

# AUSLANDSINFORMATIONEN



## Unterm Radar

Die verdrängten Krisen der Welt



# AUSLANDSINFORMATIONEN

4 | 2024

Liebe Leserinnen und Leser,

der Angriff der Hamas auf Israel und dessen Folgen sowie der Krieg Russlands gegen die Ukraine haben in den vergangenen zwei Jahren die außenpolitischen Diskussionen in Deutschland geprägt. Das hat Gründe: Mit Israel wurde im Oktober 2023 ein Staat angegriffen, für dessen Sicherheit sich unser Land richtigerweise in besonderem Maße verantwortlich fühlt. Der Angriff Russlands auf die Ukraine wiederum bedroht die Sicherheit Deutschlands und Europas unmittelbar. Beide Staaten – Israel wie die Ukraine – sehen sich zudem mit Gegnern konfrontiert, die ihre schiere Existenz bedrohen.

Gleichwohl ist es wichtig, auch andere Konfliktherde nicht aus den Augen zu verlieren. Denn auch Konflikte, die jahrelang unter dem Radar flogen, können plötzlich und unerwartet wieder eskalieren beziehungsweise neue Wendungen nehmen, wie das Beispiel Syrien jüngst eindrücklich gezeigt hat. „Krisen gehen nicht einfach weg“, stellt die Afghanistan-Expertin Ellinor Zeino in dieser Ausgabe der Auslandsinformationen fest. Tatsächlich sind sie zahlreich und vielgestaltig. Das beginnt bei innerstaatlichen Konflikten, die häufig durch die Einmischung externer Akteure eine enorme Komplexität erhalten. Ein Beispiel dafür ist der Konflikt im Osten der Demokratischen Republik Kongo, den Jakob Kerstan in seinem Beitrag analysiert. Das Spektrum geht weiter über die Bedrohung durch Terroristen sowie hausgemachte humanitäre Krisen, wie sie Maximilian Strobel mit Blick auf Kuba skizziert. Und es reicht bis zu den auch sicherheitsrelevanten Auswirkungen des Klimawandels. Frederick Kliem und Timm Anton arbeiten diese in ihrem Text über Südasien heraus.

Die Frage, wie Deutschland – gemeinsam mit seinen Partnern – in Zukunft bei internationalen Krisen seine Interessen wirkungsvoll verteidigen kann, bleibt also auf der Tagesordnung. Ein institutioneller Ausdruck dieser Erkenntnis ist die Enquete-Kommission, die der Bundestag im Sommer 2022 mit dem Auftrag eingesetzt hat, aus dem zwanzigjährigen Afghanistan-Einsatz Lehren für künftige deutsche Beteiligungen an internationalen Krisenmissionen zu ziehen. Der Abschlussbericht der Kommission steht noch aus. Klar ist aber, dass es in Deutschland erheblicher Anstrengungen bedarf, um das Missverhältnis zwischen unseren Zielen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen – man könnte auch sagen: die krasse Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit deutscher Außenpolitik – zu überbrücken.

Zu diesen Ressourcen gehören die Schlagkraft der Bundeswehr und die Stärke der deutschen Wirtschaft. Hinsichtlich der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr sind zwar seit 2022 einige Fortschritte zu beobachten, diese reichen aber bei Weitem nicht aus – zumal das ohnehin bislang nur sporadisch erreichte Zwei-Prozent-Ziel der NATO nach der erneuten Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten obsolet sein dürfte. Und die Wirtschaft? Dort überwiegt derzeit der Pessimismus. Ohne eine Bundeswehr auf der Höhe der Zeit und eine starke Wirtschaft aber fehlen der deutschen Außenpolitik wichtige Einflusshebel. Sie sieht sich dann in vielen Fällen auf moralische Appelle und den Verweis auf das Völkerrecht reduziert, das allerdings, wie Franziska Rinke und Philipp Bremer in ihrem Artikel hervorheben, aus sich selbst heraus Krisen und Kriege nicht zu beenden vermag.

Neben diesen materiellen Ressourcen mangelte es in der Vergangenheit auch an einer immateriellen Ressource, nämlich der Fähigkeit zu strategischem Denken. Die Symptome: häufige Verwechslung von Wunsch und Wirklichkeit sowie die Überbetonung guter Absichten bei Vernachlässigung der tatsächlichen Folgen der eigenen Politik. Diesen Mangel zu beheben, ist schwierig, aber wichtig. Ein sinnvoller Vorschlag ist in diesem Zusammenhang die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats, wie er in vielen anderen Ländern existiert. Ein solches Gremium ist sicher kein Allheilmittel, könnte aber geeignet sein, ein ganzheitliches Auftreten unseres Außenhandelns zu garantieren.

Um das oben beschriebene Missverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu korrigieren, ist auch eine Neujustierung bei den Zielen und Ansprüchen nötig. Dies sollte auf eine klare Prioritätensetzung und Selbstbeschränkung auf mehreren Ebenen hinauslaufen. Das betrifft erstens die Frage, wo wir uns engagieren. Leicht kann bei jeder Krise der Impuls aufkommen, zu fordern: Da muss Deutschland doch etwas tun! Die Wahrheit jedoch ist: Deutschland allein, aber auch Europa oder sogar der politische Westen insgesamt haben nicht die Kraft und den Willen, in jede Krise auf der Welt entscheidend einzugreifen.

Priorität wird auf absehbare Zeit die Landes- und Bündnisverteidigung haben. Jenseits dessen sollte der Schwerpunkt für Deutschland auf seiner unmittelbaren europäischen Nachbarschaft sowie der Sicherung wichtiger Handelsrouten liegen. Schon hier kommen Deutschland und Europa derzeit an die Grenzen ihrer militärischen und politischen Kapazitäten, wie die Beiträge von Jakov Devčić und Daniel Braun zum Kosovo-Konflikt sowie von Stephan Malerius zu den verschiedenen Krisen im Südkaukasus genauso zeigen wie die Schwierigkeiten Deutschlands, der EU-Mission zum Schutz der Handelsroute durch das Rote Meer und den Golf von Aden dauerhaft die entsprechenden Kriegsschiffe zur Verfügung zu stellen. Auf der anderen Seite wird es immer Krisen und Konflikte geben, die uns zurecht empören, die aber nicht unmittelbar unsere Kerninteressen berühren. Moritz Fink und Saw Kyaw Zin Khay schildern in ihrem Artikel eindrücklich den mutigen Kampf vieler Bürger gegen die Militärjunta in Myanmar, die ihnen die Wahl von 2020 durch einen Putsch gestohlen hat und seitdem Krieg gegen das eigene Volk führt. Zur Ehrlichkeit gehört aber, dass Deutschland und die EU hier keine entscheidende Rolle spielen werden.

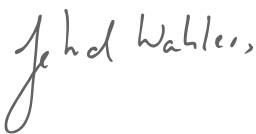
Selbstbeschränkung ist zweitens auch bei der Frage geboten, welche Ziele wir verfolgen, wenn wir uns entscheiden, in eine bestimmte Krise einzugreifen. Die Erkenntnis, dass umfassende State-Building-Einsätze – Extrembeispiel: Afghanistan – weitgehend gescheitert sind, ist lange gereift. Vieles deutet darauf hin, dass eine Beschränkung auf klar umgrenzte Ziele, die deutsche und europäische Kerninteressen betreffen, ein gutes Konzept für künftige Engagements sein könnte.

Ein solches Ziel ist die Terrorismusbekämpfung. Ein weiteres ist die Vermeidung massenhafter Migration nach Europa. Folgerichtig plädieren Steffen Krüger, Gregory Meyer und Nils Wörmer in ihrem Beitrag zum Krieg im Sudan dafür, das politische und wirtschaftliche Kapital Deutschlands und Europas in dem Versuch zu bündeln, für die rund dreizehn Millionen Sudanesisinnen und Sudanesen, die durch den Konflikt ihre Heimat verlassen mussten, innerhalb des Landes oder in unmittelbarer Nachbarschaft menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten.

Unsere Ansprüche sollten wir – drittens – auch bei der Wahl der Ansprechpartner herunterschrauben, die vor Ort in der Lage sind, nachhaltig Einfluss auf die Entwicklung von Krisen zu nehmen. In den seltensten Fällen werden diese Ansprechpartner unseren demokratischen und gesellschaftspolitischen Idealvorstellungen entsprechen, in manchen werden sie diesen sogar diametral entgegenstehen. Dennoch sollten wir den Dialog zumindest dort suchen, wo es möglicherweise Interessenüberschneidungen bei für uns wichtigen Fragen gibt.

Und unsere Werte? Diese bilden auch zukünftig Grundlage und Orientierung für unser Handeln. Dabei dürfen wir durchaus selbstbewusst auftreten. Nicht zuletzt die politischen Stiftungen treten weltweit für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ein, arbeiten mit Parteien und Parlamenten in einer Vielzahl von Ländern zusammen. Dabei darf die deutsche und insgesamt die westliche Politik den jeweiligen historischen und gesellschaftlichen Kontext jedoch nicht außen vor lassen. Denn auch wenn es ohne Frage gut ist, dass etwa Frauen in Afghanistan zwei Jahrzehnte lang bessere Lebensperspektiven und mehr Rechte hatten und diese Erfahrung möglicherweise die politische Zukunft Afghanistans noch beeinflussen wird, müssen wir zunächst feststellen: Es war nicht nachhaltig. Die Taliban waren zwanzig Jahre nach ihrem Sturz 2001 wieder da. Der Unterschied zu damals: Der Westen ist erschöpfter – militärisch wie politisch. Das hilft niemandem außer den Feinden jener freiheitlichen Werte, die wir verteidigen möchten.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr  


---

**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)).



8 *Im Gespräch*

„Krisen gehen nicht einfach so weg“  
Ellinor Zeino über die Lehren aus  
Afghanistan und die Zukunft deutscher  
Auslandseinsätze

29

„Great Game“ im Südkaukasus  
Wie interne und externe Faktoren die  
Spannungen in der Region anheizen  
Stephan Malerius

19

Eine Geschichte, zwei Narrative  
Warum der Kosovo-Konflikt weiterschwelt  
Jakov Devčić / Daniel Braun

42

Vom Frühling in die Tragödie  
Der unbeachtete Krieg im Sudan  
Steffen Krüger / Gregory Meyer / Nils Wörmer

# Unterm Radar

## Die verdrängten Krisen der Welt



55

### Viele Akteure und keine Lösung

Zum anhaltenden Konflikt im Ostkongo

[Jakob Kerstan](#)

78

### Vom Mythos zum Drama

Die vergessene Krise in Kuba

[Maximilian Strobel](#)

67

### Das Land gegen das Militär

Zur politischen Lage in Myanmar

[Moritz Fink / Saw Kyaw Zin Khay](#)

89

### Die neue Normalität

Südasiens (fast) vergessene Klimakrise  
und Europas Verantwortung

[Frederick Kliem / Timm Anton](#)

100

### Krise des Völkerrechts?

Ein Plädoyer für ein besseres Erwartungs-  
management

[Franziska Rinke / Philipp Bremer](#)

Vom Klassenraum zur Flüchtlingsunterkunft: In diesem Schulgebäude in Port Sudan haben Menschen Schutz gefunden, die vor dem Krieg in anderen Regionen ihres Landes geflohen sind. Insgesamt befinden sich rund 13 Millionen Sudaneseinnen und Sudanese auf der Flucht.

Foto: © Omer Erdem, AA, picture alliance.





*Im Gespräch*

Unterm Radar. Die verdrängten Krisen der Welt

# „Krisen gehen nicht einfach so weg“

Ellinor Zeino über die Lehren aus Afghanistan und die Zukunft deutscher Auslandseinsätze

Dr. Ellinor Zeino war für die Konrad-Adenauer-Stiftung in Afghanistan tätig und ist derzeit Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags zur Aufarbeitung des gescheiterten Einsatzes am Hindukusch. Im Interview mit den Auslandsinformationen verrät sie, woran die Afghanistan-Mission krankte, was aus ihr für zukünftige Kriseneinsätze zu lernen ist und warum Deutschland in der Außenpolitik häufig viel will, am Ende aber wenig erreicht.

---

*Auslandsinformationen (Ai): Es waren dramatische Szenen, die im Sommer 2021 um die Welt gingen, als die internationalen Truppen überstürzt aus Afghanistan abzogen und die Taliban nach rund 20 Jahren wieder die Macht im Land übernahmen. Deutsche Politiker sprachen von einem „Desaster“, einem „Debakel“, einer „Tragödie“. Sie waren damals Leiterin des Afghanistan-Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kabul. Wie haben Sie diese Tage in Erinnerung?*

**Ellinor Zeino:** Es war eine unglaublich intensive Zeit. Man hat

irgendwann gemerkt, dass die Uhr tickt und es nur noch um Wochen und Tage geht. Als die USA dann gesagt haben, sie verlegen ihre Botschaft in den Flughafen, da wussten wir: Es geht jetzt nur noch um Stunden. Ich hatte Afghanistan in der Woche vorher verlassen und befand mich in Taschkent. Meine größte Sorge war die Sicherheit unserer Mitarbeiter, die ja noch in Kabul waren. Dabei befürchtete ich weniger, dass die Taliban uns angreifen, weil sie dazu keinen Grund mehr hatten, sondern dass die Lage insgesamt eskaliert, also Kabul belagert wird und wir bürgerkriegsähnliche Zustände erleben. Es waren ja praktisch alle bewaffneten Konfliktparteien in Kabul – da kann ein Funke zur Eskalation führen.

*Ai: Und wie ging es dann weiter?*

**Zeino:** Der Tag der Machtübernahme kommt mir im Nachhinein

surreal vor. Es war ein Sonntag, in Afghanistan ist das der erste Tag der Woche. Wir hatten daher unser Team-Meeting, ich war digital zugeschaltet. Mitten im Meeting kam dann die Nachricht, dass die Taliban in die Stadt einziehen. Innerhalb von ein paar Stunden nahmen sie die Stadt ein, ohne auf Widerstand zu treffen, aber es brachen Panik und Verkehrschaos aus. Wir haben entschieden, dass es sicherer ist, wenn unser Team zunächst im Büro bleibt.

Für uns gab es nur ein Ziel: Unsere Mitarbeiter in Sicherheit bringen. Allerdings war schnell klar: Über das Ortskräfteverfahren, also die Flieger der Bundesregierung, wird niemand von uns rauskommen. Wir haben also an einer Landevakuierung gearbeitet. Die Taliban kontrollierten bereits alle Grenzübergänge und die landesweiten Straßensperren. Wir mussten daher das Einverständnis der Taliban sowie eine Aufnahmegenehmigung aus Pakistan einholen. Was uns zusätzlich Sorgen bereitete, war unsere Route durch die Provinz Nangarhar, eine Hochburg des regionalen Ablegers des

sogenannten Islamischen Staats. Auch die Friedrich-Ebert-Stiftung hatte noch Ortskräfte in Kabul und war in einer ähnlichen Lage. Wir beschlossen daher eine gemeinsame Landevakuierung. Unsere afghanischen Mitarbeiter standen am 31. August an der Grenze zu Pakistan. Dort haben wir sie dann zusammen mit unseren Kollegen von der Ebert-Stiftung abgeholt. Am 1. September verließ der letzte Flieger der US-Truppen Afghanistan. Wir waren praktisch vor der großen Fluchtwelle draußen.

*Ai: Nun wird der Afghanistan-Einsatz, der so überstürzt endete, seit Sommer 2022 im Rahmen einer Enquete-Kommission des Bundestags aufgearbeitet. Sie sind als Afghanistan-Expertin Mitglied dieser Kommission. Was ist eigentlich deren konkreter Auftrag?*

**Zeino:** Zunächst muss man wissen, dass es parallel auch noch einen rein parlamentarischen Untersuchungsausschuss gibt, mit dem man uns nicht verwechseln darf. Dieser schaut nur auf die letzten zwei Jahre des Afghanistan-Einsatzes und die Evakuierung, wir dagegen blicken auf die gesamten 20 Jahre. Wir analysieren die militärische und zivile Seite des Einsatzes. Das heißt, wir betrachten das Agieren und die Zusammenarbeit aller deutschen Ressorts, die in Afghanistan eine Rolle spielten – das Verteidigungsministerium, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Auswärtige Amt, das Innenministerium. Unser Auftrag ist es, Lehren für künftige Auslands- und Kriseneinsätze zu ziehen. In diesem Sinne sind wir keine reine „Afghanistan-Kommission“, sondern vor allem eine Kommission für Kriseneinsätze im Ausland.



Blick nach vorn: Die Enquete-Kommission des Bundestags analysiert nicht nur den zwanzigjährigen Einsatz in Afghanistan. Sie soll auch Empfehlungen für künftige deutsche Kriseneinsätze erarbeiten. Foto: © Wolfgang Kumm, dpa, picture alliance.

*Ai: Wie setzt sich die Kommission zusammen?*

**Zeino:** Wir sind 22 Mitglieder: 11 Bundestagsabgeordnete und 11

von den Bundestagsfraktionen nominierte Sachverständige. Letztgenannte sind Experten mit unterschiedlichsten Hintergründen, darunter ehemalige Bundeswehrgeneräle, Wissenschaftler, Regionalexperten sowie ehemalige zivile Einsatzkräfte. Diese verschiedenen Erfahrungshorizonte sind wichtig, denn ein Einsatz wie in Afghanistan ist so komplex, dass eine einzelne Person gar nicht alle Bereiche abdecken kann. In der Kommission arbeiten wir im Konsensprinzip. Wir versuchen, uns auf gemeinsame Positionen zu einigen. Meistens gelingt das – wenn nicht, können Mitglieder oder Fraktionen auch Sondervoten abgeben. Es wird sehr konzentriert und sachorientiert gearbeitet. Der Umgang war vor allem für die Afghanistan-Aufarbeitung sehr kollegial. In der zweiten Phase erarbeiten wir jetzt politische Handlungsempfehlungen für Deutschlands künftige Auslandseinsätze.

*Ai: Der vollständige Name der Kommission lautet: „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“. Was meinen wir eigentlich, wenn wir von einem „vernetzten Engagement“ oder „vernetzten Ansatz“ sprechen?*

**Zeino:** Unser Grundverständnis ist, dass man Krisen holistisch

verstehen muss. Der zentrale Gedanke ist: Entwicklung ist nur möglich, wenn Sicherheit und Stabilität garantiert sind. Und Sicherheit und Stabilität sind nur nachhaltig, wenn es eine gewisse wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung gibt. Krisen sind komplex, und für ihre Bewältigung braucht es umfassende Ansätze, die zivile und militärische Elemente zusammendenken. Deshalb sind verschiedene Akteure und politische Ressorts beteiligt, die „vernetzt“ agieren müssen. Unsere Aufgabe in der Enquete-Kommission ist es, zu bewerten, wie in Zukunft unser vernetztes Handeln nach außen – also Stabilisierung, Terrorismusbekämpfung, Diplomatie, Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe – wirkungsvoller funktionieren und ineinandergreifen muss.

*Ai: In der Kommission sitzen Vertreter verschiedenster politischer Couleur. Jene der AfD etwa haben kritisiert, schon der Arbeitsauftrag der Kommission sei in dem Sinne fehlgeleitet, dass nur die Frage des „Wie“ künftiger deutscher Auslandseinsätze gestellt werde, nicht aber die Frage des „Ob“. Was würden Sie diesem Einwand entgegen?*

**Zeino:** Zunächst einmal: Das ist natürlich eine legitime Frage. Ich

habe allerdings nicht den Eindruck, dass es bei uns ein Kommissionsmitglied gibt, das kategorisch sagt, dass es nie wieder Auslands- oder Kriseneinsätze geben sollte. Ich denke, es ist jedem bewusst, dass sich Deutschland angesichts der vielfältigen Krisen nicht pauschal entziehen kann.



Klar ist aber auch: Mit der Rückkehr des Krieges nach Europa und der „Zeitenwende“ steht die Landes- und Bündnisverteidigung wieder viel stärker im Fokus. Das hat Folgen für die Diskussion über die Ausgestaltung möglicher Kriseneinsätze. Solch eine umfassende Staatsbildungs- und Stabilisierungsmission wie jene in Afghanistan wird es in absehbarer Zeit nicht mehr geben. Da gibt es keinerlei Verlangen – in Deutschland nicht, aber auch nicht international.

Man darf sich allerdings auch nichts vormachen. Krisen gehen nicht einfach so weg. Auch Entwicklungen in vermeintlich fernen Gegenden können unsere Sicherheit und unseren Wohlstand betreffen. Weltregionen, die wir nie im Blick hatten, können urplötzlich für unsere Sicherheit relevant werden. Der Trend aktueller Kriseneinsätze geht jedoch voraussichtlich in Richtung kleinerer Stabilisierungseinsätze, vergleichbar beispielsweise mit der derzeitigen Mission im Golf von Aden zum Schutz der internationalen Schifffahrt vor Angriffen der islamistischen Huthi-Miliz. Solche Missionen haben ein klar umrissenes Ziel. Die umfangreichen und sehr ambitionierten Multi-Ziel-Einsätze wie in Afghanistan sind dagegen in der Vergangenheit weitgehend gescheitert.

*Ai: Die Enquete-Kommission hat sich bereits intensiv mit dem Afghanistan-Einsatz beschäftigt. Was sind bislang die zentralen Erkenntnisse? Woran haperte es bei dem Einsatz besonders?*

**Zeino:** Ein großes strukturelles Problem war sicher die fehlende

lokale Eigenverantwortung. Lokale Eigenverantwortung ist das Fundament, damit ein Auslandseinsatz erfolgreich sein kann. Sonst sehen wir – wie in Afghanistan –, dass wir eine Hilfswirtschaft und einen abhängigen Staat aufbauen, der an dem Tag zusammenbricht, an dem die internationale Unterstützung endet. Afghanistan war quasi vollständig von ausländischer Unterstützung abhängig. Die afghanischen Sicherheitskräfte – also Militär und Polizei – waren zu fast 100 Prozent fremdfinanziert und zudem auf die militärischen Fähigkeiten der USA angewiesen. Da ist es nicht verwunderlich, dass sie innerhalb von ein paar Wochen niedergerannt werden und praktisch widerstandslos aufgeben, wenn die Unterstützung wegfällt.

