022, in: <https://p.dw.com/p/4CjhE> [14.07.2022].
- 19 Coskun, Orhan / Rabinovitch, Ari 2022: Israel-Turkey gas pipeline discussed as European alternative to Russian energy, Reuters, 29.03.2022, in: <https://reut.rs/3cblusA> [31.05.2022].
- 20 Krasna 2022, N.17.
- 21 Gumrukcu, Tuvan / Spicer, Jonathan / Fenton, Susan 2022: Erdogan says Turkey, Israel can jointly bring gas to Europe, Reuters, 04.02.2022, in: <https://reut.rs/3AQ09z5> [31.05.2022].
- 22 Zaman, Amberin 2021: Israel side-eyes Turkish offers of friendship as Ankara shelters Hamas, Al-Monitor, 07.01.2021, in: <https://bit.ly/3avXcsV> [31.05.2022].
- 23 Unter den Abraham-Abkommen versteht man die Normalisierung der Beziehungen der Vereinigten Arabischen Emirate, Bahreins, Sudans und Marokkos zu Israel. Diese Staaten hatten reguläre diplomatische Beziehungen zu Israel auch wegen des israelisch-palästinensischen Konflikts zuvor abgelehnt.
- 24 Egeresi, Zoltán 2020: How the Abraham Accords affected the Turkish Foreign Policy?, Turkeyscope: Insights on Turkish Affairs 4: 7, 15.10.2020, S. 2, in: <https://bit.ly/3O5h17Q> [01.06.2022].
- 25 AP News 2021: Turkey calls for Israeli ‚sensitivity‘ toward Palestinians, 08.12.2021, in: <https://bit.ly/3yFubTk> [31.05.2022].
- 26 Daily Sabah 2022: ‚Turkey condemns Israel’s raid on Al-Aqsa‘, 18.04.2022, in: [http://sabahdai.ly/\\_185t](http://sabahdai.ly/_185t) [14.07.2022].
- 27 Özgan, Osman 2022: Cumhurbaşkanı Erdoğan Herzog ile görüşecek: Kırmızı çizgimize saygı göster (Präsident Erdoğan trifft sich mit Herzog: Respektieren Sie unsere rote Linie), Yeni Şafak, 19.04.2022, in: <https://bit.ly/3AKeddk> [31.05.2022].
- 28 Berman, Lazar 2022: Turkish foreign minister says ties with Israel dependent on Palestinian rights, The Times of Israel, 13.04.2022, in: <https://bit.ly/3AMy9MJ> [31.05.2022].
- 29 Frantzman, Seth J. 2020: Israeli military and intelligence assessments see Turkey as growing threat, The Jerusalem Post, 23.08.2020, in: <https://bit.ly/3PqTkb8> [31.05.2022].
- 30 Weinberg, David M. 2022: Erdogan is a Turkish wolf in sheep’s clothing, The Jerusalem Post, 10.03.2022, in: <https://bit.ly/3IAPMRN> [01.06.2022].
- 31 Kucukgocmen, Ali / Toksabay, Ece / Butler, Daren 2022: Turkey says normalisation of Israel ties will help resolve Palestinian conflict, Reuters, 25.05.2022, in: <https://reut.rs/3P6ont8> [31.05.2022].
- 32 Berman, Lazar 2022: FM’s visit shows Turkey eager to accelerate reconciliation, but Israel more cautious, The Times of Israel, 24.05.2022, in: <https://bit.ly/3PjtDcC> [31.05.2022].
- 33 Zwischen 2009 und 2021 hat Israel insgesamt Waffen im Wert von 888 Mio. US-Dollar nach Aserbaidschan exportiert. Die Türkei exportierte im selben Zeitraum laut offiziellen Statistiken (SIPRI Arms Transfers Database) nur im Wert von 99 Mio. US-Dollar Waffen.
- 34 Levy, Elior / Eichner, Itamar 2022: UAE reproves Israeli envoy over Temple Mount violence, Ynetnews, 19.04.2022, in: <https://bit.ly/3P6nMHX> [31.05.2022].
- 35 Berman, Lazar 2022: ‚A historic milestone‘: Israel and UAE sign free trade agreement, The Times of Israel, 01.04.2022, in: <https://bit.ly/3c9m9uu> [31.05.2022].
- 36 Bengio 2022, N.16.
- 37 Berman, Lazar 2022: Lapid and visiting Turkish FM agree on path forward to return ambassadors, The Times of Israel, 25.05.2022, in: <https://bit.ly/3o4neq0> [01.06.2022]; Lis, Jonathan 2022: Turkish FM: Reviving Israel Ties Will Have Positive Effect on Israeli-Palestinian Conflict, Haaretz, 25.05.2022, in: <https://bit.ly/3IAQIWj> [01.06.2022].
- 38 Harkov, Lahav 2022: Israel negotiating gas exports to Europe, The Jerusalem Post, 22.05.2022, in: <https://bit.ly/3aPuMKm> [23.08.2022].
- 39 Rau, Moritz / Seufert, Günter / Westphal, Kirsten 2022: Der östliche Mittelmeerraum im Fokus der europäischen Energiewende, SWP-Aktuell 2022/4, SWP, 13.01.2022, in: <https://bit.ly/3NYGU9n> [28.07.2022].
- 40 Zaremba, Nora Marie 2022: So grundlegend baut Baerbock das Auswärtige Amt um, Der Tagesspiegel, 11.02.2022, in: <https://bit.ly/3uMlyFI> [31.05.2022].

ISSN 0177-7521  
38. Jahrgang  
Ausgabe 3|2022



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Telefon (030) 269 96-33 88  
[www.auslandsinformationen.de](http://www.auslandsinformationen.de)  
[www.fb.com/internationalreports](http://www.fb.com/internationalreports)  
[www.twitter.com/auslandsinfo](http://www.twitter.com/auslandsinfo)  
[www.instagram.com/auslandsinfo](http://www.instagram.com/auslandsinfo)  
[auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Herausgeber:  
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:  
Dr. Sören Soika

Redaktion:  
Dr. Canan Atilgan  
Thomas Birringer  
Christian Echle  
Dr. Stefan Friedrich  
Benjamin Gaul  
Dr. Lars Hänsel  
Dr. Christina Krause  
Frank Priess  
Thomas Tödtling  
Sabina Wölkner  
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:  
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:  
Alena Beram, Tim Knauth, Lina Rühl und  
Lyn Westphal

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt  
die Meinung der Redaktion wieder.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf nicht zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informationen und Bestellungen wenden Sie sich bitte an: [auslandsinformationen@kas.de](mailto: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:  
Arbeitslosigkeit und politischer Stillstand führten im bosnischen Tuzla im Februar 2014 zu Demonstrationen, bei denen es zu Ausschreitungen kam.  
© Edmond Ibrahim, Reuters.  
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:  
Dr. Benedikt Helfer  
Oliver Seifert

Übersetzung:  
Ina-Cornelia Wall, Berlin

Gestaltung / Satz:  
racken GmbH, Berlin



A

[auslandsinformationen.de](http://auslandsinformationen.de)

[fb.com/internationalreports](https://fb.com/internationalreports)

[twitter.com/auslandsinfo](https://twitter.com/auslandsinfo)

[instagr.am/auslandsinfo](https://instagr.am/auslandsinfo)