Eine wichtige Frage ist vor diesem Hintergrund zudem jene nach der Absorptionsfähigkeit von internationalen Geldern, also wie sinnvoll ausländische Mittel vor Ort tatsächlich verwendet werden. Mehr Geld ist nicht gleich mehr Wirkung. Im Gegenteil: Ab einem gewissen Punkt kann mehr Geld sogar kontraproduktive Wirkungen haben. In Afghanistan entstand nicht nur eine ungesunde Geber-Nehmer-Beziehung. Auch Korruption nahm dramatisch zu. Günstlingswirtschaft und Zweckentfremdung von öffentlichen Mitteln fanden in allen staatlichen Einrichtungen statt. Unter der letzten afghanischen Regierung gab es zudem Kapitalflucht ins Ausland im ganz großen Stil. Wir hatten es versäumt, dem einen Riegel vorzuschieben und Rechenschaftspflicht von der afghanischen Regierung einzufordern – was wiederum zu einem Problem für deren Glaubwürdigkeit wurde. Es entstand zunehmend eine Entfremdung zwischen der Regierung und der breiten Bevölkerung. Am Ende ist das System innerhalb weniger Wochen kollabiert.

Hinzu kommen viele weitere strukturelle Schwächen des Auslandseinsatzes: von fehlender Zielklarheit, schlechtem Erwartungsmanagement und deutschen Ressortegoismen bis hin zu einer unzureichenden internationalen Koordinierung sowie einer kollektiven Verantwortungsdiffusion unter den zahlreichen Gebern und Bündnispartnern.

*Ai: Welche Probleme gab es auf der operativen Ebene?*

**Zeino:** Eine Schwäche bei Auslandseinsätzen sehe ich in den kurzen Entsendezeiten von Einsatzkräften, etwa bei der Bundeswehr, aber auch in anderen Bereichen. Kurze Entsendezeiten führen schlicht dazu, dass man nie in der lokalen Realität ankommt. Außerdem bildeten sich voneinander abgeschottete Lebenswelten und regelrechte Informationsblasen, in denen sich die Beteiligten gegenseitig aufeinander bezogen und bestärkten. Ich nenne das „Informations-Inzest“. Das Ergebnis sind unzureichende Lageeinschätzungen, die der Komplexität der Realität nicht gerecht werden.

Dazu muss man allerdings ergänzen, dass es durchaus auch treffende Lagebilder und Informationen gab, die von unseren Einsatzkräften weitergeleitet wurden. Teilweise wurden diese – aus politischen Gründen – nach oben hin beschönigt. In den letzten zwei Jahren des Verhandlungsprozesses wurden – etwa aus Gründen vermeintlicher Solidarität mit der afghanischen Regierung – die Stabilität der Regierung und die Widerstandskraft der afghanischen Sicherheitskräfte überbewertet. Kurz vor der Machtübernahme durch die Taliban wurde zudem die Dringlichkeit der Situation in der Außenkommunikation heruntergespielt, um Panik zu verhindern. Die Kommunikation von Lagebildern war auf allen Seiten hoch politisiert und sensibel.

*Ai: Gibt es denn auch Dinge, wo Sie sagen würden, die sind gut gelaufen?*

**Zeino:** Projekte, die gut funktioniert haben, waren solche, die lokal verwurzelt waren, also Projekte, bei denen sich ausländische Organisationen möglichst im Hintergrund gehalten haben und nicht mit fremden Wertvorstellungen reingegrätscht sind. Das führt uns zu dem in Deutschland oft zu hörenden Stichwort der „werteorientierten Außenpolitik“. Ja: Werte sind gut und für die Grundierung von Außen- und Entwicklungspolitik wichtig. Der Knackpunkt ist, *wie* man es macht und welches Rollenverständnis man mitbringt. Wollen wir andere Gesellschaften belehren und unsere eigenen Vorstellungen exportieren? Oder kann ein gegenseitiger, respektvoller Austausch entstehen? Zudem besteht das Risiko, dass wir bestimmte Zielgruppen wie Frauen und Minderheiten umso stärker gefährden, je mehr wir sie in den Fokus stellen und das auch öffentlich propagieren. Die explizite Förderung dieser Gruppen kann dann vor Ort als Ausdruck einer „ausländischen Agenda“ betrachtet werden.

Das heißt: Es geht um das *Wie* – Projekte müssen den Menschen vor Ort einen spürbaren Mehrwert bieten und auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten sein. Sie sollten kultursensibel sein, also den konkreten Kontext berücksichtigen. Und sie sollten Eigenverantwortung in den Mittelpunkt stellen. Projekte, die so angelegt waren, waren erfolgreich; einige wenige gibt es noch heute unter den Taliban. Ein Beispiel sind Entwicklungsprojekte, die die lokalen Stammesvertreter vor Ort mit eingebunden haben, etwa im Bereich Ressourcenmanagement und dem Umgang mit dem Klimawandel in der Landwirtschaft.

*Ai: Wenn wir uns einmal ins Jahr 2001 unmittelbar vor den Beginn des Afghanistan-Einsatzes zurückversetzen: Mit dem Wissen von heute – was würde man anders machen?*

**Zeino:** Das ist natürlich spekulativ.

Klar ist, dass der Einsatz mit viel zu hohen Erwartungen, viel zu ambitionierten Zielen und viel zu großen Versprechungen verbunden war. Im Nachhinein wäre es vermutlich besser gewesen, sich auf den Kampf gegen Al-Qaida zu konzentrieren, statt ein derart ambitioniertes Staatsbildungsprojekt ohne definierten Endzustand zu verfolgen. Und in einem Punkt gab es zudem in den öffentlichen Anhörungen in der Enquete-Kommission einen relativ breiten Konsens: Ein Kardinalfehler sei es gewesen, die Taliban nach dem Sturz ihres Regimes 2001 nicht von Beginn an in einen Verhandlungs- oder Friedensprozess miteinbezogen zu haben. Man dachte, sie seien besiegt und politisch irrelevant. Als die Taliban sich bereits ab 2003 als Aufstandsbewegung neu formieren konnten, hat man lange ihre Machtbasis und ihren Rückhalt in der Bevölkerung unterschätzt.

*Ai: Nach allem, was Sie durch die Arbeit in der Kommission und Ihre Zeit in Afghanistan mitbekommen haben: Wo sehen Sie in Deutschland die größten Schwächen, wenn es um Themen wie Krisenreaktion oder strategische Vorausschau geht?*

**Zeino:** Wir haben uns zu lange hinter den USA versteckt beziehungs-

weise unsere Sicherheit an die USA ausgelagert. In der Rolle der Zivilmacht hat sich Deutschland gut gefallen. Verantwortung für die robusteren Aufgaben wollten wir ungern übernehmen.

Das hat auch dazu geführt, dass es in unserem Land eklatant an strategischem Denken fehlt, an einer strategischen Kultur. Geopolitische Studiengänge führen ein Nischendasein in der deutschen Wissenschaftslandschaft. Kleine Länder wie Norwegen oder Schweden haben führende Thinktanks in diesem Bereich, Deutschland hinkt deutlich hinterher. Mit der „Zeitenwende“ hat sich das zumindest dahingehend verbessert, dass verteidigungspolitische Themen in der medialen Öffentlichkeit prominenter diskutiert werden als vorher. Dennoch habe ich den Eindruck, dass der Handlungsdruck noch nicht überall angekommen ist. Es ist noch nicht angekommen, dass wir jetzt strukturell etwas tun müssen, um krisenfest zu werden. Das liegt sicher an politisch-ideologischen Prägungen, die Menschen nicht so einfach hinter sich lassen und die sich in einer reflexartigen Skepsis gegenüber der Übernahme militärischer Verantwortung äußern. Schon das Wort „kriegstüchtig“ ist ja bei vielen umstritten. Und natürlich ist es auch einfach so, dass Änderungen dauern, weil demokratische Prozesse ihre Zeit brauchen.

*Ai: Andere Länder – auch Demokratien – sind da allerdings deutlich weiter...*

**Zeino:** Ja, es gibt viele Länder, die viel pragmatischer an Außen- und

Sicherheitspolitik herangehen. Da sind sicher die USA weit vorn. Sie haben etwa einen niedrigschwelligen, politischen Gesprächsfaden mit den Taliban zum Thema Terror- und Drogenbekämpfung aufgenommen. Die Nachbarländer sind – auch wenn sie mit der aktuellen Situation nicht glücklich sind – mit dem neuen Regime in Kontakt, um Fragen zur Grenzsicherheit, zu Handel und Warenverkehr oder zu Wasser- und Ressourcenmanagement zu klären. Deutschland hingegen verweigert bereits politische



Gespräche und Kontakte auf der Arbeitsebene. Interessengeleitete Politik – nicht zu verwechseln mit Machtpolitik – ist bei uns immer stärker ins Abseits geraten. Wir haben inzwischen eine sehr moralisierende Sicht auf Politik. Da müssen wir wieder die richtige Balance finden. Bei uns fehlt manchmal das Denken vom Ergebnis her. Also zu sagen: Das ist das Ergebnis, das angestrebt wird, und für dessen Erreichung finden wir einen Weg. Ich wünsche mir einen realistischen Blick auf Außenpolitik. Vermutlich bedarf es einer noch größeren Krise, bis man ins Handeln kommt.



Reden oder nicht reden? Während andere westliche Staaten niedrigschwellige Gespräche mit den Taliban zu bestimmten Sachfragen führen, verzichtet die Bundesregierung bislang auf solche Kontakte selbst auf Arbeitsebene. Im Bild Taliban-Verteidigungsminister Mullah Mohammed Jakub im August 2024.

Foto: © Siddiqullah Alizai, AP, picture alliance.

*Ai: Das klingt alles eher skeptisch und wenig mutmachend. Gibt es denn etwas, wo Sie sagen würden: Das ist außen- und entwicklungspolitisch eine echte Stärke Deutschlands?*

**Zeino:** Wir waren international lange ein hochgeschätzter Partner.

Wir haben nicht die gleiche koloniale Vergangenheit wie andere Staaten, uns wurden keine versteckten Interessen unterstellt. Aber ich sehe seit vielen Jahren, dass dieses positive Bild bröckelt – nicht erst seit dem aktuellen Gaza-Krieg. Wir stoßen in der Entwicklungszusammenarbeit seit Jahren zunehmend auf Widerstände. Was ich immer deutlicher feststelle, ist, dass die Länder, in denen wir tätig sind, sich immer weniger vom Westen insgesamt sagen lassen, wie sie leben, wie sie sich entwickeln sollen. Sie wollen sich nicht reinreden lassen. Und der Unterschied zu früher ist: Sie haben heute eine viel größere Auswahl an Partnern, ob im Sicherheitsbereich oder der Entwicklungszusammenarbeit – natürlich China, aber auch Staaten wie Indien, Katar oder die Türkei. Die „Gebermärkte“ sind heute viel diverser. Umso notwendiger wäre eine pragmatischere Herangehensweise unsererseits.

*Ai: Sie haben vorhin gesagt, in Deutschland fehle es an strategischer Kultur, es fehle das Denken vom Ergebnis her. Außerdem dauere vieles sehr lange. Eine institutionelle Veränderung, die immer wieder vorgeschlagen wird, um die deutsche Außenpolitik stringenter und handlungsschneller zu machen, ist die Einrichtung eines sogenannten Nationalen Sicherheitsrats. Auch in der Enquete-Kommission wurde darüber gesprochen. Was halten Sie von einem solchen Rat? Und was wäre seine genaue Funktion?*

**Zeino:** Die Idee dahinter ist richtig. Wir brauchen ein Gremium mit

einem ausreichenden Mandat, das die Zusammenarbeit der verschiedenen Ministerien im Lichte einer übergeordneten Strategie koordiniert, Lageanalysen und Szenarien entwickelt und Entscheidungsvorlagen erarbeitet. Es wäre sinnvoll, ein solches Gremium, in dem ähnlich wie in der Enquete-Kommission auch unabhängige Experten vertreten sein sollten, im Kanzleramt anzusiedeln. Wichtig ist, dass ein Nationaler Sicherheitsrat unabhängig von der Tagespolitik agieren kann. Die Bewertungen müssen die Mitglieder im Rat ohne politischen Druck treffen können. Lageanalysen und Krisenszenarien müssen losgelöst von politischer Ideologie und Weltanschauung sein. Viele Länder haben einen Sicherheitsrat. Ich sehe aktuell bei uns – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der vielen Ressorts und des hiesigen Föderalismus – das Problem, dass Informationen nicht gebündelt an einer Stelle zusammenfließen. Da könnte ein Nationaler Sicherheitsrat helfen, aber er wird nicht alle Probleme lösen.



*Ai: Stichwort Informationen und Lageeinschätzung: Welche Rolle können politische Stiftungen in diesem Zusammenhang spielen?*

**Zeino:** Ich denke, die politischen Stiftungen haben eine Art Seismo-

graphenfunktion, die nicht nur in Krisenländern immer wichtiger wird, um Veränderungen wahrzunehmen. Wir haben den Vorteil, dass wir weltweit präsent sind und gleichzeitig viel niedrigschwelliger Kontakte in die jeweiligen Gesellschaften pflegen können als unsere diplomatischen Vertretungen. Durch unsere Ortskräfte sind wir tief im lokalen Alltag verwurzelt, wir erreichen Menschen auch dort, wo Diplomaten nicht mehr hinkommen. In politischen Krisenzeiten oder schwierigen Einsatzländern können die politischen Stiftungen vielleicht noch eine Brücke bauen, Kontakte halten und vor allem die lokalen Perspektiven und Belange zurück nach Berlin spiegeln. Das ist eine wesentliche Funktion, die auch in der Enquete-Kommission anerkannt wird.

*Die Fragen stellten Sören Soika und Fabian Wagener.*

---

**Dr. Ellinor Zeino** ist Leiterin des Auslandsbüros Türkei der Konrad-Adenauer-Stiftung. Von September 2018 bis August 2021 leitete sie das Auslandsbüro Afghanistan. Seit September 2022 ist sie Mitglied der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ des Deutschen Bundestags.

# AUSLANDSINFO

**SPOTLIGHT**

## Der Außenpolitik-Podcast der Konrad-Adenauer-Stiftung

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 rund 100 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



Fabian Wagener



Unterm Radar. Die verdrängten Krisen der Welt

# Eine Geschichte, zwei Narrative

Warum der Kosovo-Konflikt weiterschwelt

Jakov Devčić / Daniel Braun

**40** JAHRE **Ai**

Die angespannte Lage in der Region ist das Resultat eines jahrhundertelangen Konflikts zwischen Serben und Kosovo-Albanern. Für die einen war die Schlacht auf dem Amselfeld am 28. Juni 1389<sup>1</sup> eine leidvolle Niederlage serbischer Nationalhelden gegen die osmanischen Invasoren, für die anderen nur ein Ereignis von vielen in der eigenen Geschichte. Für die einen war die NATO-Intervention von 1999 ein Segen und Ausgangspunkt für die staatliche Unabhängigkeit, für die anderen ein völkerrechtswidriger Akt der Aggression gegen ein souveränes Land. Wie so oft ist Schwarz-Weiß-Denken auch in diesem Konflikt nicht angebracht. Vielmehr sind es Grautöne, die die Verantwortung für die derzeitige Situation am besten beschreiben.

---

### Historischer Kontext

Angesprochen auf die schwierigen politischen Bedingungen auf dem westlichen Balkan soll der ehemalige britische Premierminister Winston Churchill Mitte des 20. Jahrhunderts gesagt haben, dass der Balkan mehr Geschichte produziere, als er konsumieren könne.<sup>2</sup> So hat auch der Konflikt in und um Kosovo tiefe Wurzeln. Die Region war im Laufe der Geschichte stetig Ziel von Migrationsbewegungen und Eroberungszügen. Die slawische Einwanderung in die Region zwischen dem 7. und 8. Jahrhundert marginalisierte und zersplitterte die albanischen Siedlungsräume in deren eigener Wahrnehmung. Für die Serben dagegen wurde Kosovo zur Wiege ihrer Nation und christlich-orthodoxen Identität.

Die Schlacht auf dem Amselfeld (Kosovo Polje) 1389 war eine regionale Zäsur. Mit der Niederlage der Serben dominierte das Osmanische Reich das Gebiet des westlichen Balkans über mehrere Jahrhunderte. Die Albaner in Kosovo wurden mehrheitlich Muslime, was neben der Sprache eine zusätzliche gesellschaftliche Trennlinie erzeugte. Mit der Zurückdrängung des Osmanischen Reichs, der Neuordnung Europas im Berliner Kongress 1878 und den beiden Weltkriegen erlangte Belgrad die Kontrolle über

Kosovo, auch wenn die albanische Bevölkerung weiterhin in der Mehrheit war. Das Königreich Jugoslawien wie auch das sozialistische Jugoslawien Titos verstanden sich als Konstrukt der Südslawen, was im Staatsnamen Jugoslawien (*Jug* heißt in den slawischen Sprachen Süd) zum Ausdruck kam. Der Begriff Jugoslawien schloss daher die Albaner als Nicht-Slawen nicht im Besonderen ein.

Zwar erhielt Kosovo den Status einer autonomen Region innerhalb der Teilrepublik Serbien, doch wurde es bis in die 1990er-Jahre von Serben politisch dominiert. Analog zu der Lage in den anderen Teilrepubliken Jugoslawiens Ende der 1980er forderten auch die Albaner in Kosovo mehr politische Autonomie.

Mit der Übernahme der kommunistischen Parteiführung durch Slobodan Milošević 1987 in Serbien kam ein radikaler Kurswechsel. Gegen die weiterhin mehrheitlich albanische Bevölkerung in Kosovo begann eine Diskriminierungspolitik und die Lage spitzte sich immer mehr zu. Die Kosovo-Albaner boykottierten die jugoslawischen Institutionen in der autonomen Provinz Kosovo und bauten peu à peu ein paralleles institutionelles System auf, auch im Bereich des Bildungswesens. Die von Mahatma Gandhi inspirierte Bewegung des passiven Widerstands,

vom Schriftsteller und Pazifisten Ibrahim Rugova und seiner Partei Lidhja Demokratike e Kosovës (LDK) angeführt, forderte Gleichberechtigung und erstmals auch Unabhängigkeit.

Dieser Ansatz wurde in den 1990er-Jahren als Folge einer zunehmenden Unterdrückung der Kosovo-Albaner durch eine militante Strategie abgelöst. So wurde die Befreiungsarmee des Kosovo (UÇK) ins Leben gerufen. Für die Mehrheit der Albaner war sie tatsächlich eine Befreiungsarmee, für die serbische Seite eine terroristische Organisation. Zwischen 1996 und 1999 führten die von Serben dominierte jugoslawische Armee, Polizei und Paramilitärs eine Anti-Guerilla-Operation in Kosovo durch. Für die dortigen Albaner und die Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft erinnerte diese Operation an ethnische Säuberungen während der ersten jugoslawischen Zerfallskriege. Auf beiden Seiten kam es zu Kriegsverbrechen, wobei Serbien auch wegen seiner Vorgeschichte in Bosnien und Herzegowina sowie Kroatien im Fokus der internationalen Gemeinschaft stand. Aufgrund dieses bewaffneten Konflikts flohen laut Flüchtlingshilfswerk UNHCR 850.000 Kosovo-Albaner nach Albanien und Mazedonien.<sup>3</sup>

Die NATO intervenierte am 24. März 1999 mit drei Monate langen Luftangriffen, die nicht von einem Mandat des UN-Sicherheitsrates gedeckt waren. Die Debatten in der NATO und den Mitgliedsländern verliefen dazu kontrovers. Insbesondere innerhalb Deutschlands war der Einsatz heftig diskutiert worden. Neben dem fehlenden UN-Mandat war auch der Kampfeinsatz deutscher Streitkräfte auf dem Westbalkan nach dem Zweiten Weltkrieg an sich hoch umstritten. Mit der Intervention sollte Jugoslawien durch militärische Gewalt zum Stopp seiner Operation in Kosovo gezwungen werden. Nach dem Genozid in Srebrenica 1995 sollte ein weiteres Kriegsverbrechen dieser Art verhindert werden.

Der Krieg in der damals serbischen Provinz Kosovo endete mit der Unterzeichnung des Kumanovo-Abkommens zwischen Jugoslawien und der NATO am 9. Juni 1999. Dieses sah den unmittelbaren Abzug serbischer Polizei- und Militärkräfte

aus Kosovo vor. Faktisch gesehen verlor der serbische Staat an diesem Tag die direkte Kontrolle über Kosovo. Zur politischen Stabilisierung setzten die Vereinten Nationen eine Übergangsverwaltung ein (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK).<sup>4</sup> Zudem wurde die Kosovo-Truppe (Kosovo Force, KFOR) als internationale Friedenstruppe in der Provinz eingesetzt. Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete am 10. Juni 1999 die Resolution 1244, in der die Mandate der KFOR und der UNMIK festgelegt und die jugoslawische Souveränität über Kosovo bestätigt wurden.

### **Für die Kosovo-Albaner erfüllte sich 2008 der lang gehegte Wunsch nach einem eigenen Staat.**

---

Mehr als 164.000 Serben und 25.000 Roma<sup>5</sup> flohen aus Kosovo, da sie Verfolgung durch die Kosovo-Albaner fürchteten.<sup>6</sup> Im August 2009 gab es immer noch 209.000 Binnenvertriebene aus Kosovo in Serbien, sowohl aus den 1990er-Jahren als auch späteren antiserbischen Ausschreitungen.<sup>7</sup> Im Gegensatz dazu kehrten bis August 1999 mehr als 90 Prozent der albanischen Flüchtlinge nach Kosovo zurück. Die Lage blieb dort über die Jahre schwierig und angespannt. Kurz nach Kriegsende waren insgesamt 48.000 Soldaten im Einsatz, darunter allein aus Deutschland 8.000. Trotzdem kam es immer wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Serben und Albanern. Für Serbien war in diesem Zusammenhang 2004 ein prägendes Jahr. Bei gewalttätigen Unruhen von Albanern gegen serbische Klöster, Zivilisten und Einrichtungen schaffte es die KFOR nicht, die Lage zu kontrollieren. 27 Personen starben. Angst und Misstrauen blieben.

### **Entwicklung seit der Erklärung der Unabhängigkeit Kosovos**

Am 17. Februar 2008 erklärte sich Kosovo mit großer Unterstützung der USA, Großbritanniens,



Deutschlands, Frankreichs und anderer EU-Mitgliedstaaten für unabhängig. Jedoch erkennen bis heute die Slowakei, Rumänien, Zypern, Spanien und Griechenland aus innenpolitischen Gründen Kosovo nicht als unabhängigen Staat an.<sup>8</sup> Eine Herausforderung für die weitere internationale Anerkennung ist auch die Tatsache, dass mit Russland und China zwei Vetomächte im UN-Sicherheitsrat ebenfalls ihre Anerkennung verweigern. Beide Staaten sind für Serbien wichtige Verbündete, um gegen die Stärkung der Souveränität Kosovos vorzugehen.

Für die Kosovo-Albaner erfüllte sich 2008 der lang gehegte Wunsch nach einem eigenen Staat. Dagegen sah Belgrad in der Unabhängigkeitserklärung einen Verstoß gegen die UN-Charta. Serbien nahm dies im selben Jahr zum Anlass, den Internationalen Gerichtshof zur Klärung der Rechtmäßigkeit der Unabhängigkeitserklärung anzurufen. Am 22. Juni 2010 verkündete der Gerichtshof, dass diese mit dem Völkerrecht vereinbar ist.<sup>9</sup> Allerdings hat er sich nicht dazu geäußert, ob Kosovo ein unabhängiger Staat ist. Daher ist für die serbische Regierung und die Gegner einer Unabhängigkeit Kosovos der Status der ehemaligen jugoslawischen Region offen. Dagegen sind Pristina und seine internationalen Partner der Meinung, dass mit der Anerkennung durch mehr als 104 Staaten entsprechende Fakten geschaffen wurden und die Souveränität des Landes belegt wurde.

### **Mit dem Brüsseler Abkommen erreichte man einen politischen Durchbruch.**

Für Serbien sind bis heute der fehlende Beschluss des UN-Sicherheitsrats bei der Intervention und die Unabhängigkeitserklärung ein eklatanter Bruch völkerrechtlicher Normen und Resolutionen, wie etwa der UN-Charta und der UN-Resolution 1244. Dieser Umstand begünstigt auch die Stärkung anti-westlicher Einstellungen in der serbischen Gesellschaft.

Wegen vieler noch offener politischer und den konkreten Alltag der Menschen betreffender Fragen auf beiden Seiten begann 2011 ein von der EU moderierter Dialogprozess. Ziel der ersten „technischen“ Phase war es, die Kommunikation und den zwischenmenschlichen Austausch zu erleichtern. Es wurden operative Aspekte wie Verhandlungsführung, Moderation und Verbindlichkeit von Vereinbarungen geklärt, ohne auf den rechtlichen Status Kosovos einzugehen. In kurzer Zeit gab es Erfolge, so etwa bei der Wiederherstellung von Handelsbeziehungen. Zwei Jahre später erreichte man in Brüssel einen politischen Durchbruch mit dem Brüsseler Abkommen.<sup>10</sup> Trotz grundsätzlicher politischer Differenzen war es gelungen, sich auf fundamentale Schritte der Normalisierung zu verständigen. Zu betonen ist, dass zu dieser Zeit mittel- und langfristig eine EU-Mitgliedschaft für beide Seiten greifbar schien. Die EU sah die Beilegung des Konflikts als Voraussetzung für den europäischen Weg beider Akteure. Dadurch bestand auf beiden Seiten ein großes Interesse an Lösungen.

Kurz nach der Unabhängigkeit war Kosovo ein Staat mit einer ausgesprochen pro-europäischen und -westlichen Bevölkerung. Aleksandar Vučić wiederum, der heutige Staatspräsident Serbiens, war seinerzeit eine neue politische Persönlichkeit und suchte die Nähe zur Europäischen Union. Trotz seiner Vergangenheit in der nationalistischen Serbischen Radikalen Partei hatte er es geschafft, eine neue pro-europäische politische Kraft, die Serbische Fortschrittspartei (SNS), zu gründen. Hashim Thaçi, einer der früheren Führungsfiguren der UÇK und dann Staatspräsident von Kosovo, hatte sich vom Guerilla-Kämpfer zu einem modernen europäischen Entscheider mit Sinn für Verhandlungsprozesse gewandelt.

Das Brüsseler Abkommen sah im Kern vor, die serbische Bevölkerung in kosovarische Institutionen zu integrieren und die serbischen Institutionen abzubauen, die nach 1999 in den kosovarischen Gebieten verblieben waren, in denen Serben in der Mehrheit waren, insbesondere im Norden. Serbische Polizisten, Richter und Verwaltungsbeamte sollten von nun an in kosovarischen Institutionen arbeiten. Serben waren an kosovarischen Wahlen zu beteiligen





Im Einsatz: NATO-Helikopter landen im Juni 1999 auf einer Brücke in Kosovo. Zuvor hatte das Bündnis mehrmonatige Luftangriffe gegen Serbien geflogen. Foto: © Antonio Bat, epa, picture alliance.

und in das kosovarische politische System zu integrieren. Im Gegenzug sollte ein Verband serbischer Gemeinden (Association of Serbian Municipalities, ASM) eingerichtet werden. Mit diesem sollte dem serbischen Bevölkerungsteil Autonomie in bestimmten Sachfragen gewährt werden.

Bei der Integration der serbischen Polizei und Justiz in die kosovarischen Staatsorgane wurden die Bedingungen des Abkommens erfüllt. Darüber hinaus sind laut kosovarischer Verfassung unabhängig vom Wahlergebnis 10 der insgesamt

120 Sitze im kosovarischen Parlament für die serbische Minderheit garantiert. Die nicht erfolgte Einrichtung des ASM durch Kosovo als eine der zentralen Forderungen aus dem Brüsseler Abkommen ist der Hauptgrund für das bestehende Misstrauen unter den Kosovo-Serben gegenüber der Regierung in Pristina. Zudem rückte auch die EU-Perspektive für beide Seiten in weite Ferne. Gründe dafür liegen in einem Erstarken von Nationalismus sowohl in Serbien als auch in Kosovo, wirtschaftlichen Problemen, ausbleibenden Reformen sowie einem mangelnden Interesse auf EU-Seite.

## Die serbischen Mehrheitsgemeinden im Norden Kosovos

Die serbische Bevölkerung in Südkosovo ist in Enklaven organisiert, die von albanischen Dörfern und Städten umgeben sind. Im Gegensatz dazu grenzt die serbische Bevölkerung in Nordkosovo an Serbien. In vier Gemeinden stellen die Serben mehr als die absolute Mehrheit der Einwohner. Zwischen dem Abzug der serbischen Sicherheitskräfte im Jahr 1999 und dem Brüsseler Abkommen waren faktisch gesehen nach wie vor serbische Institutionen, wie etwa Krankenhäuser, Schulen, Gerichte und lokale Selbstverwaltungen, in Nordkosovo präsent. Die Beschäftigten erhielten ihre Gehälter aus Belgrad. Es wurde toleriert, dass Pristina die Energieversorgung sicherstellte und die serbische Bevölkerung keine Rechnungen zahlte. Der kosovarische Staat war nicht präsent. Nach der Unterzeichnung des Brüsseler Abkommens wurde unter großer Unterstützung Belgrads die zentrale politische Vertretung der Serben in Kosovo, die Partei Srpska Lista, gegründet. Die bis dato existierenden politischen Parteien der Serben, die gegen das Brüsseler Abkommen waren, wurden marginalisiert. Die Polizei, Gerichte und die politische Vertretung der Serben auf lokaler und nationaler Ebene wurden in das kosovarische System integriert.

### Die instabile Sicherheitslage vor allem im Norden Kosovos ist ein Risiko für Europa.

Angesichts des Stillstands im EU-geführten Normalisierungsprozess schlugen die USA unter Donald Trump 2018 beiden Parteien einen Gebietsaustausch vor. Das war ein absolutes Novum, da die territoriale Integrität Kosovos bis dahin von US-amerikanischer Seite nicht infrage gestellt wurde. Auf EU-Ebene stieß dieser Vorschlag umgehend auf Ablehnung. Das Washingtoner Abkommen wurde 2020 vom serbischen Präsidenten Aleksandar Vučić und dem damaligen kosovarischen Ministerpräsidenten

Avdullah Hoti unterzeichnet, aber nie vollständig umgesetzt. Es bleibt abzuwarten, ob die Regierung Donald Trumps in dessen zweiter Amtszeit erneut Initiativen starten wird.

### Neue Dynamik für den Dialog durch die russische Aggression gegen die Ukraine

Infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine ist das strategische Interesse am Westbalkan und damit auch an den Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo gewachsen. Die instabile Sicherheitslage vor allem im Norden Kosovos war und ist ein sicherheitspolitisches Risiko für Europa. Weite Teile der militärischen, politischen und finanziellen Mittel sind für die Unterstützung der Ukraine vorgesehen. Unter westlichen Verbündeten gibt es die Sorge, dass Russland seine guten Beziehungen in nationalistische Teile der serbischen Bevölkerung in Kosovo und in Teile der Sicherheitsinstitutionen in Serbien nutzen könnte, um Nordkosovo zu destabilisieren. Ein zweiter aktiver Konflikt in Europa würde die Ressourcen des Westens höchstwahrscheinlich überfordern.

Angesichts dieser Umstände wurde der Normalisierungsprozess zwischen Serbien und Kosovo ab Sommer 2022 wieder aufgenommen. Deutschland und Frankreich legten in Abstimmung mit den USA und anderen westlichen Partnern ein weiteres Normalisierungsabkommen vor, angelehnt an den deutsch-deutschen Grundlagenvertrag von 1972. Sowohl der kosovarische Ministerpräsident als auch der serbische Staatspräsident stimmten am 27. Februar 2023 mündlich zu, dass sie das Abkommen akzeptieren würden.<sup>11</sup> Der Anhang zur Umsetzung (Ohrid-Abkommen)<sup>12</sup>, der einen Monat später vom kosovarischen Ministerpräsidenten Albin Kurti unterzeichnet wurde, dem Vučić jedoch nur mündlich zustimmte, regelte die Einzelheiten des vorgeschlagenen deutsch-französischen Plans. Dass die EU nicht beide Seiten überzeugen konnte, die Dokumente zu unterzeichnen, verdeutlicht sowohl das Misstrauen zwischen Vučić und Kurti als auch die begrenzten Möglichkeiten zur Druckausübung durch den Westen.



Der Verhandlungsrahmen änderte sich im Vergleich zu 2011 grundlegend. War zu Beginn des Normalisierungsprozesses nur von Standards die Rede, sind inzwischen eine „De-facto-Anerkennung“ und die Umsetzung aller bereits unterzeichneten Vereinbarungen zentrale Bedingungen im EU-Beitrittsprozess beider Staaten.<sup>13</sup> Innenpolitische Widerstände in Serbien hindern die Entscheidungsträger nach wie vor, den deutsch-französischen (oder europäischen) Vorschlag umzusetzen. Kosovo begann im Gegenzug mit einseitigen Maßnahmen, um seine Staatlichkeit im Norden zu stärken. Man verbat unter anderem serbische Nummernschilder an Autos, begann, Steuern und Rechnungen für Versorgungsleistungen in Nordkosovo durchzusetzen und schloss serbische Banken sowie Postämter. Zudem setzte man mit Polizeigewalt Bürgermeister ein, die bei Kommunalwahlen im Jahr 2023 mit 3,5 Prozent Wahlbeteiligung gewählt worden waren. Die Serben hatten an den Wahlen nicht teilgenommen, weil sie sich diskriminiert sahen.

### **Politische Kompromisse werden auf beiden Seiten als Schwäche verstanden.**

---

Diese politischen Spannungen mündeten in gewaltsamen Auseinandersetzungen. Im Mai 2023 wurden bei Zusammenstößen zwischen Serben und KFOR-Soldaten sowie kosovarischer Spezialpolizei Dutzende Soldaten verletzt. Am 23. September lieferte sich eine Gruppe serbischer Paramilitärs unter der Führung von Milan Radojičić, bis dahin politischer Anführer der Serben in Kosovo, ein stundenlanges Feuergefecht mit der kosovarischen Polizei, bei dem drei Serben und ein kosovo-albanischer Polizist getötet wurden. Die Regierung in Pristina nimmt an, dass es sich bei dieser Gruppe um eine Vorhut von „grünen Männchen“ handelte, die das Ziel hatten, den Weg für ein offizielles Eingreifen der serbischen Armee zu ebnen. Serbien dagegen bestreitet dies und behauptet, die bewaffneten Serben hätten absolut eigenständig gehandelt. Laut serbischer Seite ist diese Eskalation allein auf die

bedrohliche Situation für Serben in Nordkosovo zurückzuführen.

Radojičić und etwa 50 weitere Angreifer flohen unmittelbar nach dem Vorfall nach Serbien. Kosovo fordert die Auslieferung von Radojičić und hat die zunehmend repressiven Maßnahmen zur Zurückdrängung des serbischen Einflusses in Nordkosovo intensiviert. Die genauen Umstände des Vorfalls vom September 2023 sind für die Öffentlichkeit weiterhin unklar. Seit dem Vorfall hat sich Serbien im Verhältnis zu Kosovo überwiegend konstruktiv gezeigt. So erkannte Serbien in der Zwischenzeit unter anderem kosovarische Fahrzeugkennzeichen an, was das tägliche Leben auf beiden Seiten erleichtert.

### **Chancen für eine Normalisierung der Beziehungen**

Sowohl in Serbien als auch in Kosovo gibt es auf politischer Ebene kein ausreichendes Interesse an der nachhaltigen Lösung des Konflikts. Politische Kompromisse werden auf beiden Seiten als Schwäche verstanden. In beiden Gesellschaften gibt es keine stabile Mehrheit für eine Normalisierung der Beziehungen in dem Sinne, dass beide Seiten weitreichende Zugeständnisse machen müssten. Dies erschwert die internationalen Bemühungen.

Aufgrund ihrer Erfahrung mit den NATO-Angriffen ist die Mehrheit der serbischen Gesellschaft kritisch eingestellt gegenüber der NATO und den führenden westlichen Staaten. Kosovo fürchtet dagegen, mit Kompromissen seine staatliche Handlungsfähigkeit zu gefährden. Man betrachtet die bisherigen serbischen Institutionen in Kosovo, die Srpska Lista und eine künftige ASM als mögliche Brücken für eine serbische Invasion.

Zur Ablehnung der ASM wird in Kosovo immer wieder der Vergleich zur Republika Srpska, einer der beiden staatlichen Entitäten in Bosnien und Herzegowina, herangezogen. Jedoch wird in dieser Diskussion ausgeblendet, dass die Republika Srpska 49 Prozent des Territoriums von Bosnien und Herzegowina ausmacht. In Kosovo dagegen leben die Serben nur auf 15,6 Prozent

des Territoriums. Zudem besitzt die Republika Srpska auf Grundlage des Dayton-Friedensabkommens (1995) weitreichendere exekutive Kompetenzen, als für die ASM vorgesehen sind. Auch die internationalen Partner EU und USA, die die Einrichtung der ASM fordern, sehen keine Parallelen zur Republika Srpska und fordern die Umsetzung des vertraglich Vereinbarten. Dennoch sind die Ängste in Kosovo, dass die ASM das Potenzial besitzt, Einfallstor für Separatismus und eine funktionale Lähmung des kosovarischen Staates zu sein, nicht nur politisch konstruierte Argumentationslinien.

Mit dem russischen Krieg gegen die Ukraine haben geopolitische Erwägungen eine neue Bedeutung erfahren. Serbien hat bei allen wesentlichen Abstimmungen in den Vereinten Nationen zur Verurteilung des Krieges im Sinne der Ukraine mitgestimmt. Dennoch beteiligt sich Belgrad wegen der eigenen Erfahrung mit Sanktionen

und Embargos in den 1990er-Jahren nicht an den EU-Russland-Sanktionen. Kosovo dagegen trägt diese mit und hat seine Außenpolitik mit der EU harmonisiert. Trotz der weit verbreiteten These, dass Serbien außen- und sicherheitspolitisch nach Russland orientiert sei, hat sich Serbien als verllässlicher Unterstützer der Ukraine im militärischen Bereich erwiesen. Dadurch und aufgrund des konstruktiven Auftretens im Normalisierungsprozess erhielt Serbien auch weitere Unterstützung durch den Westen. Umgekehrt hält es Kosovo für ungerecht, dass die EU Serbien gegenüber verständnisvoll ist, das nach Ansicht Kosovos ein Verbündeter Putins in Europa ist.

### Die Erwartungen an die neue Europäische Kommission sind hoch.

---



Angespannte Lage: Polizisten sichern im September 2023 eine Straße in dem für sein Kloster bekannten Ort Banjska in Nordkosovo. Zuvor hatten sich dort serbische Paramilitärs ein Feuergefecht mit kosovarischen Sicherheitskräften geliefert. Foto: © Visar Kryeziu, AP, picture alliance.



Wegen der kompromisslosen Haltung der linken und nationalistisch agierenden Regierung Kosovos unter Albin Kurti, die durch ständige unabgestimmte Vorstöße zur Verringerung des serbischen Einflusses in Nordkosovo auffiel, ist auch die Bewerbung Pristinas um die Aufnahme in den Europarat im Mai 2024 gescheitert. Je länger die Regierung unter Kurti diese Strategie verfolgt, desto weniger Vertrauen genießt sie bei den wichtigsten westlichen Partnern USA und Deutschland.

Umgekehrt ist die politische Führung in Belgrad davon überzeugt, dass Kosovo den Krieg in der Ukraine nutzt, um Fakten vor allem in Nordkosovo zu schaffen und den serbischen Einfluss dort zu minimieren. Wenn auch im gesamtstaatlichen Interesse nachvollziehbar, sind die kosovarischen Maßnahmen von zunehmender Repression gekennzeichnet, was etwa in der Errichtung neuer Polizeistationen zum Ausdruck kommt. Für Unverständnis sorgen Berichte, dass auf Grundstücken von Klöstern oder Friedhöfen Enteignungen stattgefunden haben, um dort Stützpunkte für die kosovarische Polizei zu errichten.<sup>14</sup> Das schüchtert die serbische Bevölkerung vielerorts ein. Viele Handlungen der Regierung in Pristina sind für die Kosovo-Serben eine – umgekehrte – Wiederholung der gescheiterten gewaltvollen Politik gegen die Albaner in den Anfangsjahren von Slobodan Milošević. Die Regierung in Pristina dagegen sieht sich als Opfer serbischer Repressalien und möchte ihre Staatlichkeit auf dem gesamten Territorium gesichert wissen.

Beim EU-geführten Normalisierungsprozess gibt es eine große Erwartungshaltung gegenüber der neuen Europäischen Kommission. Aus Pristina gab es in der jüngsten Vergangenheit immer mehr Vorbehalte gegen Miroslav Lajčák, den Chefunterhändler der EU im Normalisierungsprozess, und den Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell. Beide waren die Hauptakteure für die westliche Mediation. Allerdings kommen beide aus EU-Mitgliedstaaten, die Kosovo bisher nicht anerkannt haben. Daher stellten Vertreter der kosovarischen Regierung immer wieder die Integrität beider Spitzendiplomaten infrage, was den

Fortgang des Normalisierungsprozesses zusätzlich behinderte.

Dementsprechend gibt es die Erwartung, dass die neue Kommission neue Impulse geben wird, um die Gespräche wiederzubeleben. Es liegt in Brüssels vitalem Interesse, dem Dialog wieder mehr Bedeutung beizumessen und schnell Fortschritte zu erzielen. In diesem Zusammenhang blickte man in Serbien und Kosovo auch mit Spannung auf den Ausgang der US-Präsidentschaftswahlen. Wegen des Versuchs von Donald Trump, in seiner ersten Amtszeit einen Deal auszuhandeln, gibt es in Belgrad weitestgehend Hoffnung und in Pristina Sorge vor seiner nun bevorstehenden zweiten Amtszeit. Der Fortgang des bilateralen Verhältnisses zwischen Belgrad und Pristina wird zukünftig die regionale Zusammenarbeit auf dem westlichen Balkan stark beeinflussen. Wenn beide Seiten sich gegenseitig in regionalen Foren der Zusammenarbeit, wie dem Berliner Prozess, blockieren, dann wird die gesamte regionale Kooperation ausgehebelt.

Trotz vieler Rückschläge seit dem Beginn der Gespräche zwischen Serbien und Kosovo hat es zahlreiche Verbesserungen im Alltag der Menschen auf beiden Seiten gegeben. Belgrad und Pristina müssen Realitäten anerkennen, damit ein stabiler Frieden umgesetzt werden kann. Die Serben in Kosovo müssen akzeptieren, dass sie Teil der mehrheitlich albanisch-kosovarischen Gesellschaft sind und das Land kein Teil Serbiens mehr sein kann. Die politischen Entscheidungsträger in Kosovo wie auch die Mehrheit der Bevölkerung müssen ihrerseits ein ehrliches Interesse an einem Miteinander zeigen. Nur wenn Kosovo als multiethnisches Land realisiert wird, wird der Westbalkan insgesamt dauerhaft stabilisiert werden.

---

**Jakov Devčić** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung für Serbien und Montenegro mit Sitz in Belgrad.

**Daniel Braun** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung für Nordmazedonien und Kosovo mit Sitz in Skopje.

- 1 Nach gregorianischem Kalender, 15. Juni nach julianischem bzw. orthodoxem Kirchenkalender. Das von serbischen Nationalisten am 28.06.1914 durchgeführte Attentat von Sarajevo ist eine direkte Bezugnahme auf das historische Ereignis.
- 2 Schütz, Edgar / Hauenstein, Christian 2024: Bundespräsident warnt vor „Machtvakuum“ am Westbalkan. Alexander Van der Bellen und sein montenegrinischer Amtskollege im Gespräch mit APA und Kronen Zeitung, Bundespräsident Alexander Van der Bellen, 08.02.2024, in: <https://ogy.de/5f4v> [21.09.2024].
- 3 Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) 1999: Kosovo Crisis Update, 04.08.1999, in: <https://ogy.de/6ck5> [21.09.2024].
- 4 UN 1999: Resolution 1244 (1999), S/RES/1244 (1999), 10.06.1999, in: <https://ogy.de/uvu8> [21.09.2024].
- 5 Die Volksgruppe der Roma wurde von vielen Kosovo-Albanern als Unterstützer der Serben betrachtet.
- 6 Human Rights Watch 1999: Federal Republic of Yugoslavia. Abuses Against Serbs and Roma in the New Kosovo, 11: 10, 08/1999, in: <https://ogy.de/gnrs> [21.09.2024].
- 7 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2011: Factsheet on refugees and displaced persons, November 2010, 07.03.2011, in: <https://ogy.de/s87r> [21.09.2024].
- 8 Die Haltung der genannten EU-Staaten richtet sich nicht gegen Kosovo selbst, sondern resultiert aus schwelenden Konflikten zu Minderheitenfragen und separatistischen Bewegungen in den Ländern.
- 9 Internationaler Gerichtshof 2010: Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion of 22 July 2010, in: <https://ogy.de/gq9k> [21.09.2024].
- 10 Regierung der Republik Serbien: Brussels Agreement, First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, in: <https://ogy.de/s9w3> [21.09.2024].
- 11 Europäischer Auswärtiger Dienst (EEAS) 2023: Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, 27.02.2023, in: <https://ogy.de/0y19> [21.09.2024].
- 12 EEAS 2023: Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia, 18.03.2023, in: <https://ogy.de/2c6h> [21.09.2024].
- 13 Regierung der Republik Italien, Ministerpräsidentin 2023: Joint statement by President Macron, Chancellor Scholz and President Meloni on the EU-facilitated Dialogue on normalisation of relations between Kosovo and Serbia, 27.10.2023, in: <https://ogy.de/p59y> [21.09.2024].
- 14 Europarat 2024: Application by Kosovo for membership of the Council of Europe, 28.03.2024, in: <https://ogy.de/k08l> [21.09.2024]; EU-Büro in Kosovo 2023: Statement on Government's decision the expropriation of land for public interest in the municipalities of Leposavić/Leposaviq and Zubin Potok, 12.05.2023, in: <https://ogy.de/tcjf> [21.09.2024].



Unterm Radar. Die verdrängten Krisen der Welt

# „Great Game“ im Südkaukasus

Wie interne und externe Faktoren die Spannungen in der Region anheizen

Stephan Malerius

**40**  
JAHRE **Ai**

Auf kaum eine Region wirken sich die Kriege in der Ukraine und in Nahost so unmittelbar aus wie auf den Südkaukasus. Es ist, als stürzten sie Armenien, Aserbaidshan und Georgien in einen permanenten Krisenmodus, nachdem eine jahrelange „stagnative Stabilität“ bereits 2020 mit dem zweiten Bergkarabach-Krieg<sup>1</sup> erschüttert worden war. Seitdem kommt der Südkaukasus nicht mehr zur Ruhe. Die Ursachen sind komplex, die Akteurslandschaft unübersichtlich – und für Prognosen wird eine Kristallkugel benötigt.

---

### Ungelöste Konflikte im Südkaukasus

Im Sommer 2020 startete die Europäische Kommission ein ambitioniertes Programm, das sie EU4Dialogue taufte. Es ging dabei um den ungelösten Konflikt in der Region Transnistrien in Moldau, vor allem aber um den Südkaukasus. Die territorialen Konflikte dort galten seit fast 30 Jahren als quasi eingefroren, internationale Verhandlungsformate waren praktisch gescheitert. In Georgien sind zwei Regionen, Abchasien und Südossetien, de facto von Russland besetzt. In Aserbaidshan wiederum gab es mit Bergkarabach eine Enklave, die fast ausschließlich von ethnischen Armeniern bewohnt wurde, international jedoch als Teil von Aserbaidshan anerkannt war.

Ziel von EU4Dialogue war es, zur Transformation dieser Konflikte beizutragen, Spannungen abzubauen und ein besseres Verständnis zwischen den Menschen über die Konfliktlinien hinweg zu befördern.<sup>2</sup> Niemand in Brüssel ahnte, dass der aserbaidshanische Präsident Ilham Alijew drei Monate später beschließen würde, die Armenier in Bergkarabach anzugreifen. Der zweite Bergkarabach-Krieg zwischen Armenien und Aserbaidshan im Herbst 2020 dauerte 44 Tage, forderte etwa 7.000 Opfer und brachte ein Drittel des Territoriums von Bergkarabach unter aserbaidshanische Kontrolle. Es war einer der ersten Drohnenkriege im 21. Jahrhundert, der rückblickend wie eine Blaupause für das wirkt, was die Welt in weitaus größerem Maßstab gegenwärtig im Krieg zwischen Russland und der Ukraine beobachten kann.

Der von Russland im November 2020 initiierte Waffenstillstand in der Region Bergkarabach hatte nie wirklich Bestand, im September 2022 griff Aserbaidshan armenisches Territorium an, wobei innerhalb von drei Tagen mehr als 300 Soldaten starben. Im Dezember 2022 folgte die monatelange Blockade des noch armenisch besiedelten Teils von Bergkarabach und im September 2023 gewann Aserbaidshan mit einer eintägigen Blitzoperation die vollständige Kontrolle über die Region. Daraufhin flohen mehr als 100.000 Menschen aus Bergkarabach nach Armenien, was dort erstaunlicherweise nicht zu einer nachhaltigen innenpolitischen Destabilisierung führte.

Die Ereignisse im Südkaukasus ab Herbst 2020 zeigen dreierlei. Erstens: Vermeintlich eingefrorene beziehungsweise ungelöste Konflikte können rasch auftauen und sich zu heißen Kriegen mit unabsehbaren Folgen ausweiten. Zweitens: Autoritäre Herrscher besitzen wenig bis gar keinen Respekt mehr vor dem Völkerrecht oder regulativen Institutionen und betrachten Gewalt oder Krieg als ein probates Mittel der Konfliktlösung. Das gilt für Ilham Alijew, das galt vor 2020 und vor allem danach für Wladimir Putin. Drittens: Die Konflikte im Südkaukasus stehen für ein umfängliches politisch-diplomatisches Versagen der internationalen Gemeinschaft, sowohl in Gestalt individueller Akteure oder Staaten als auch internationaler Organisationen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder den Vereinten Nationen. Weil die 1992 gegründete Minsk-Gruppe



der OSZE zur Beilegung des Konfliktes um Bergkarabach unter Leitung von Frankreich, Russland und den USA in fast 30 Jahren keinerlei Ergebnisse zu erzielen vermochte, entschied sich Aserbaidtschan 2020, den Konflikt mit Waffengewalt zu lösen.<sup>3</sup> Dass unterschiedene internationale Reaktionen auf das gewaltsame Vorgehen Alijews weitestgehend ausblieben, wurde wiederum im Kreml genau beobachtet und mag dazu beigetragen haben, Putin zu seinem Vorgehen in der Ukraine anderthalb Jahre später zu ermutigen.

Die Situation zwischen Armenien und Aserbaidtschan bleibt auch nach der vollständigen Einnahme von Bergkarabach durch Aserbaidtschan und dem Exodus der Armenier fragil. In Armenien wird befürchtet, dass Aserbaidtschan seine militärische Überlegenheit ausnutzen und weitere Zugeständnisse gewaltsam erzwingen könnte, etwa einen exterritorialen Zugang zu seiner Exklave Nachitschewan über armenisches Territorium. Diese Befürchtungen werden durch aggressive Rhetorik Alijews geschürt.<sup>4</sup> Das veranlasste das bislang einseitig und fast ausschließlich von Russland abhängige Armenien, damit zu beginnen, das militärische Ungleichgewicht gegenüber Aserbaidtschan durch eine Diversifizierung seiner Waffeneinkäufe vor allem in Indien und Frankreich abzubauen. Dies wird in Baku wiederum sehr misstrauisch beobachtet, wo es heißt, dass Aserbaidtschan im Falle „ernsthafter Bedrohung“ mit „ernsthaften Maßnahmen“ antworten werde.<sup>5</sup>

So zeichnet sich im Südkaukasus ein neues Wettrennen zwischen zwei Ländern ab, die ohnehin schon zu den am stärksten militarisierten Staaten der Welt gehören.<sup>6</sup> Gleichzeitig versuchen Baku und Jerewan seit Monaten, einen Friedensvertrag auszuhandeln, wobei es zuletzt durchaus Fortschritte bei Fragen des Gebietsaustauschs und der Demarkation der Grenze gab. Das allerdings bedeutet nicht, dass ein Abkommen bald unterschriftsreif ist. Die Verhandlungsdynamik zwischen Armenien und Aserbaidtschan gleicht einer Achterbahnfahrt<sup>7</sup>, bei der es immer wieder Russland ist, das für Talfahrten sorgt. Insbesondere Alijew scheint von Moskau angehalten zu werden, ein Friedensabkommen nicht zu unterzeichnen oder diesen Prozess so lange wie

möglich zu verzögern.<sup>8</sup> Es wird sogar spekuliert, dass Russland versucht, Aserbaidtschan zu einem weiteren militärischen Vorgehen gegenüber Armenien zu drängen, damit Moskau und Baku Kontrolle über Transportwege im Süden Armeniens erhalten, gleichzeitig die armenische Regierung geschwächt wird und Russland wieder mehr innenpolitischen Einfluss in Armenien erlangt.<sup>9</sup> Moskau macht keinen Hehl daraus, dass es über die Hinwendung Armeniens zu anderen Partnern unglücklich ist und droht der Regierung in Jerewan offen und wiederholt mit einem ukrainischen Szenario.<sup>10</sup>

## **Nach dem Zerfall der Sowjetunion hat Russland in praktisch allen Kriegen und Krisen in der Region eine destruktive Rolle gespielt.**

---

Aktuell verhandeln Armenien und Aserbaidtschan weitestgehend bilateral und vor allem wenig öffentlich, was dem Prozess zuträglich ist. Sollte es in absehbarer Zeit tatsächlich zu einem Abkommen zwischen Armenien und Aserbaidtschan kommen, wäre das zwar noch keine Garantie für einen dauerhaften Frieden. Ein Abkommen aber könnte – je nachdem, wie umfassend es ausfällt – eine wichtige Grundlage dafür sein, die politischen, wirtschaftlichen und zwischenmenschlichen Beziehungen zu normalisieren und vorsichtig Vertrauen aufzubauen. Angesichts der jahrzehntelangen Feindschaft zwischen den beiden Ländern ist allerdings kaum vorstellbar, dass die praktische Ausgestaltung eines Friedensvertrags beziehungsweise ein darauf gründender Versöhnungsprozess langfristig Erfolg haben können ohne externe Bürgen oder einen Vermittler – der aber nicht Russland sein kann.

### **Der „Spoiler“**

Gegenüber der schwer vorhersagbaren Krisendynamik zwischen Armenien und Aserbaidtschan scheinen die Konflikte in Georgien auf den

ersten Blick übersichtlich. Zudem zeigt sich hier ein Muster deutlicher, das den Südkaukasus seit Anfang der 1990er-Jahre prägt: Nach dem Zerfall der Sowjetunion hat Russland in praktisch allen Kriegen und Krisen in der Region eine direkt oder indirekt destruktive Rolle gespielt. Das passierte offen, wie im Krieg mit Georgien 2008, halboffen, wie bei der Unterstützung der abchasischen Separatisten 1992/1993, oder verdeckt, wie im Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan, in dem Russland 30 Jahre lang nicht nur beide Seiten systematisch aufrüstete, sondern auch immer wieder aktiv zu verhindern versuchte, dass die Parteien zu einer Einigung kommen. Die Logik dahinter war einfach: Verständigen sich Armenien und Aserbaidschan oder gewinnt Georgien Kontrolle über sein gesamtes Territorium, verliert Russland einen „Einflusshebel“ in der Region.

Die Konflikte in Georgien gehen auf den georgisch-abchasischen Krieg 1992/1993 und den anschließenden Bürgerkrieg in weiteren Teilen des Landes zurück, in dessen Folge die Zentralregierung in Tiflis die Kontrolle über ursprünglich drei Regionen (Abchasien, Südossetien, Adscharien) verlor. 2004 vermochte Präsident Micheil Saakaschwili Adscharien wieder in den georgischen Staat einzugliedern, was im Fall von Südossetien und Abchasien durch Russland verhindert wurde. Obwohl die beiden Konflikte als eingefroren gelten, gibt es immer wieder Zwischenfälle, zuletzt im November 2023, als russische Sicherheitskräfte einen Georgier an der Kontaktlinie zu Südossetien erschossen.

Während es für den Kreml beim ethnisch motivierten Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan einfach ist, Öl ins Feuer zu gießen, war und ist die Gemengelage in Georgien komplizierter. Schon unter Präsident Eduard Schewardnadse (1992 bis 2003), der eine konsequente Westanbindung Georgiens betrieb, hatte Russland schrittweise Einfluss auf die außenpolitische Ausrichtung des Landes verloren. Dieser Prozess beschleunigte sich in der Amtszeit des dezidiert pro-westlichen Präsidenten Saakaschwili (2004 bis 2012), der auch die Rolle der russischen Sprache in georgischen Schulen oder die Sendemöglichkeit russischer Medien beschränkte. Russland

überzog daraufhin den südlichen Nachbarn mit Embargos, kappte die Gasversorgung, marschierte im August 2008 ein und hält seitdem faktisch 20 Prozent des georgischen Territoriums besetzt. Zudem schuf Moskau mit dem Milliardär Bidsina Iwanischwili ab 2012 ein weiteres Instrument, um Einfluss auf die Situation in Georgien zurückzugewinnen. Iwanischwili ist ein Oligarch, der sein Vermögen von aktuell circa sieben Milliarden Euro im Russland der 1990er-Jahre gemacht hat und dort trotz gegenteiliger Bekundungen immer noch Wirtschaftsinteressen besitzt.<sup>11</sup> Die von ihm gegründete Partei des Georgischen Traums (GT) gewann die Parlamentswahlen 2012 gegen Saakaschwili und regiert seitdem Georgien. Iwanischwili sprach sich von Beginn an für eine Normalisierung der Beziehungen zu Russland aus, doch war es für seine Regierung bei einer stabil pro-europäischen und pro-transatlantischen georgischen Bevölkerung zunächst schwierig, eine offen russlandfreundliche Politik zu verfolgen.

Schleichend vergrößerte sich gleichwohl Russlands Einfluss in Georgien, vor allem über undurchsichtige wirtschaftliche Beteiligungen.<sup>12</sup> In dem zunächst im März 2023 eingebrachten und im April 2024 wieder vorgelegten „Agentengesetz“<sup>13</sup> kulminieren zahlreiche russlandfreundliche politische Entscheidungen der Regierung in den vergangenen Jahren, etwa die Einsetzung eines für Russland arbeitenden Generalstaatsanwaltes, die Wiederaufnahme von Direktflügen mit Russland oder Einreiseverbote für russische Regimekritiker.

### **Im Südkaukasus soll ein wirtschaftlicher Hub entstehen, der von Russland, Iran und China umfassend kontrolliert wird.**

Mit dem „Agentengesetz“ spitzt sich eine innenpolitische Krise zu, die seit langer Zeit in Georgien schwelt und die durch die Parlamentswahl



Konsequent destruktiv: In fast jedem Konflikt im Südkaukasus seit dem Zerfall der Sowjetunion hat Russland mitgemischt. Auch die Auseinandersetzung zwischen Armenien und Aserbaidschan hat Moskau nach Kräften angeheizt. Im Bild Wladimir Putin mit dem aserbaidschanischen Staatschef Alijew. Foto: © Grigory Sysoyev, dpa, picture alliance.

im Oktober noch vertieft wurde. Angesichts der umfänglichen und systematischen Fälschung der Wahl hat die Regierung einen grundlegenden Demokratietest nicht bestanden. Zudem drängt sich die Vermutung auf, dass die russische Infiltrierung wesentlicher staatlicher Institutionen in Georgien viel weitgehender ist, als bislang angenommen. Darauf hatte bereits ein Wahlkampf hingedeutet, in dem die Regierung ein Narrativ bediente, mit dem sie seit Russlands Invasion der Ukraine die Stimmung im Land anzuheizen sucht: Der Westen will demnach Georgien in einen Krieg mit Russland hineinziehen und die Wahl im Oktober wurde als Wahl zwischen Krieg (Opposition) und Frieden (GT) dargestellt.

Iwanischwili selbst schürte die Angst vor einer obskuren „Global War Party“ und radikalisierte den ohnehin schon unversöhnlichen Ton in einer

manipulativen und unsachlichen Auseinandersetzung weiter. Ein komplexer Angriff auf die Integrität der Wahlen, darunter beispielloser Stimmenkauf, Masseneinschüchterung und direkte Manipulation, führten zu einem Wahlergebnis, das nicht den Willen des georgischen Volkes widerspiegelt und dem genauso die Legitimität fehlt wie jeder künftigen georgischen Regierung, die auf der Grundlage dieses Ergebnisses gebildet wird.

Aufgrund der aktiven russischen Einflussnahme auf die willfähige Regierung eines abhängigen Oligarchen befindet sich Georgien aktuell in einer der tiefsten innenpolitischen Krisen seit seiner Unabhängigkeit, die auch regionale Implikationen besitzt: Sollte das Land wegen der massiv gefälschten Wahlen von der EU mit Sanktionen belegt werden, hätte dies auch negative Auswirkungen auf die Annäherung zwischen der

EU und dem isolierten Armenien, für das Georgien eine wichtige „Brücke“ nach Europa ist.

### Achse des Aufbruchs oder „Great Game“ im Südkaukasus

Neben den unmittelbaren Konflikten gibt es globale Bruchlinien, die durch den Südkaukasus verlaufen und die potenzielle, langfristige Krisen indizieren. Der Kern ist dabei eine in der Region manifeste Systemkonkurrenz zwischen repressiv-autoritären und liberal-demokratischen Staaten, die wie ein entferntes Echo der Konflikte in der Ukraine und in Nahost klingt. Im Mittelpunkt steht eine autokratische Achse<sup>14</sup>, die von Russland über den Iran nach China und Nordkorea verläuft und die immer aggressiver die westlichen Demokratien und die liberale Ordnung herausfordert.

Im Südkaukasus sind sich diese vier Akteure geografisch so nahe wie vielleicht nur noch in

Zentralasien. Auf jeden Fall versuchen sie hier aktiv, vor allem infrastrukturell ihre Zusammenarbeit zu stärken. Dabei geht es nicht nur um die Umgehung von Sanktionen oder das Durchbrechen von politischer Isolation, sondern langfristig um die Schaffung von Wertschöpfungsketten, die Kontrolle über Transportwege sowie die Etablierung neuer regulativer Vereinbarungen (monetäre Systeme, Energiemärkte).<sup>15</sup>

Als erkennbares Ziel soll im Südkaukasus ein wirtschaftlicher Hub entstehen, der von Russland, Iran und China umfassend kontrolliert wird, wobei es dem Westen unmöglich gemacht wird, den Warenverkehr zu verfolgen oder gar zu unterbinden. Das ist besonders im Falle des Transportes von Militärgütern von Bedeutung, wie die Lieferung iranischer Drohnen an Russland über das Kaspische Meer seit 2022 zeigt. Vor diesem Hintergrund ist vereinzelt bereits von einem neuen „Great Game“ im Südkaukasus die Rede, bei dem es um die Kontrolle von wirtschaftlichen,

Abb. 1: Konfliktregionen im Südkaukasus



Quelle: eigene Darstellung, Karte: Natural Earth ©.



logistischen und militärischen Dynamiken in der Region geht, die globale Konflikte in der Zukunft mitzubestimmen vermögen.<sup>16</sup>

## **Die strategische Allianz zwischen Israel und Aserbaidshan führt zu Spannungen zwischen Teheran und Baku.**

---

Zwei konkrete Beispiele illustrieren die Herausforderungen für den Westen, die von der verstärkten geoökonomischen Kooperation der autokratischen Achse im Südkaukasus ausgehen:

- Der Internationale Nord-Süd-Transportkorridor (International North-South Transport Corridor, INSTC)<sup>17</sup> wird als ein historisches Konnektivitätsprojekt annonciert, das Waren- und Personenverkehr über einen effizienten Transportweg von Asien nach Nordeuropa organisiert. Dabei ist zwar vom Zugang Zentralasiens zu westlichen Märkten die Rede, tatsächlich geht es aber vor allem um Kontrolle über Transportrouten, denn der Korridor verläuft im Wesentlichen durch Russland und den Iran. Der Südkaukasus ist ein entscheidendes Nadelöhr, die Einbindung von Armenien und Aserbaidshan in das Projekt essenziell. Für Europa wäre eine weitere Stärkung der russisch-iranischen Allianz, die sowohl in der Ukraine als auch in Gaza koordiniert gegen den Westen arbeitet, ungünstig.
- Ein weiteres großes Infrastrukturprojekt in der Region ist der Bau eines Tiefseehafens in Anaklia an der georgischen Schwarzmeerküste. Der Hafen gilt als Schlüsselement für einen effizienteren Warentransport von Asien nach Europa. Bis 2018 von privaten Investoren mithilfe eines westlichen Konsortiums vorangetrieben, wurde es vom Georgischen Traum gestoppt und lag mehrere Jahre auf Eis. 2023 von der georgischen

Regierung neu ausgeschrieben, ging der Auftrag in einem intransparenten Verfahren an ein chinesisches Konsortium mit Staatsfirmen, die von den USA sanktioniert sind, weil sie zum „militärisch-industriellen Komplex“ in China gehören. Ähnlich wie im Fall des INSTC implizierte ein von China gebauter Hafen die Kontrolle Pekings über einen Transportflaschenhals von überregionaler Bedeutung und wäre zudem ein Einfallstor für Russland, das wenige Kilometer nördlich von Anaklia in Abchasien georgisches Territorium besetzt hält.<sup>18</sup>

Die Versuche der autoritären Protagonisten, die Region neu zu gestalten, werden durch das komplizierte Beziehungsgeflecht im Südkaukasus und eine Rivalität gestört, die durchaus kurzfristiges Konfliktpotenzial beinhaltet: Im Mittelpunkt steht dabei die strategische Allianz zwischen Israel und Aserbaidshan, das den zweiten Bergkarabach-Krieg auch wegen moderner israelischer Waffen für sich entscheiden konnte. Israel bezieht im Gegenzug 40 Prozent seines Öls aus Aserbaidshan und nutzt das Land vermutlich als operative Basis für Aktionen gegen den Iran. Das führt immer wieder zu Spannungen zwischen Teheran und Baku, die zusätzliche Brisanz dadurch erhalten, dass im Nordiran eine große aserbaidshanische Minderheit lebt. Auch das iranisch-aserbaidshanische Verhältnis gleicht einer Achterbahnfahrt: Beide Seiten sind geübt darin, Sezessionsbestrebungen der iranischen Aserbaidshaner anzuheizen oder das Existenzrecht von Aserbaidshan infrage zu stellen, dann aber auch wieder in realpolitischen Pragmatismus zu verfallen. Und so oszillieren die bilateralen Beziehungen zwischen großangelegten Drohgebärden in Form von Militärmanövern am Grenzfluss Arax wie im Herbst 2022 und der gemeinsamen Einweihung eines Wasserkraftwerks an ebendiesem Fluss im Mai 2024.

In diesem komplexen Beziehungsgeflecht liegt es nah, dass Armenien den Schulterchluss mit dem Iran sucht und sich im Konfliktfall vielleicht keinen militärischen Beistand, zumindest aber offene politische Unterstützung aus Teheran

erhofft. Weniger klar ist demgegenüber das Verhältnis zwischen Aserbaidschan und der Türkei, die durch Ausbildung des aserbaidshanischen Militärs und Lieferung moderner Waffen maßgeblich zum Ausgang des zweiten Bergkarabach-Krieges beigetragen hat, sich gleichzeitig in Bezug auf Israel aber diametral entgegengesetzt positioniert. Die Türkei – und das sorgt in Brüssel durchaus für Kopfschmerzen – wird der Akteur sein, der das Vakuum füllen wird, das durch eine potenziell schwindende Rolle Russlands im Südkaukasus entstünde.

### „Diebe im Gesetz“

Im postsowjetischen Raum sind viele inter- wie innerstaatliche Konflikte von einem wenig beachteten Phänomen beeinflusst, das gerade im Südkaukasus besonders ausgeprägt war und ist. Zurückgehend auf die Lagerwelt des Gulags bildete sich in den 1950er-Jahren der Typus eines sowjetischen Kriminellen heraus, der durch die brutale Gefangenenhierarchie des Lagersystems geformt war. Diese sogenannten Diebe im Gesetz (russisch: „Vory v zakone“) regelten den



Sehnsuchtsort oder Albtraum: Viele Georgier setzen sich auch auf der Straße für eine europäische Integration ihres Landes ein. Für Männer jedoch, die das Land im Stile sowjetischer „Diebe im Gesetz“ regieren, wären die damit verbundenen Transparenz- und Rechtsstaatsstandards ernsthafte Geschäftsrisiken. Foto: © Davit Kachishvili, AA, picture alliance.

Lageralltag und stellten ihre eigenen Gesetze in einer Art Parallelrealität auf, die sich nach Stalins Tod auch auf die sowjetische Gesellschaft außerhalb der Lager ausweitete. Das „Diebesgesetz“ ging einher mit einer Ablehnung von staatlichen Strukturen beziehungsweise einer Weigerung, mit staatlichen Behörden zusammenzuarbeiten. In dieser Parallelwelt herrschten strenge Ehrenkodizes, Geld wurde vor allem durch Raubüberfälle und Erpressungen erwirtschaftet, kriminellen Autoritäten wurde blind gehorcht. Je deutlicher die kommunistische Ideologie zur Farce mutierte, der Staat an Respekt und Ansehen verlor und die sowjetischen Beamten als Lügner, Ausbeuter und Manipulatoren entlarvt schienen, desto unaufhaltsamer rückte das „Diebesgesetz“ in die gesellschaftliche Mitte.<sup>19</sup>

## Eine europäische Integration ihrer Staaten sehen die „Diebe im Gesetz“ als Gefahr.

Die goldene Ära der „Diebe im Gesetz“ waren die 1970er-Jahre unter Breschnew, sie prägten aber auch Armenien und Georgien in den ersten Jahren der Unabhängigkeit und sind bis heute in beiden Ländern weder aus dem öffentlichen noch aus dem politischen Raum verschwunden. Zwar wird das Phänomen gemeinhin mit der „Unterwelt“ oder dem Mafia-Milieu in Verbindung gebracht, gleichwohl waren in den vergangenen 20 Jahren in vielen ehemaligen Sowjetrepubliken de facto „Diebe im Gesetz“ in herausgehobenen politischen Positionen tätig. Sei es Wiktor Janukowitsch als Präsident der Ukraine von 2010 bis 2014, Vladimir Plahotniuc als Schattenmann in der Republik Moldau von 2010 bis 2019 oder eben Bidsina Iwanischwili in Georgien seit 2012. Iwanischwili (Spitzname in Russland: Anakonda) kopiert mit seiner informellen Herrschaft und ausgeprägten Abneigung gegen staatliche Ämter vermutlich am deutlichsten das sowjetische Schema.

Gemein ist diesen „Dieben im Gesetz“ des 21. Jahrhunderts die entschiedene Ablehnung

eines europäischen Demokratieverständnisses, das auf Rechtsstaatlichkeit und Rechenschaftspflicht gründet und die Teilung von Macht beziehungsweise Machtwechsel vorsieht. Deshalb sehen sie eine europäische Integration ihrer Staaten als Gefahr, das „Agentengesetz“ in Georgien soll genau diese abwenden. Wie in der Sowjetunion lassen sich einige „Diebe im Gesetz“ – dafür stehen Figuren wie Alijew, Lukaschenka oder Putin – ihre Allianz aus Politik und organisierter Wirtschaftskriminalität durch Geheimdienste absichern. Da sie den Staat nicht abschaffen können, versuchen sie, ihn sich anzueignen und Gesetze zu installieren, die nur sie selbst definieren. Außenpolitisch – und das scheint noch gravierender – lehnen sie internationale Normen, Verträge und Institutionen ab und streben stattdessen eine Welt an, der sie ihr selbst gestricktes, rücksichtsloses Diebesgesetz 2.0 aufzuzwingen versuchen. Für eine Einordnung der Krisen im Südkaukasus und – weiter gefasst – im postsowjetischen Raum ist ein Verständnis der politischen Mentalität dieser „Diebe im Gesetz“ vor allem in den autoritär verfassten Staaten wichtig.

### Europas strategische Interessen im Südkaukasus

Die EU besitzt gute Instrumente, um nachhaltig zur Krisenprävention oder Konflikttransformation in der Region beizutragen – häufig werden diese jedoch nicht konsequent eingesetzt. Die Einrichtung einer zivilen Beobachtermission in Armenien zur Stabilisierung der Situation an den Grenzen im Jahr 2023 ist ein positives Beispiel dafür, welchen Einfluss die EU vor Ort tatsächlich ausüben kann, wenn es einen politischen Willen gibt. Vor allem das wirtschaftliche Engagement Europas im Südkaukasus könnte weiter ausgebaut und müsste stärker von politischer Einflussnahme begleitet werden.

Wichtig ist, dass sich die EU bereit zeigt, ihr Interesse an Stabilität und einer demokratischen Entwicklung der Länder im Südkaukasus umfassend zu definieren und zu verfolgen. Schwerpunkte müssten dabei – wie es eine Studie von Clingendael empfiehlt – auf Sicherheit, Wirtschaft

sowie auf geopolitischen und normativen Dimensionen liegen.<sup>20</sup> Der Arbeit der EU-Delegationen vor Ort, Instrumenten wie der Europäischen Friedensfazilität und dem Engagement von Finanzinstitutionen wie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung kommen dabei Schlüsselrollen zu.

Zwischen Russland, der Türkei und dem Iran sowie dem Schwarzen und dem Kaspischen Meer gelegen, steht in der nur vermeintlich peripheren Region des Südkaukasus für Europa viel auf dem Spiel. Ein langfristiger und strategischer Blick auf die Region als Ganzes ist geboten. Die Formulierung einer aktuellen Südkaukasus-Strategie, die deutlich über Absichtserklärungen hinausgeht, erscheint überfällig.

---

**Stephan Malerius** ist Leiter des Regionalprogramms Politischer Dialog Südkaukasus der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tiflis.

- 1 Der erste Bergkarabach-Krieg dauerte von 1992 bis 1994 und endete mit einem militärischen Erfolg Armeniens. Damals kamen zwischen 20.000 und 30.000 Menschen ums Leben, mehr als eine Million Menschen wurde vertrieben.
- 2 In drei Komponenten soll dieses Ziel mit Maßnahmen auf der politisch-zivilgesellschaftlichen, der kulturell-akademischen Ebene und mit Projektmitteln für Akteure vor Ort erreicht werden. Die erste Komponente, die staatliche und nicht-staatliche Akteure über die Konfliktlinien hinweg zu thematisch ausgerichteten Dialogen zusammenbringt, wird von einem Konsortium unter der Leitung der Konrad-Adenauer-Stiftung umgesetzt.
- 3 Genauso bedeutungslos sind die 2008 unter der Ägide der OSZE, der EU und der UN eingerichteten Geneva International Discussions zur Lösung der Konflikte um Abchasien und Südossetien. Sie fanden im Dezember 2023 zum 59. Mal statt und können ebenfalls keinerlei Ergebnisse vorweisen.
- 4 „Aliyev is unwilling to tone down the antagonistic rhetoric and move on confidence building and regional cooperation in the South Caucasus. Now, Azerbaijan claims that the entire Republic of Armenia is ‚Western Azerbaijan‘ and Aliyev was on the record claiming Yerevan as ‚historically‘ Azerbaijani land, and, therefore, preparing the ground for future antagonism.“ Cheterian, Vicken 2023: Crisis to Watch 2024: Armenia-Azerbaijan, Italian Institute for International Political Studies (ISPI), 21.12.2023, in: <https://ogy.de/j7c7> [08.10.2024].
- 5 Teslova, Elena 2024: Azerbaijani president says in case of ‚serious threat‘ his country will take ‚serious measures‘, Anadolu Agency, 23.04.2024, in: <https://ogy.de/2gip> [08.10.2024].
- 6 Im Global Militarisation Index 2022 wird Armenien auf Platz 3 und Aserbaidtschan auf Platz 12 der am stärksten militarisierten Länder geführt. Bayer, Markus / Rohleder, Paul 2022: Global Militarisation Index 2022, Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC), 31.10.2024, in: <https://ogy.de/6kdr> [08.10.2024].
- 7 Poghosyan, Benyamin 2024: Opinion: What drives Azerbaijani obsession with the Armenian Constitution?, commonspace.eu, 24.07.2024, in: <https://ogy.de/apyx> [08.10.2024].
- 8 „Political scientist Areg Kochinyan [...] thinks that Azerbaijan has a commitment to Russia ‚not to sign or to delay the signing of the peace treaty as long as possible.‘“ JAMnews 2024: „Baku promised Moscow to delay signing the agreement with Armenia“ – Opinion from Yerevan, 16.08.2024, in: <https://ogy.de/vcxi> [08.10.2024].



- 9 So beispielsweise der US-amerikanische Politikwissenschaftler Nerses Kopalyan: „It is in Russia's strategic interest for Azerbaijan to undertake attacks against Armenia, as this will make the security situation untenable for Armenia while leading, the Kremlin hopes, to the collapse of Armenia's democratic system.“ The Insider 2024: Russia pushes Azerbaijan to attack Armenia, but Aliyev fears full-scale war due to Western sanctions threat, experts say, 14.03.2024, in: <https://ogy.de/slml> [08.10.2024].
- 10 Etwa nach Paschinjans Rede im Europäischen Parlament im Oktober 2023: „We see how Armenia is being turned into Ukraine 3.0, if we consider Moldova as Ukraine 2.0, and Pashinyan is following Vladimir Zelensky's path with huge steps,‘ a ,high-ranking source in Moscow‘ who wished to remain anonymous told the TASS news agency.“ JAMnews 2023: „Armenia is openly threatened with the Ukrainian scenario“. Opinion from Yerevan, 18.10.2023, in: <https://ogy.de/q230> [08.10.2024].
- 11 Civil Georgia 2024: Investigation Reveals Bidzina Ivanishvili's Family's Large Real Estate Holdings in Moscow, 09.08.2024, in: <https://ogy.de/3kvp> [08.10.2024]; Transparency International 2022: Russian Businesses of Bidzina Ivanishvili and His Relatives, 27.04.2022, in: <https://ogy.de/5tef> [08.10.2024].
- 12 Einen guten Überblick liefert ein Policy Brief vom November 2023: „Russia's business and political interests are closely intertwined, making it challenging to differentiate their respective motives. This interconnectedness can act as a channel for exerting political influence in Georgia.“ Papava, Giorgi / Tevdoradze, Levan 2023: Risks of Russian Business Ownership in Georgia, The Forum for Research on Eastern Europe and Emerging Economies (FREE Network), 27.11.2023, in: <https://ogy.de/e6o5> [08.10.2024].
- 13 Das Gesetz sieht vor, dass sich Nichtregierungsorganisationen und Medien, die mindestens 20 Prozent ihrer Finanzierung aus dem Ausland erhalten, beim Justizministerium als „Organisationen, die die Interessen einer ausländischen Macht verfolgen“ registrieren müssen.
- 14 Auch als „Achse des Aufbruchs“ bzw. „Axis of upheaval“ bezeichnet. Kendall-Taylor, Andrea 2024: The Axis of Upheaval: How the Convergence of Russia, China, Iran, and North Korea Will Challenge the US and Europe, The International Centre for Defence and Security (ICDS), 29.05.2024, in: <https://ogy.de/22n0> [08.10.2024].
- 15 Roubanis, Ilya 2024: How Syria, Ukraine and Gaza are transforming power dynamics in the Caucasus, CRU Policy Brief, Clingendael, 19.02.2024, in: <https://ogy.de/gouf> [08.10.2024].
- 16 Chkhikvadze, Ani 2024: Iran moves to exploit age-old rivalries in South Caucasus, Voice of America, 16.08.2024, in: <https://ogy.de/f7cz> [08.10.2024].
- 17 ClearIAS 2024: International North-South Transport Corridor (INSTC), 24.07.2024, in: <https://ogy.de/pvh8> [08.10.2024].
- 18 Burduli, Ana / Solomnishvili, Salome / Papava, Giorgi 2024: Anaklia port development: China's financing and its implications for Georgia, Policy Paper N2024/07, ISET Policy Institute, 11.07.2024, in: <https://ogy.de/6tb9> [08.10.2024].
- 19 Das Phänomen „Dieb im Gesetz“ ist etwa bei Nino Haratischwili anschaulich beschrieben. Haratischwili, Nino 2022: Das mangelnde Licht, Frankfurt a.M., S.141-144.
- 20 Deen, Bob / Zweers, Wouter / Linder, Camille 2023: The EU in the South Caucasus. Navigating a geopolitical labyrinth in turmoil, Clingendael, 03/2023, in: <https://ogy.de/vew0> [08.10.2024].

Vier Jahrzehnte Auslandsinformationen haben einen Bestand von mehr als 400 Ausgaben entstehen lassen, der so manchen Schatz bereithält. Manche Beiträge erscheinen – obwohl oder gerade weil sie die damalige Stimmung so treffend spiegeln – heute wie Zeugnisse einer fernen Epoche. Manche erscheinen uns heute so aktuell, als wären sie vor einem Monat erschienen. Hier geht es ins Jahr 2016, als Donald Trump kurz davor stand, sich seine erste Präsidentschaftskandidatur für die Republikaner zu sichern.

Foto: © Brennan Linsley, AP, picture alliance.



# Trump ist bloß die Krönung

Die Polarisierung der US-Politik als  
Ergebnis langfristiger Trends

Céline-Agathe Caro



Artikel lesen unter:  
<https://ogy.de/ai-2016>





Unterm Radar. Die verdrängten Krisen der Welt

# Vom Frühling in die Tragödie

Der unbeachtete Krieg im Sudan

Steffen Krüger / Gregory Meyer / Nils Wörmer

**40**  
JAHRE  
**Ai**



In weniger als 18 Monaten hat sich der Krieg im Sudan zur größten humanitären Katastrophe der Gegenwart entwickelt. Gleichzeitig sind Deutschland und Europa völlig mit den Kriegen in der Ukraine und im Nahen Osten beschäftigt. Dennoch besteht ein objektives Interesse der deutschen Politik, die Lage im Sudan zu stabilisieren und einer weiteren Verstärkung des Migrationsdrucks auf die europäischen Grenzen entgegenzuwirken.

---

Was vor mehr als 18 Monaten als Kampf zweier sudanesischer Militärs um die Zentralgewalt in Khartum begann, hat inzwischen nicht nur den drittgrößten Flächenstaat Afrikas in ein totales Chaos gestürzt, sondern auch die politische Tektonik an der bedeutenden Scharnierstelle zwischen dem Nahen und Mittleren Osten, dem Horn von Afrika und der Sahelregion verschoben. Von den Auswirkungen des Krieges im Sudan sind vor allem die Staaten Ägypten, Äthiopien, Südsudan, Uganda, Tschad und Libyen betroffen, in denen knapp ein Viertel der Gesamtbevölkerung Afrikas lebt.

Der Oberbefehlshaber der regulären sudanesischen Streitkräfte (Sudanese Armed Forces, SAF), Generalleutnant Abdel Fatah al-Burhan, und der Kommandeur der vor mehr als 20 Jahren entstandenen paramilitärischen Rapid Support Forces (RSF), Mohamed Hamdan Dagalo, genannt Hemedti, konnten sich nach einer kurzen Phase der gemeinsamen Herrschaft nicht über die exakte Machtverteilung einigen. Dies führte am 15. April 2023 in der sudanesischen Hauptstadt zum Ausbruch von Kämpfen zwischen den Militärs und den Paramilitärs. Die anfänglichen Hoffnungen auf einen schnellen Einstieg in substanzielle Verhandlungen haben sich lange zerstoßen. Die fortschreitende Regionalisierung des Konflikts infolge der Interventionen zahlreicher Akteure mit teilweise stark divergierenden Interessen hat zurückliegende Sondierungsbemühungen erheblich verkompliziert und diplomatische Lösungen bis dato unmöglich gemacht. Mittlerweile übersteigt die Gesamtzahl der sudanesischen Bürger, die seit dem 15. April

ihre Heimat verlassen mussten, die Marke von 13 Millionen.<sup>1</sup> Die humanitäre Lage im Sudan hat das Ausmaß der Katastrophe in Syrien zwischen 2015 und 2018 erreicht. Für die deutsche und europäische Politik ergibt sich die Relevanz der Lage im Sudan aus derselben geografischen Nähe und denselben Sicherheitsinteressen, wie sie mit Blick auf die Sahelregion herrschen – Eindämmung von Flucht- und Migrationspotenzial durch Stärkung staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen sowie die Bekämpfung nichtstaatlicher Gewaltakteure. Angesichts der Fokussierung auf die Konflikte in Osteuropa sowie im Nahen und Mittleren Osten erfährt der Sudankonflikt in der europäischen Politik und Öffentlichkeit jedoch wenig Beachtung.

### **Militärs, Paramilitärs und die kurze Hoffnung auf Demokratie im Sudan**

Auch wenn bereits in den Wochen vor dem 15. April 2023 über Befürchtungen eines bewaffneten Konflikts zwischen SAF und RSF berichtet wurde,<sup>2</sup> kam der Ausbruch der Gewalt für viele Beobachter überraschend.<sup>3</sup> Fast auf den Tag genau vier Jahre zuvor, am 11. April 2019, waren die heutigen Kontrahenten al-Burhan und Hemedti gemeinsam am Sturz des sudanesischen Langzeitherrschers Omar al-Baschir beteiligt gewesen.<sup>4</sup> Als im Juli desselben Jahres unter Vermittlung Äthopiens und der Afrikanischen Union (AU) eine Übergangsregierung vereinbart wurde, erhielten beide Generäle Posten in dem auf drei Jahre angelegten, elfköpfigen „Souveränen Rat“.<sup>5</sup> Neben der Einrichtung dieses aus Militärs und Zivilisten paritätisch besetzten

Rates unter dem Vorsitz al-Burhans wurde der politisch unbelastete Ökonom Abdalla Hamdok zum Ministerpräsidenten bestellt und ein sowohl von Persönlichkeiten des alten Regimes als auch neuen Repräsentanten zusammengesetztes Kabinett berufen.<sup>6</sup> Am Ende der Übergangsphase von insgesamt 39 Monaten waren demokratische Wahlen vorgesehen und Medien berichteten von der Fortsetzung des „Arabischen Frühlings“ beziehungsweise einer neuen Welle desselben.<sup>7</sup> Dazu sollte es aufgrund eines erneuten Putsches im Oktober 2021 allerdings nicht kommen.

## Die Gründung der RSF als zusätzlicher bewaffneter Akteur erwies sich als fatal.

Gerade einmal zwei Jahre nach Etablierung der politischen Übergangsstrukturen beendete das sudanesishe Militär das noch junge demokratische Experiment im Land und entmachtete den zivilen Teil der Übergangsregierung unter Ministerpräsident Hamdok. Angeführt wurde der erneute Putsch am 25. Oktober 2021 von General al-Burhan, der hierbei vor allem von den SAF, aber auch den von General Hemedti geführten RSF unterstützt wurde.<sup>8</sup> Nach andauernden Protesten der Zivilbevölkerung und Druck aus dem Ausland wurde Hamdok am 21. November wieder eingesetzt. Die Macht blieb jedoch fast vollständig in den Händen des Militärs und das ursprünglich vereinbarte Gleichgewicht zwischen Militär und Zivilisten wurde nicht wiederhergestellt. Den dennoch anhaltenden Großdemonstrationen begegnete die Armee mit konsequenter Härte. Dies führte am 2. Januar 2022 zum endgültigen Rücktritt des Ministerpräsidenten. Zwölf Monate später wurde ein erneutes Abkommen über eine zweijährige Interimsphase unter einer Militärregierung mit anschließender Übergabe der Macht an eine zivile Regierung beschlossen.<sup>9</sup>

In den wenigen Monaten bis zum Gewaltausbruch im April 2023 nahmen die Spannungen innerhalb des sudanesischen Sicherheitsapparats

dann kontinuierlich zu. Die Gründung der RSF als zusätzlicher bewaffneter Akteur zwei Jahrzehnte zuvor und deren Erstarken zu einer den Streitkräften ebenbürtigen bewaffneten Macht erwiesen sich als fatal. Die innerhalb des Sicherheitssektors lange schwelende Frage nach dem künftigen *primus inter pares* eskalierte, als sich die RSF Plänen zur Eingliederung in die SAF widersetzen. Konkret ergab sich der Dissens aus der Forderung der Streitkräfte nach einer kompletten Überführung der RSF in die reguläre Armee binnen 24 Monaten, also während der Interimsphase. Die Organisation von General Hemedti verlangte hingegen einen Zeithorizont von zehn Jahren. Nachdem sich beide Seiten über Tage auf eine direkte Konfrontation vorbereitet hatten, befahlen die SAF den RSF, bestimmte Stellungen im Großraum Khartum zu räumen. Daraufhin griffen Kämpfer der RSF Einrichtungen der Armee an. Am 17. April 2023 erklärte deren Oberbefehlshaber General al-Burhan die Organisation seines ehemaligen Verbündeten zur Rebellengruppe und ordnete deren Auflösung an.<sup>10</sup>

## Gebietskontrolle, Kräfteverhältnis und die Abhängigkeit von Waffenlieferungen

Auch nach 20 Monaten intensiver und landesweiter Kämpfe konnte keiner der beiden Hauptakteure<sup>11</sup> eindeutig die Oberhand gewinnen. Die SAF, deren Gesamtstärke auf mindestens 200.000 Mann geschätzt wird,<sup>12</sup> kontrollieren fast vollständig den spärlich besiedelten nördlichen Teil des Landes einschließlich des Nilflusstals von der ägyptischen Grenze bis zu den umkämpften Städten Khartum und Omdurman sowie den gesamten Küstenabschnitt am Roten Meer mit der wichtigen Hafenstadt Port Sudan, die als provisorischer Sitz der Militärregierung al-Burhans fungiert. Die Grenzgebiete zu Eritrea im Osten und zu Äthiopien im Südosten befinden sich ebenfalls weitgehend unter Kontrolle der SAF. Der bevölkerungsreiche Südwesten und große Teile der Grenze zum Südsudan sowie der Süden der Region Darfur und weite Teile der Grenzregion zum Tschad werden von den RSF kontrolliert, deren personelle Stärke häufig mit 100.000 Mann angegeben wird.<sup>13</sup>

Die RSF gingen 2013 aus einer Miliz aus Angehörigen nomadisierender arabischer Stämme, genannt Dschandschawid, hervor, die als Hilfstuppe der regulären sudanesischen Sicherheitskräfte bereits im Darfur-Konflikt ab 2003 unrühmliche Bekanntheit erlangt hatte.<sup>14</sup> Obwohl die RSF vor allem für infanteristische Kampfführung in urbanen Zentren sowie Einsätze in wüsten- und halbwüstenartigem Gelände ausgerüstet und ausgebildet sind und über keine eigenen Luftstreitkräfte verfügen, haben sie sich seit April 2023 als den SAF ebenbürtig erwiesen und diesen zum Teil schwere Niederlagen zugefügt. Die Stärke der RSF lässt sich vor allem auf deren Homogenität und die großen zusammenhängenden Rückzugsgebiete im Westen und Südwesten des Landes, die ausgeprägte Kampferfahrung,

den hohen Grad an Mobilität und die relativ gute Bewaffnung zurückführen. Eine große Zahl von Angehörigen der RSF war durch Einsätze im jemenitischen Bürgerkrieg ab 2019<sup>15</sup> sowie Teilnahme am Bürgerkrieg in Libyen bereits bei Kriegsausbruch im April 2023 kampferfahren. Aus den Einsätzen in diesen beiden Ländern rühren die guten Beziehungen der RSF zu den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE), die den Einsatz von phasenweise mehreren zehntausend sudanesischen Kämpfern im Jemen orchestrierten,<sup>16</sup> sowie die Kontakte zum libyschen General Haftar. Aus den VAE erhielten die RSF bereits 2019 mehr als tausend Geländewagen, die zu Waffenträgern umgerüstet wurden und sich als wesentlich für die mobile Kampfführung der Organisation erwiesen.<sup>17</sup>



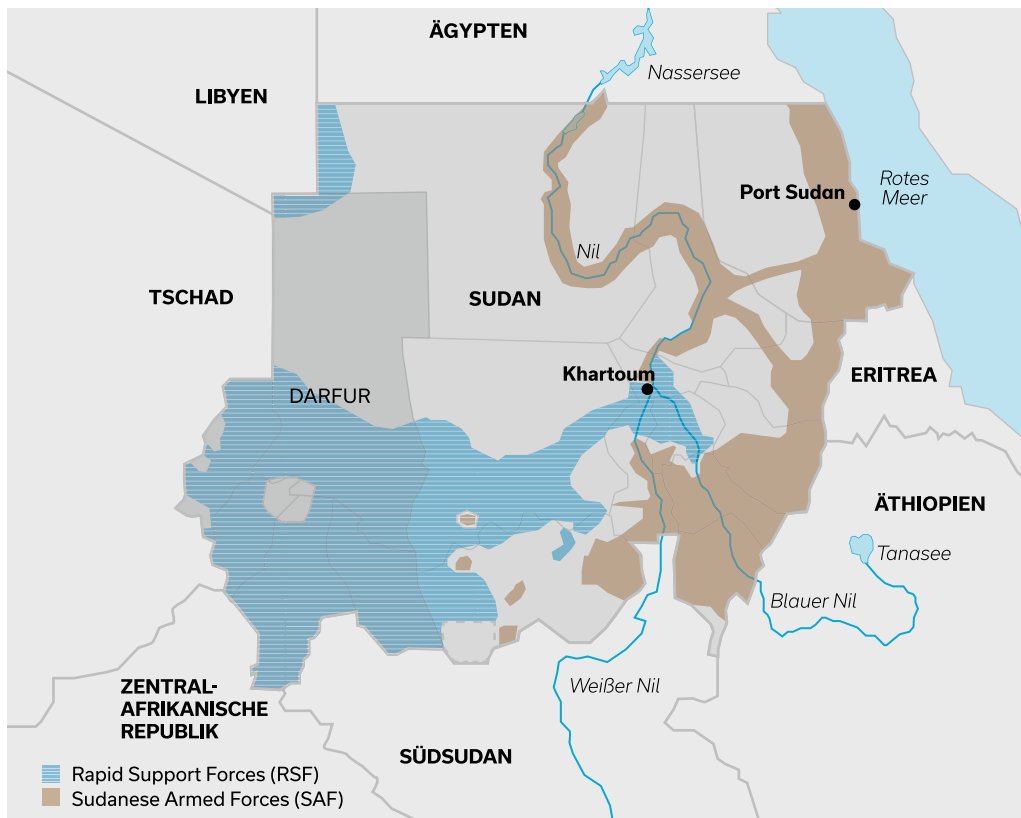
Wichtiger Unterstützer: Ägyptens Präsident al-Sisi (rechts) ist im sudanesischen Bürgerkrieg fest an der Seite der regulären sudanesischen Streitkräfte unter General al-Burhan. Foto: © Egyptian Presidency, AA, picture alliance.

Die SAF hingegen kontrollierten bei Kriegsbeginn den wesentlich größeren Anteil an schwerem Gerät, die Luftstreitkräfte sowie die sehr starke heimische Waffen- und Munitionsproduktion, die sich in den vergangenen Jahrzehnten zur drittgrößten Rüstungsindustrie Afrikas mit Herstellungskapazitäten für Infanteriewaffen, Artilleriesysteme und gepanzerte Kampffahrzeuge entwickelt hatte.<sup>18</sup> So waren die im Raum Khartum konzentrierten Rüstungsfabriken des Landes vor allem im Sommer 2023 schwer umkämpft. Beide Kriegsparteien sind mittlerweile de facto von Waffen-, Munitions- und Ausrüstungslieferungen aus dem Ausland abhängig. Besonders begehrt sind moderne Waffentypen, die einen operativen Vorteil verschaffen, wobei vor allem Drohnen und Flugabwehrsysteme zu nennen sind.

## Für Nachschub werden Hilfsflüge und humanitäre Einrichtungen teilweise als Tarnung genutzt.

Die SAF werden offenbar hauptsächlich von Ägypten militärisch unterstützt, erhalten aber auch von anderen Staaten Waffen und Material von operativ hoher Bedeutung. So soll beispielsweise der Iran moderne Drohnentechnik zur Verfügung stellen.<sup>19</sup> Der wichtigste militärische Unterstützer der RSF sind die VAE, auch wenn dies regierungsseitig regelmäßig dementiert wird. Zahlreiche Berichte deuten darauf hin, dass moderne Waffensysteme unterschiedlichen Ursprungs einschließlich Drohnen,

**Abb. 1: Territoriale Kontrolle der Konfliktparteien**



Quelle: eigene Darstellung nach Sudan War Monitor, in: Okello, Moses Chrispus 2024: Is peace possible between Sudan's warring parties?, ISS Today, Institute for Security Studies, 02.09.2024, in: <https://ogy.de/awqf> [30.10.2024], Karte: Natural Earth ©.



Mehrfachraketenwerfern, schultergestützten Flugabwehrsystemen (MANPADS) und Panzerabwehrraketen seitens der VAE an die sudanesischen Paramilitärs geliefert werden.<sup>20</sup> Dies geschieht in geringerem Umfang über Routen aus Uganda und dem Südsudan, vor allem aber über Nachschubwege durch Libyen und den Tschad, wobei Hilfsflüge und humanitäre Einrichtungen wohl teilweise als Tarnung genutzt werden.<sup>21</sup>

## **Sudanesische Flüchtlinge sind mit einer feindseligen Haltung von Teilen der ägyptischen Bevölkerung konfrontiert.**

---

Russland verfügte nach dem Sturz des Baschir-Regimes und bis in die Anfangsphase des Krieges hinein über gute Kontakte sowohl zu General al-Burhan als auch zu General Hemedti. Die Unterstützung der RSF durch irreguläre Kämpfer der Wagner-Gruppe scheint im Nachgang des Putschversuchs durch Jewgeni Prigoschin im Juni 2023 deutlich zurückgegangen zu sein. Mittlerweile steht Russland neben Ägypten, Saudi-Arabien und dem Iran fest hinter den SAF und General al-Burhan. Seit September 2023 wurden punktuelle Operationen ukrainischer Spezialkräfte gegen Einheiten der in Afrikakorps umbenannten Wagner-Gruppe berichtet.<sup>22</sup>

### **Interessen und Politik zentraler externer Akteure**

#### *Ägypten*

Für Ägypten stellt der Konflikt im Sudan eine ernsthafte Bedrohung für die Stabilität und Sicherheit dar. Angesichts der Situation in Libyen und des Krieges in Gaza gilt es für den ägyptischen Präsidenten al-Sisi, eine weitere Eskalation an der Südgrenze des Landes unter allen Umständen zu vermeiden, zumal sich der Konflikt mit Äthiopien über den Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) weiter verschärft. Der Zustrom sudanesischer Flüchtlinge belastet

die ohnehin begrenzten Ressourcen Ägyptens und verschärft bestehende Probleme auf dem Wohnungsmarkt, in der Gesundheitsversorgung und beim Zugang zu Bildungseinrichtungen. In der Folge hat die ägyptische Regierung restriktive Maßnahmen ergriffen und sudanesischen Flüchtlingsschulen mit der Begründung, dass sie nicht Teil des öffentlichen Schulsystems sind, geschlossen. Obwohl humanitäre Hilfe geleistet wird, sind sudanesischen Flüchtlinge mit einer feindseligen Haltung von Teilen der ägyptischen Bevölkerung konfrontiert. Diese wird durch Fehlinformationen und wirtschaftliche Ängste geschürt. In Medienberichten und öffentlichen Erklärungen werden sudanesischen Flüchtlinge immer wieder als zusätzliche Belastung für die kriselnde Wirtschaft und das schwache Sozialsystem dargestellt, was zu Spannungen mit der Aufnahmegesellschaft führt. Darüber hinaus kursieren häufig Fehlinformationen über unverhältnismäßig hohe Leistungen und unfaire Arbeitsplatzvergabe an Flüchtlinge. Internationale Hilfsorganisationen stoßen in Ägypten – wie auch im Sudan – aufgrund bürokratischer Hürden, vor allem langwieriger Genehmigungsverfahren und Sicherheitsbedenken, auf erhebliche Widerstände und können teilweise nur begrenzt handeln.

#### *Saudi-Arabien*

Die Regierung in Riad ist vor allem an Stabilität im Sudan interessiert und fürchtet, insbesondere nach jüngeren Erfahrungen infolge des Tigray-Krieges,<sup>23</sup> die starke Zunahme von Fluchtbewegungen über die ostafrikanische Migrationsroute an der Meerenge zwischen Dschibuti und Jemen oder direkt über die nahegelegenen Küsten des Roten Meeres. Kaum verwunderlich ist also die Unterstützung Saudi-Arabiens für das Regierungslager von al-Burhan, dessen Streitkräfte den gesamten sudanesischen Anteil der Gegenküste zur arabischen Halbinsel am Roten Meer kontrollieren. Dass das Königreich nicht mehr an der Seite der RSF steht, obwohl diese im jemenitischen Bürgerkrieg noch als wichtiger militärischer Verbündeter gedient hatten, spiegelt auch das Auseinanderdriften der vormaligen engen Partner Saudi-Arabien und VAE wider.

Diese sind nicht nur im Sudan in den vergangenen Jahren zusehends in Gegensatz zueinander geraten. Paradoxerweise steht Riad durch diese Positionierung hinter derselben Partei, die auch Unterstützung durch den Erzfeind Iran erfährt. Denn aus Sicht der Golfmonarchie besteht kein Interesse daran, dass Russland oder gar der Iran an der gegenüberliegenden sudanesischen Küste militärisch Fuß fassen.

## **Zahlreiche Goldminen werden seit Jahren von General Hemedti kontrolliert.**

### *Russland und Iran*

Russlands Politik gegenüber Sudan zielt bereits seit Jahren auf ein Abkommen zur Errichtung einer Marinebasis am Roten Meer ab – ähnlich derjenigen im syrischen Tartus an der östlichen Mittelmeerküste. Nachdem eine Reihe von Sondierungen mit anderen Anrainern gescheitert war, berichteten russische und sudanesischen Quellen im Februar 2023 von einer vorläufigen Einigung.<sup>24</sup> Das Militär, darunter beide Kontrahenten von heute, hatte seinerzeit zugestimmt, verwies aber auf die letztinstanzliche Genehmigung durch die später zu wählende zivile Regierung. Die eindeutige Positionierung Russlands aufseiten al-Burhans erklärt sich vor allem mit der klaren Priorisierung der lange ersehnten Marinebasis unweit der Hafenstadt Port Sudan.<sup>25</sup> In den vergangenen Monaten gab es Berichte, dass auch die iranische Regierung an einem Marinestützpunkt oder zumindest an der Erlaubnis zur dauerhaften Stationierung einer größeren Marineeinheit in sudanesischen Gewässern interessiert sei.<sup>26</sup> Abgesehen von den grundsätzlichen strategischen Interessen des Iran, gegenüber der Küste des saudischen Erzfeindes Fuß zu fassen, dürften vor allem die sicherheitspolitischen Entwicklungen im Roten Meer infolge des Angriffs der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 das Interesse Teherans an einer maritimen Präsenz ebendort deutlich gesteigert haben.

### *Vereinigte Arabische Emirate*

Aufgrund ihrer umfangreichen Waffenlieferungen sind die VAE der mit Abstand wichtigste Verbündete der RSF. Die Einmischung in den Krieg im Sudan stellt eine Fortsetzung der Politik Abu Dhabis der vergangenen Dekade dar und zielt darauf ab, den eigenen Einfluss auf der arabischen Halbinsel sowie in Ostafrika durch wirtschaftliche Investitionen und die Unterstützung nichtstaatlicher Gewaltakteure auszubauen. So investierten die VAE in den vergangenen Jahren mehr als sechs Milliarden US-Dollar im Sudan, insbesondere in die Hafeninfrastruktur von Port Sudan.<sup>27</sup> Offenbar setzt Abu Dhabi darauf, dass die RSF militärisch die Überhand gewinnen und auf absehbare Zeit die sudanesischen Küstenlinie in Besitz nehmen. Ein weiteres starkes Interesse der VAE liegt in der Rolle des Sudan als drittgrößter Goldproduzent Afrikas begründet.<sup>28</sup> Zahlreiche Minen werden seit Jahren von der RSF General Hemedtis kontrolliert, der als bedeutendster Goldhändler seines Landes<sup>29</sup> einer der zentralen Lieferanten für Märkte am Persischen Golf ist. Dass die VAE in großem Stil vom Goldhandel mit einer Konfliktpartei profitieren, sollte seitens der EU stärker thematisiert werden.

### *Äthiopien*

Von zentralem Interesse für die äthiopische Regierung ist die Sicherheit des ökonomisch bedeutenenden und nur 45 Kilometer von der sudanesischen Grenze entfernt gelegenen Grand Ethiopian Renaissance Dam. Der Bau des Staudamms am Nil stellte über zwei Jahrzehnte hinweg einen gravierenden Streitpunkt zwischen Äthiopien und Ägypten dar. Ägypten befürchtet eine starke Abhängigkeit von Äthiopien bei der Trinkwasserversorgung des Landes. Sudan hatte bisher eine ausgleichende und neutrale Position. In Addis Abeba wird nun mit Argusaugen beobachtet, ob und inwieweit sich die Machtverhältnisse in der Konstellation dieser drei Staaten verschieben. Vor diesem Hintergrund gilt Äthiopien als Unterstützer Hemedtis, des Gegenspielers des ägyptischen Protegés. Zumindest eine indirekte militärische Unterstützung der RSF wurde der Regierung in Addis Abeba regelmäßig unterstellt. Ein weiteres

Sicherheitsinteresse aus äthiopischer Sicht besteht darin, ein Wiederaufflammen des Grenzkonflikts um die Region al-Fashaga zu vermeiden. Dieses fruchtbare Agrarland war 2008 Gegenstand einer Kompromisslösung („weiche Grenze“), wobei der sudanesisches Anspruch anerkannt wurde, äthiopische Bürger dort aber weiterhin Landwirtschaft betreiben dürfen. Infolge des Tigray-Konflikts haben bewaffnete Milizen, die nicht unter Kontrolle der Zentralregierung in Addis Abeba stehen, jedoch einen unumschränkten Besitzanspruch artikuliert.

### *Tschad*

Das seit 2005 für die Region Darfur in Westsudan bestehende Waffenembargo der Vereinten Nationen konnte nicht verhindern, dass die Hauptroute für Waffennachschub aus dem Tschad in eben diese Region führt. Auch kämpften zahlreiche tschadische Staatsbürger, fast ausschließlich ethnische Araber, von Beginn an in den Reihen der RSF.<sup>30</sup> Dies birgt wiederum das Risiko eines *spillover* des Konflikts auf tschadisches Staatsgebiet. Der De-facto-Präsident des Tschad, Mahamat Idriss Déby Itno, und ein Großteil der Elite des Landes gehören der Ethnie der Zaghawa an, die wiederum größtenteils im sudanesischen Darfur beheimatet ist und gegen die arabischen Gruppen kämpft. Mit ungefähr 900.000 sudanesischen Flüchtlingen, davon geschätzt 88 Prozent Frauen und Kinder, die in den vergangenen 18 Monaten in den östlichen Gebieten des Tschad angekommen sind,<sup>31</sup> hat das Land, das zu den ärmsten der Welt gehört, zudem eine erhebliche humanitäre Bürde zu tragen.

### *Südsudan und Uganda*

Ebenfalls stark betroffen von den Fluchtbewegungen sind die südlichen Nachbarn Uganda und Südsudan. Gegenwärtig halten sich geschätzt knapp 500.000 sudanesisches Flüchtlinge in dem Staat auf, der bis 2011 Teil ihres eigenen Herkunftslandes war.<sup>32</sup> Vor Ausbruch des Krieges befanden sich etwa 55.000 sudanesisches Flüchtlinge in Uganda,<sup>33</sup> mittlerweile kamen weitere 170.000 Personen hinzu, die aufgrund von Vorbehalten der ugandischen Behörden

jedoch keinen offiziellen Flüchtlingsstatus erhalten haben. Eine ähnliche Gefahr, in den Konflikt hineingezogen zu werden, wie sie im Tschad gesehen wird, ergibt sich auch für den Südsudan. Südsudanesisches Staatsbürger haben sich sowohl den RSF als auch den SAF angeschlossen. Darüber hinaus gefährdet der Krieg im Sudan die Ausfuhr von südsudanesischem Öl, das ausschließlich über Port Sudan exportiert wird und etwa 90 Prozent der südsudanesischen Staatseinnahmen ausmacht. Abgesehen von den Nachschubrouten für die RSF über Libyen und Tschad wird immer wieder über Nachschub und Unterstützernetzwerke in Südsudan und Uganda berichtet.<sup>34</sup>

## **Die Afrikanische Union scheiterte mit drei verschiedenen Formaten, substanzielle Gespräche zu initiieren.**

---

Etliche Staaten, darunter die Volksrepublik China, die Türkei, Israel, Kenia und Katar haben ebenfalls erhebliche (sicherheits-)politische und ökonomische Interessen im Sudan und pflegen deshalb Beziehungen zu beiden Seiten, ohne sich eindeutig zu positionieren.

### **Friedensgespräche – viele Initiativen, wenig Hoffnung**

Seit Ausbruch des Krieges gab es verschiedene Vermittlungsbemühungen, um einen temporären oder dauerhaften Waffenstillstand zu erreichen oder einen strukturierten Friedensprozess einzuleiten. Große Beachtung erfuhren die Gespräche in Dschidda unter Vermittlung Saudi-Arabiens und der USA, die im Mai 2023 begonnen wurden und letztlich in die Gespräche in Genf im August 2024 mündeten. Neben den Gastgebern USA, Saudi-Arabien und Schweiz nahmen Ägypten, die VAE, die AU und die UN als Beobachter teil. Auch diese Runde der Vermittlungsbemühungen endete ohne substanzielle Ergebnisse. Die SAF hatten ihre Teilnahme zurückgezogen,





Großes Leid: Rund 13 Millionen Sudanesischen und Sudanesischen befinden sich nach UN-Angaben auf der Flucht – die meisten von ihnen innerhalb ihres Landes, mehr als 2 Millionen außerhalb, wie hier im Tschad.  
Foto: © David Allignon, MAXPPP, dpa, picture alliance.





während die RSF nach anfänglichem Zögern mit einer kleinen Delegation teilnahmen. Bemerkenswert ist, dass die Beobachter Ägypten, VAE und AU alle über Erfahrungen aus eigenen, zeitweise parallelen Sondierungsinitiativen verfügen. Allein die AU hat in drei verschiedenen Formaten versucht, substanzielle Gespräche zu initiieren, scheiterte aber genauso wie die ostafrikanische Regionalorganisation Intergovernmental Authority on Development (IGAD) mit ihrem IGAD Quartet on Sudan.<sup>35</sup>

### Größtes Hindernis für einen Friedensprozess ist die fehlende Kompromissbereitschaft.

Während die Vielzahl an Verhandlungsformaten und der geringe Grad an Koordination regelmäßig kritisiert werden, besteht das Haupthindernis für einen wirklichen Friedensprozess und selbst nur für temporäre Waffenstillstände in der fehlenden Verhandlungs- beziehungsweise Kompromissbereitschaft der beiden Hauptkonfliktparteien. Durch das hohe Maß an Einflussnahme durch externe Akteure in dem Konflikt haben sich die Rahmenbedingungen für eine politische Lösung deutlich verkompliziert. Im Vertrauen auf ihre regionalen Allianzen und die Unterstützung von außen scheinen die Führungen von SAF und RSF im Glauben zu sein, ihre jeweilige Position auf dem Gefechtsfeld noch deutlich verbessern zu können. Fraglich ist in diesem Kontext, inwieweit sie in ihrer Entscheidungsfindung noch eigenständig agieren oder beim Aspekt „Verhandlungen versus Fortsetzung der Kämpfe“ bereits in Abhängigkeit von ihren externen Verbündeten geraten sind.

Für einen Erfolg künftiger Friedensinitiativen werden regelmäßig zwei Voraussetzungen angeführt: Zum einen müsste die Belieferung der Kriegsparteien mit Waffen von außen unterbunden werden, zum anderen müssten die externen Verbündeten der beiden Kontrahenten diese an den Verhandlungstisch zwingen. Neben Ägypten

und den Golfstaaten werden vor allem die Türkei und die USA als potenzielle Vermittler und relevante Akteure mit ausreichendem Einfluss gesehen.

### **Menschenrechtsverletzungen in kaum vorstellbarem Maße**

Da ein Großteil der stark umkämpften Gebiete urban geprägt ist, war der Krieg im Sudan von Beginn an durch eine sehr hohe Zahl ziviler Opfer gekennzeichnet. Mittlerweile hat die Hälfte der Einwohner die Hauptstadt Khartum verlassen. Nach Angaben der UN befinden sich gegenwärtig mehr als 13 Millionen Menschen infolge der Kämpfe auf der Flucht. Hiervon gelten 10,7 Millionen als Binnenvertriebene (*Internally Displaced People*, IDP); 2,3 Millionen sudanesishe Staatsbürger haben außerhalb des Landes Schutz gesucht. Seit Beginn des Konflikts haben mehr als 20.000 Sudanesen<sup>36</sup> ihr Leben verloren, wobei einige Quellen von deutlich höheren Zahlen ausgehen.<sup>37</sup> Rund 25 Millionen Menschen – etwa die Hälfte der Bevölkerung des Sudan – benötigen humanitäre Hilfe. Die Dimension der humanitären Katastrophe übersteigt mittlerweile jene der syrischen Flüchtlingskrise vor acht Jahren. Zuletzt sprachen Vertreter europäischer Hilfsorganisationen von einer Hungerkrise historischen Ausmaßes<sup>38</sup> und die UN stellen die schlimmste Hungersnot seit mehr als 40 Jahren fest<sup>39</sup> – die Preise für Grundnahrungsmittel im Sudan stiegen zuletzt um bis zu 200 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.<sup>40</sup> Beide Konfliktparteien haben Lebensmittelknappheit bereits absichtlich herbeigeführt, um Hunger als Waffe gegen Teile der Zivilbevölkerung einzusetzen.<sup>41</sup>

Im Sudan kommt es außerdem regelmäßig zu ethnisch motivierten Gräueltaten und gezielten Tötungen von Angehörigen nichtarabischer Bevölkerungsgruppen. Kontinuierliche ethnische Säuberungen werden vor allem aus der Region Darfur berichtet. Allein im November 2023 wurden dort mehr als 1.000 Zivilisten getötet, vornehmlich aus der Volksgruppe der Masalit.<sup>42</sup> Darüber hinaus setzen die Kriegsparteien auf die gezielte Zerstörung von Versorgungsinfrastruktur, Plünderungen und Brandschatzungen, was in großem Umfang

Flucht und Vertreibung nach sich zieht und teilweise zum Ausbruch von Epidemien wie der Cholera führt. Die weit überwiegende Mehrheit der sudanesischen Bevölkerung hat keinen Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung mehr. Berichten zufolge sind 70 Prozent der Krankenhäuser nicht mehr funktionsfähig.<sup>43</sup> Weitere Verbrechen gegen die Menschlichkeit schließen die Anwendung von Folter und den systematischen Einsatz von Vergewaltigungen,<sup>44</sup> teilweise an Minderjährigen,<sup>45</sup> ein. Die humanitäre Katastrophe im Sudan sowie die hohe Gefahr eines Ausgreifens auf die gesamte Region werden mittlerweile in einem Atemzug mit den Kriegen in der Demokratischen Republik Kongo oder Syrien genannt.

### **Sollte eine Versorgung der Binnenflüchtlinge nicht sichergestellt werden, droht eine Flüchtlingswelle.**

#### **Ausblick und Implikationen für deutsche und europäische Politik**

Selbst wenn die Ressourcen der deutschen und europäischen Politik nicht durch die Kriege in der Ukraine sowie im Nahen und Mittleren Osten absorbiert würden und der politische Wille für ein Engagement am Horn von Afrika oder für einen Stabilisierungseinsatz im Sudan vorhanden wäre, so blieben dennoch viele Fragen. Nach den desaströsen Bilanzen der Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan und im Sahel stehen sämtliche Konzepte zu Interventionen mit dem Ziel der Friedensbildung, Fluchtursachenbekämpfung und dem Erhalt oder Aufbau staatlicher Strukturen auf dem Prüfstand. Obwohl der politische Wille vorhanden ist und Zusagen gemacht wurden, beteiligt sich Deutschland aufgrund seiner sehr begrenzten militärischen Mittel derzeit nicht wie geplant an der EUNAVFOR Aspidos, obwohl diese auf den Schutz vitaler deutscher Interessen abzielt.<sup>46</sup> Die seit Februar 2024 eingesetzte EU-Mission hat den Auftrag, den internationalen Schiffsverkehr im Roten Meer vor Angriffen der jemenitischen Huthis zu schützen. So stellt sich

die Frage nach einem deutschen Engagement im Sudan, jenseits der Kostenübernahme für humanitäre Hilfe und der Beteiligung an diplomatischen Initiativen, in Berlin ohnehin nicht.

Im diplomatischen Bereich spielt Deutschland bilateral oder im Rahmen der EU, trotz der sehr begrenzten direkten Einflussmöglichkeiten auf die beiden Hauptkonfliktparteien, eine wichtige Rolle und sollte bestrebt sein, diese auszubauen. Angesichts des gegenwärtigen Migrationsdrucks auf die europäischen Grenzen besteht ein objektives Interesse deutscher Politik, die humanitäre Krise im Sudan einzugrenzen und einer weiteren Destabilisierung der gesamten Region entgegenzuwirken. Sollte eine adäquate Versorgung der Binnenflüchtlinge innerhalb des Sudan nicht sichergestellt werden können, droht eine Flüchtlingswelle in Richtung Europa in der Größenordnung von 2015. Erst jüngst wurde berichtet, dass bereits 60 Prozent der Menschen in den Flüchtlingslagern im französischen Calais sudanesisch sind.<sup>47</sup> Mit Blick auf Bevölkerungsentwicklung und Migrationspotenzial in den Staaten am Horn von Afrika kann sich Europa das Abgleiten einer weiteren benachbarten Region ins Chaos nicht leisten. Das Nachsehen der europäischen Staaten im Systemkonflikt mit Russland und China in ebendieser Region und das Szenario des Eindringens islamistischer Terrororganisationen in das sudanesisch Vakuum stellen im Vergleich zu den Flucht- und Migrationsszenarien fast noch die geringeren sicherheitspolitischen Herausforderungen dar.

---

**Steffen Krüger** ist Leiter des Auslandsbüros Ägypten der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Gregory Meyer** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalprogramm Sicherheitspolitischer Dialog Ostafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Kampala.

**Nils Wörmer** ist Leiter des Regionalprogramms Sicherheitspolitischer Dialog Ostafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 International Organization for Migration 2024: Sudan Crisis Regional Response, Situation Update 04.09.2024, in: <https://ogy.de/iqml> [17.09.2024].
- 2 Malik, Nesrine 2023: Sudan's outsider: how a paramilitary leader fell out with the army and plunged the country into war, The Guardian, 20.04.2023, in: <https://ogy.de/k2rl> [17.09.2024].
- 3 Salih, Zeinab Mohammed / Igunza, Emmanuel 2023: Sudan: Army and RSF battle over key sites, leaving 56 civilians dead, BBC, 16.04.2023, in: <https://bbc.in/3BTuhMo> [17.09.2024].
- 4 Hassan, Mai / Kodouda, Ahmed 2019: Sudan's Uprising: The Fall of a Dictator, Journal of Democracy, 30: 4, 10/2019, S. 89-103, in: <https://ogy.de/ahj2> [17.09.2024].
- 5 Africanews 2019: Inside Sudan's 11-member Sovereign Council: All you need to know, 13.08.2019, in: <https://ogy.de/5xqc> [18.09.2024].
- 6 BBC 2019: Sudan transition: Abdalla Hamdok appointed new prime minister, 22.08.2019, in: <https://bbc.in/481L5Nv> [18.09.2024].
- 7 Blaschke, Björn / Drum, Martin 2021: Was hinter dem Umsturz im Sudan steckt, Deutschlandfunk, 27.10.2021, in: <https://ogy.de/faic> [17.09.2024].
- 8 Kurtz, Gerrit 2024: Machtbeziehungen in Sudan nach dem Fall Bashirs, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 2024/S 10, 20.03.2024, S. 25, in: <https://ogy.de/dotc> [17.09.2024].
- 9 International Crisis Group 2023: A Critical Window to Bolster Sudan's Next Government, 23.01.2023, in: <https://ogy.de/9rcf> [17.09.2024].
- 10 France 24 2023: Sudan's power struggle an 'existential' tussle between two generals, two armies, 17.04.2023, in: <https://ogy.de/saba> [18.09.2024].
- 11 Seit Kriegsbeginn im April 2023 ist eine Reihe kleinerer Akteure in die militärischen Auseinandersetzungen eingetreten, von denen sich nicht alle aufseiten der SAF oder RSF gestellt haben, sondern teilweise eigene Ziele verfolgen. Zu nennen sind vor allem die Sudan Liberation Movement (SLM, al-Nur-Fraktion), Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N, al-Hilu-Fraktion) und Joint Darfur Force (auch: Darfur Joint Protection Force). McGregor, Andrew 2023: The Third Front: Sudan's Armed Rebel Movements Join the War Between the Generals, The Jamestown Foundation, 08.08.2024, in: <https://ogy.de/imzw> [18.09.2024]; Africa Defense Forum (ADF) 2024: As Sudan War Continues, Fighting Splits Along Ethnic Lines in Darfur, 28.05.2024, in: <https://ogy.de/genu> [18.09.2024].
- 12 The World Factbook 2024: Sudan, 23.08.2024, in: <https://ogy.de/bfaw> [18.09.2024].
- 13 Heavens, Andrew / Lewis, Aidan 2024: Who is fighting in Sudan?, Reuters, 15.04.2024, in: <https://reut.rs/3Y6xcZA> [18.09.2024].
- 14 Strube-Edelmann, Birgit 2006: Der Darfur-Konflikt – Genese und Verlauf, Deutscher Bundestag, 09.10.2006, in: <https://ogy.de/rkdc> [18.09.2024].
- 15 Dabanga 2019: 1,000 Sudanese militiamen arrive in Libya, 25.07.2019, in: <https://ogy.de/snew> [18.09.2024].



- 16 Associated Press (AP) 2019: Sudan Drawing Down Troops in Yemen in Recent Months, Voice of America, 30.10.2019, in: <https://ogy.de/szal> [18.09.2024].
- 17 Kent, Richard / Aboelgheit, Mohamed / Donovan, Nick / Mitchell, Logan 2020: How the RSF got their 4x4 Technicals: The open-source intelligence techniques behind our Sudan exposé, global witness, 05.04.2020, in: <https://ogy.de/zrsf> [18.09.2024].
- 18 Katzenellenbogen, Jonathan 2023: Sudan's Military Industry Corporation pushes sales to Africa, defenceWeb, 08.02.2023, in: <https://ogy.de/vqr1> [18.09.2024]; Dabanga 2014: 'Sudan's military industry expanding': Small Arms Survey, 06.07.2014, in: <https://ogy.de/di4y> [18.09.2024].
- 19 Human Rights Watch (HRW) 2024: Fanning the Flames: Sudanese Warring Parties' Access To New Foreign-Made Weapons and Equipment, S.35, 09/2024, in: <https://ogy.de/qw7q> [18.09.2024].
- 20 Ebd., S.9 ff.
- 21 Ebd., S.11 ff.
- 22 Butenko, Victoria / Elbagir, Nima / Mezzofiore, Gianluca et al. 2023: Exclusive: Ukraine's special services 'likely' behind strikes on Wagner-backed forces in Sudan, a Ukrainian military source says, CNN, 20.09.2023, in: <https://cnn.it/4eALokK> [18.09.2024].
- 23 HRW 2023: Saudi Arabia: Mass Killings of Migrants at Yemen Border, 21.08.2023, in: <https://ogy.de/2k7r> [18.09.2024].
- 24 Magdy, Samy 2023: Sudan military finishes review of Russian Red Sea base deal, AP, 11.02.2023, in: <https://ogy.de/kObe> [18.09.2024].
- 25 McGregor, Andrew 2024: Russia Switches Sides in Sudan War, The Jamestown Foundation, 08.07.2024, in: <https://ogy.de/il2o> [18.09.2024].
- 26 ADF 2024: Iran Pours Weapons Into Sudan in Push for Naval Base, 30.07.2024, in: <https://ogy.de/wjbx> [18.09.2024].
- 27 Mohammad, Talal 2023: How Sudan Became a Saudi-UAE Proxy War, Foreign Policy Magazine, 12.07.2023, in: <https://ogy.de/lry4> [18.09.2024].
- 28 Collins, Tom 2019: Sudan's gold: Hemedti's untold power, African Business, 08.07.2019, in: <https://ogy.de/4kxm> [18.09.2024].
- 29 De Waal, Alex 2019: Sudan crisis: The ruthless mercenaries who run the country for gold, BBC, 20.07.2019, in: <https://bbc.in/4he7eMO> [18.09.2024].
- 30 Verschiedenen Quellen zufolge entstammt die Familie General Hemedtis dem nomadischen Stamm der Rizeigat, der sowohl im Sudan als auch im Tschad beheimatet ist und zahlreiche Kämpfer für die Dschandschawid-Milizen im Darfur-Konflikt und später dann die RSF stellt. Hemedti selbst soll im Tschad geboren sein.
- 31 Dabanga 2024: New Sudanese refugees from Darfur face dire conditions in Chad, reliefweb, 09.05.2024, in: <https://ogy.de/95gc> [18.09.2024].
- 32 UNHCR 2024: Operational Data Portal: South Sudan, in: <https://ogy.de/o55s> [18.09.2024].
- 33 UNHCR 2024: Uganda Comprehensive Refugee Response Portal: Uganda, Operational Data Portal, in: <https://ogy.de/fsxv> [18.09.2024].
- 34 Rickett, Oscar 2024: How the UAE kept the Sudan war raging, African Arguments, 21.02.2024, in: <https://ogy.de/884s> [18.09.2024]; Darwich, May 2024: Sudan is burning and foreign powers are benefiting – what's in it for the UAE, The Conversation, 12.09.2024, in: <https://ogy.de/taf7> [18.09.2024].
- 35 Mahdi, Maram 2024: Sudanese are losing hope with each new peace initiative, Institute for Security Studies, 06.08.2024, in: <https://ogy.de/adtp> [18.09.2024]; Rondos, Alex / Badien, Hatim / Kanu, Jawhratelkmal 2024: Without Sudan's Warring Parties in Geneva, What's Next for Peace Talks?, United States Institute of Peace, 04.09.2024, in: <https://ogy.de/8jd6> [18.09.2024].
- 36 Africanews 2024: UN official says Sudan's war has killed at least 20,000 people, 09.09.2024, in: <https://ogy.de/fcl8> [18.09.2024].
- 37 International Rescue Committee (IRC) 2024: Crisis in Sudan: What is happening and how to help, 24.10.2024, in: <https://ogy.de/a7a8> [18.09.2024].
- 38 Deutsche Welle 2024: Hungerkrise von „historischem Ausmaß“ im Sudan, 03.09.2024, in: <https://p.dw.com/p/4kEOQ> [18.09.2024].
- 39 The Economist 2024: Anarchy in Sudan has spawned the world's worst famine in 40 years, 29.08.2024, in: <https://econ.st/4dIDfcW> [18.09.2024].
- 40 Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) 2024: Prices of staple foods at very high levels, exacerbated by the ongoing conflict, Food Price Monitoring and Analysis (FPMA), 11.10.2024, in: <https://ogy.de/tyy1> [07.12.2024].
- 41 Fakhri, Michael et al. 2024: Using starvation as a weapon of war in Sudan must stop: UN experts, OHCHR, 26.06.2024, in: <https://ogy.de/mtlo> [18.09.2024].
- 42 HRW 2024: Sudan: Ethnische Säuberung in West-Darfur, 09.05.2024, in: <https://ogy.de/vk48> [07.12.2024].
- 43 IRC 2024: Ein Jahr Krieg in Sudan – Einblicke in die schlimmste Vertreibungskrise der Welt, 10.04.2024, in: <https://ogy.de/dezz> [18.09.2024].
- 44 Michael, Maggie 2023: Sudanese women describe being gang-raped in ethnically targeted attacks by Arab forces, Reuters, 30.11.2023, in: <https://reut.rs/4dFrXG5> [18.09.2024].
- 45 Townsend, Mark / Shankar, Mahika Ravi 2024: Girls as young as nine gang-raped by paramilitaries in Sudan – report, The Guardian, 29.07.2024, in: <https://ogy.de/ghah> [18.09.2024].
- 46 Deutscher Bundestag 2024: Plenarprotokoll 20/181, S. 124, 04.07.2024, in: <https://ogy.de/eslb> [18.09.2024].
- 47 The Economist 2024: Why Sudan's catastrophic war is the world's problem, 29.08.2024, in: <https://econ.st/3AwpG2x> [18.09.2024].





Unterm Radar. Die verdrängten Krisen der Welt

# Viele Akteure und keine Lösung

Zum anhaltenden Konflikt im Ostkongo

Jakob Kerstan

**40** JAHRE **Ai**

Im Osten der Demokratischen Republik Kongo<sup>1</sup> herrschen seit mehr als 30 Jahren kriegsähnliche Zustände. Die daraus folgende humanitäre Katastrophe hat bislang mehrere Millionen Menschenleben gekostet und führte 2024 zu einer neuen Höchstzahl an Binnenvertriebenen.<sup>2</sup> Was aber sind die Hintergründe des Konflikts? Welche Akteure prägen ihn? Und warum scheint ein Ende nach wie vor nicht absehbar?

---

Der Osten der Demokratischen Republik Kongo wird, von der deutschen Öffentlichkeit überwiegend unbeachtet, seit Jahrzehnten von einem blutigen Konflikt geprägt. Internationale Beobachter gehen inzwischen von mehr als sechs Millionen Toten in den vergangenen 30 Jahren aus.<sup>3</sup> Damit wäre der Konflikt der weltweit tödlichste seit dem Zweiten Weltkrieg. Da die meisten Opfer allerdings Zivilisten sind und nicht durch direkte Kriegshandlungen, sondern etwa durch Unterernährung starben, gelten die Zahlen als umstritten.<sup>4</sup> Darüber hinaus zählt der Kongo mittlerweile mehr als sieben Millionen Binnenvertriebene. Allein seit dem Jahr 2022 hat sich deren Anzahl noch einmal um 2,2 Millionen erhöht. Die Flüchtlingslager an den Außengrenzen der ostkongolesischen Provinzhauptstadt Goma sind seit Langem überfüllt, chronisch unterfinanziert und teilweise selbst Kriegsschauplatz, was zu katastrophalen hygienischen Bedingungen und der Ausbreitung von Krankheiten wie Cholera oder Typhus geführt hat.

Auch wenn in der kongolesischen Hauptstadt Kinshasa nach der souveränen Wiederwahl des Präsidenten Félix Tshisekedi Ende 2023 politische Stabilität herrscht, bleiben die Ostprovinzen der Konflikt- und Krisenherd des mindestens 100 Millionen Einwohner zählenden Landes. Die kongolesischen Sicherheitskräfte sind seit Jahrzehnten nicht in der Lage, ihr eigenes Territorium im Osten des Landes zu kontrollieren und der Bevölkerung Schutz zu bieten. Mehr als 100 Rebellengruppen, teilweise mit jahrelanger Unterstützung aus den Nachbarländern, drängen in dieses Vakuum. Insbesondere

die durch Ruanda mit bis zu 4.000 Soldaten unterstützte Bewegung des 23. März (M23), die heute so große Teile des Ostkongos kontrolliert wie keine andere Rebellengruppe, ist für die Zuspitzung des Konflikts in den vergangenen Jahren verantwortlich.

### **Vorgeschichte und Konflikttreiber**

Der Kongo ist Teil der ethnisch durchmischten Region der Großen Seen in Zentralafrika, zu der auch Ruanda, Uganda, Burundi sowie Teile Kenias und Tansanias zählen. Erste koordinierte Migrationsbewegungen aus dem heutigen Ruanda in den Osten des heutigen Kongo wurden während der belgischen Kolonialzeit aufgrund der ruandischen Überbevölkerung bei gleichzeitigem Arbeitskräftemangel im Kongo organisiert.

Für den aktuellen Hauptkonflikt im Ostkongo ist der Genozid im Nachbarland Ruanda die Grundlage, den Angehörige der Volksgruppe der Hutu 1994 an der Ethnie der Tutsi begingen. Der damals in Kinshasa regierende Langzeitdiktator Mobutu Sese Seko versuchte durch die Aufnahme von mindestens einer Million ruandischer Flüchtlinge in seinem Land nicht nur, die leeren Staatskassen durch internationale Zuwendungen zu füllen, sondern wollte insbesondere sein internationales Ansehen erhöhen, nachdem er mit dem Fall des Eisernen Vorhangs für den Westen an Nützlichkeit und Relevanz verloren hatte.

Unter den ruandischen Flüchtlingen im Ostkongo versammelte sich allerdings neben vielen Opfern des Genozids auch eine große Anzahl der Völkermörder: die berüchtigten Interahamwe-Milizen

und große Teile der ehemaligen ruandischen Regierung inklusive der von der Volksgruppe der Hutu dominierten Streitkräfte. In den kongolesischen Flüchtlingslagern übernahmen diese Hutu-Extremisten schnell die Kontrolle und schufen paramilitärische Strukturen, durch die sich die neue ruandische Regierung bedroht sah. Unter Führung des Milizenführers und späteren ruandischen Präsidenten Paul Kagame verfolgte sie die Völkermörder in die Tiefen des 90-mal größeren Nachbarlandes. 1997 stürzte eine von Ruanda und Uganda unterstützte Militärkoalition schließlich den Langzeitpräsidenten Mobutu, unter anderem da sie ihm vorwarf, Rebellen Schutz zu bieten. Es folgten turbulente Kriegsjahre mit zahllosen schweren Menschenrechtsverbrechen auf kongolesischem Territorium.<sup>5</sup>

### Der Kongo verklagte kürzlich Apple, da „gestohlene“ Mineralien in iPhones verwendet würden.

Die von Ruanda und Uganda unter dem Deckmantel des Kampfes gegen kongolesische Rebellengruppen angeführten und bis 2003 dauernden Kriege involvierten zahlreiche afrikanische Staaten als Konfliktparteien. Der Zweite Kongokrieg wird daher auch als „Afrikanischer Weltkrieg“ bezeichnet.<sup>6</sup> Dem dicht besiedelten Ruanda ging es dabei nicht nur um die Sicherung der eigenen Grenzen, sondern ebenfalls um den Ausbau seines politischen und wirtschaftlichen Einflusses in der Region der Großen Seen.<sup>7</sup>

Von herausragender Bedeutung nicht nur für Ruanda, sondern die Weltwirtschaft sowie die globale Energie- und Mobilitätswende sind die immensen Rohstoffvorkommen des Kongo. Viele Rohstoffe, die primär in der Elektronikindustrie benötigt werden, finden sich im Osten des flächenmäßig zweitgrößten afrikanischen Landes. Durch den Schmuggel der oftmals unter menschenunwürdigen Bedingungen abgebauten Mineralien Zinn, Wolfram, Coltan (Tantal), Gold und Diamanten wird der Konflikt befeuert.

Bewaffnete Gruppen kontrollieren Abbaugelände und Schmuggelrouten. Insbesondere Gold und Coltan werden über die Grenze nach Ruanda (und Uganda) transportiert und von dort als „konfliktfreier“ Rohstoff weiterverkauft.<sup>8</sup> Die kongolesische Regierung geht davon aus, jährlich eine Milliarde US-Dollar an Einnahmen durch illegal außer Landes gebrachte Rohstoffe zu verlieren. Das Land verklagte kürzlich gar den Elektronikkonzern Apple, da er „gestohlene“ Mineralien aus dem Kongo in seinen iPhones verwende. Teil dieser komplexen Verflechtungen sind neben ruandischen Profiteuren viele Kongolesen aus dem Sicherheitssektor – ein Umstand, der in der politischen Argumentation auf kongolesischer Seite oft übergangen wird, da auch hier Personen vom Status quo profitieren, was eine Lösung des Konflikts zusätzlich erschwert.

Neben Sicherheitsinteressen spielt somit für Ruanda die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Export von eigentlich aus dem Kongo stammenden Rohstoffen eine entscheidende Rolle, da diese im eigenen Land nur in sehr begrenztem Maße vorhanden sind. So macht Gold mittlerweile ein Drittel aller ruandischen Exporte aus.<sup>9</sup> Zudem stieg der Coltan-Export in den vergangenen Jahren stark an – zeitlich korreliert dies direkt mit der Gebietsausweitung der von Ruanda unterstützten M23. Dabei spielt insbesondere die von Rebellen eingenommene Mine in Rubaya, laut Experten die größte Coltan-Mine der Welt, eine wichtige Rolle.<sup>10</sup> Diese wirtschaftlichen Verflechtungen sind neben Sicherheitsinteressen der – nicht öffentlich zugegebene – Hauptgrund Ruandas, im Ostkongo aktiv zu sein.

### Zentrale Akteure und ihre Interessen

#### *Die M23: Entstehung, Wiedererstarken und die Rolle Ruandas*

Die Rebellengruppe M23 ist ein zentraler Akteur im Ostkongo-Konflikt. Sie wurde 2012 von Tutsi-stämmigen Offizieren der kongolesischen Armee gegründet. Diese warfen dem kongolesischen Staat vor, ein früheres Armeeingliederungsabkommen vom 23. März 2009 gebrochen zu haben, und rebellierten. Von dem Datum leitet

sich der Name ab. Internationale Beobachter gingen auch damals schon von einer direkten Einflussnahme Ruandas auf diese Gruppierung aus. Die M23 fand ab 2013 vorläufig im Dreiländereck Kongo-Uganda-Ruanda Unterschlupf, wo sie für mehrere Jahre ihre Aktivitäten einstellte. Bereits zwischen dem offiziellen Ende des Zweiten Kongokriegs 2003 und der Gründung der Rebellenbewegung M23 neun Jahre später hatte Ruanda immer verschiedene bewaffnete Gruppierungen im Ostkongo unterstützt, um seinen Einflussbereich zu sichern. Entsprechend ist die Angst vieler Kongolesen vor fremder Einflussnahme historisch gewachsen und in der Mentalität tief verwurzelt. So wird beispielsweise jedes Jahr am 2. August der Gedenktag für den „Genocost“ – einen Genozid aufgrund ökonomischer Interessen – von der Regierung in Kinshasa begangen.

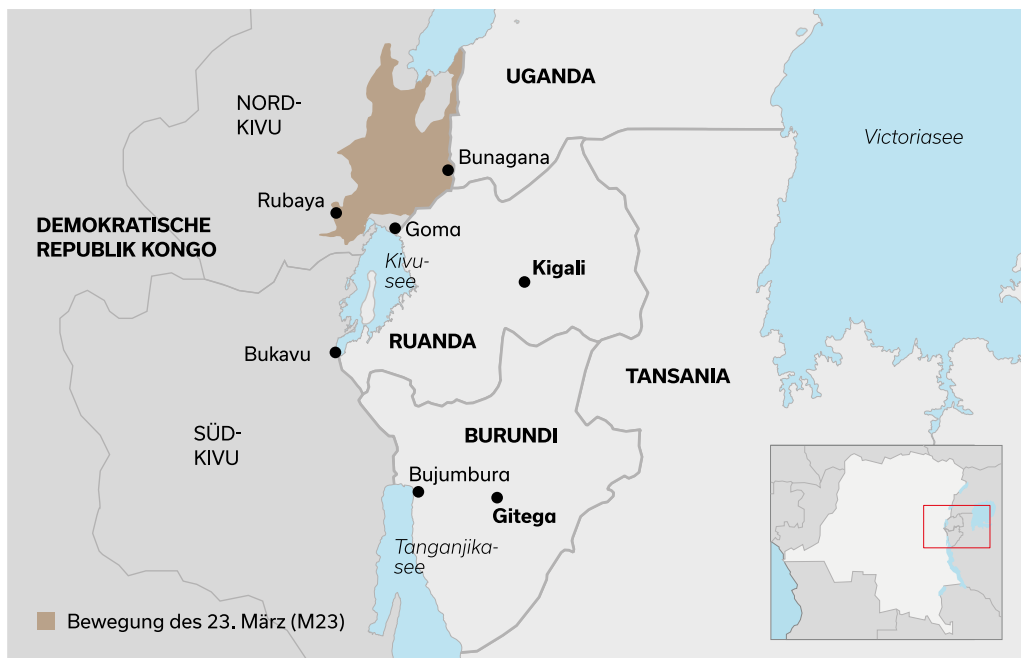
Die M23 bezeichnet sich selbst als multiethnische politische Bewegung, die sich für die Rechte der kongolesischen Tutsi und gute Regierungsführung

einsetze. Mehrere UN-Berichte belegen zwar, dass die Kommandostrukturen der M23 aus Ruanda kontrolliert werden, doch Kigali bestreitet weiterhin jede direkte Beteiligung und bezeichnet die M23 als ein rein kongolesisches Phänomen mit „legitimen“ Anliegen.

## Es gibt immer wieder Berichte über M23-Verbrechen an der Zivilbevölkerung.

Nachdem die Kämpfer der M23 Ende 2021 nach mehrjähriger Feuerpause wieder zu den Waffen griffen, haben sie heute Millionen Menschen im Ostkongo vertrieben und weite Teile Nord-Kivus, inklusive des berühmten Virunga-Nationalparks, unter ihre Kontrolle gebracht. Allein diese Ostprovinz des Kongo, in der seit 2021 das Kriegsrecht herrscht und die Zivilregierung durch

**Abb. 1: Operationsgebiet der Rebellengruppe M23 im Osten des Kongo (Stand August 2024)**



Quelle: eigene Darstellung nach Human Rights Watch 2024 basierend auf Angaben von Camp Coordination and Camp Management (CCCM), Internationale Organisation für Migration (IOM) und Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), in: DR Congo: Rwandan Forces, M23 Rebels Shell Civilians, Human Rights Watch, 26.09.2024, in: <https://ogy.de/ki16> [22.11.2024], Karte: Natural Earth ©.



Militärs ersetzt wurde, ist etwa doppelt so groß wie Ruanda. Neben Hunderttausenden von Flüchtlingen gibt es immer wieder Berichte über M23-Verbrechen an der Zivilbevölkerung, darunter das besonders schwere Massaker in Kishishe im November 2023, bei dem 171 Zivilisten hingerichtet wurden.

Dass die M23 aus der Bedeutungslosigkeit wieder auftauchte, steht vermutlich im Zusammenhang mit einer weiteren Rebellengruppe, den Allied Democratic Forces (ADF). Diese terroristische Vereinigung steht in Opposition zu dem ugandischen Langzeitpräsidenten Yoweri Museveni, hat sich im Jahr 2019 dem sogenannten Islamischen Staat angeschlossen und ist unter anderem für Überfälle auf Schulen sowie die tödlichen Terroranschläge in der ugandischen Hauptstadt Kampala im November 2021 verantwortlich.

Eine Folge der Anschläge war eine Militärkooperation zur Terroristenbekämpfung zwischen Uganda und dem Kongo. Neben der Präsenz ugandischer Soldaten auf kongolesischem Territorium sah das Bündnis auch den Ausbau von Infrastruktur im Ostkongo vor. Seit Langem gilt auch Uganda als Abnehmer für aus dem Ostkongo geschmuggeltes Gold. Eine neue Handelsroute zwischen den beiden größten Städten der ostkongolesischen Provinz Nord-Kivu, Beni und Goma, erschien möglich. Dadurch lief Ruanda Gefahr, bestehende Netzwerke in seinem Einflussgebiet in der Provinz zu verlieren.<sup>11</sup> Um dies zu vermeiden, begann Ruanda Ende 2021 die erneute militärische Unterstützung für die M23, die gegen die kongolesische Armee und andere Rebellengruppen agiert.

In den heute eroberten Gebieten unterhält die M23 eine Paralleladministration. Sie finanziert sich unter anderem durch Gold- und Coltan-Schmuggel sowie durch die Erhebung von Zöllen, beispielsweise in der Stadt Bunagana an der Grenze zu Uganda. Mittlerweile ist die M23 zudem einer neuen politischen Gruppierung beigetreten, der im Dezember 2023 gegründeten Kongo-Fluss-Allianz (AFC). Die von den USA sanktionierte Gruppierung will die aktuelle kongolesische Regierung absetzen und wird von

Corneille Nangaa, dem Ex-Chef der kongolesischen Wahlkommission (CENI) der umstrittenen Wahlen 2018, geführt.

## **Ruanda und der Kongo werfen sich gegenseitig vor, einen Genozid zu befeuern.**

---

Ruanda sieht sich seit dem Völkermord von 1994 als Schutzmacht der im Kongo lebenden Tutsi. Nach Ruandas Argumentation ist die kongolesische Regierung für eine Situation verantwortlich, nach der sich ein weiterer – staatlich gestützter – Völkermord im Ostkongo abzeichnet. Kigali weist dabei auf die (vermeintliche) Diskriminierung von Tutsi im Kongo seit dem Völkermord 1994 hin. Wenngleich es tatsächlich Stereotypen, Vorurteile und vereinzelt ethnisch motivierte Gewalt gegen Tutsi gibt, ist dies aktuell keinesfalls direkt aus Kinshasa gesteuert. Paradoxiere Weise führt die ruandische Unterstützung der Tutsi-Rebellengruppe M23 zu einer Diskreditierungsspirale und somit dazu, dass die kongolesischen Tutsi immer wieder mit der im Land weitgehend verhassten Rebellengruppe gleichgesetzt und so Vorurteile gegen die Ethnie geschürt werden. Gleichzeitig wirft die kongolesische Regierung Ruanda vor, durch die Aktivitäten der M23 einen Völkermord an den kongolesischen Hutu zu begehen. Ruanda und der Kongo instrumentalisieren den Begriff des Völkermords und werfen sich gegenseitig vor, einen sogenannten Genozid zu befeuern.

Ein im Juni 2024 veröffentlichter UN-Bericht bestätigt die Präsenz von bis zu 4.000 ruandischen Soldaten im Ostkongo, was mehr als zehn Prozent des ruandischen Militärs ausmachen würde.<sup>12</sup> Die M23 selbst umfasst laut internationalen Beobachtern lediglich circa 2.000 bis 3.000 Kämpfer, sodass die Gruppierung ohne die ruandische Unterstützung kaum die quantitative Relevanz sowie qualitative Struktur und Organisationskraft hätte, die sie tatsächlich besitzt. Die ruandische Armee – das leistungsfähigste Militär

der Region mit Boden-Luft-Raketen und gelenkten Mörsersystemen – ermöglichte es der M23 vermutlich im März 2022, einen Hubschrauber der Vereinten Nationen abzuschießen. Mit der militärischen Unterstützung der M23 verletzt Ruanda zudem ein Waffenembargo der Vereinten Nationen gegenüber nichtstaatlichen Truppen im Ostkongo. Um dieser technischen Übermacht etwas entgegenzusetzen, versucht der Kongo stetig, seine militärischen Kapazitäten auszubauen, trifft dabei jedoch immer wieder auf finanzielle und strukturelle Hürden.

### **Aus Ruandas Perspektive ist der Kongo nicht in der Lage, im Osten des eigenen Landes für Sicherheit zu sorgen.**

#### *Die unberechenbaren kongolesischen Streitkräfte*

Die Streitkräfte des Kongo (FARDC) sind seit Jahrzehnten von Missmanagement, Desorganisation, Korruption und Demotivation durchdrungen, während zugleich klare Kommando- und Kommunikationsstrukturen fehlen. Mehrere Reformversuche blieben im Gesamtbild ineffektiv, weshalb Kinshasa bis heute keine vollständige Kontrolle über die eigene Armee im Osten des Landes besitzt. Die aus knapp 100.000 Mann bestehenden FARDC zählen somit zu den zentralen Verursachern des Konflikts.

Aus Ruandas Sicht ist ein Hauptproblem des Kongo die Kooperation von Teilen seines Militärs mit Rebellengruppen. Hier gibt es keinen Dissens zu westlichen Regierungen inklusive Deutschlands und der EU, die in jeglichen Statements zu Ruandas Verantwortung auch die Kooperation zwischen den FARDC und verschiedenen Milizen verurteilen. Schlecht bezahlte und mangelhaft ausgebildete kongolesische Soldaten verkaufen Uniformen, Waffen und Informationen an Rebellengruppen. Die finanzielle Notsituation spielt dabei ebenso eine Rolle wie jahrelang gewachsene Abhängigkeitsverhältnisse auf persönlicher Ebene.

Am umstrittensten ist die Zusammenarbeit zwischen Teilen der FARDC und den Rebellen der Demokratischen Kräfte zur Befreiung Ruandas (FDLR, siehe Abschnitt weiter unten). Zwar kämpften die FDLR in der Vergangenheit bereits mehrfach – wann immer es in der jeweiligen politischen Lage opportun war – auf der Seite des Kongo, doch veröffentlichte die Regierung in Kinshasa Ende 2023 eine Erklärung, dass alle Soldaten, die mit der FDLR kooperieren, verhaftet würden. Nichtsdestotrotz ist der Kontakt nie abgerissen: Zu verkrustet erscheinen bestehende Abhängigkeiten. Da die FDLR und die ruandische







Begehrter Rohstoff: Nahe Rubaya im Ostkongo liegt die mutmaßlich größte Coltan-Mine der Welt. Foto: © Baz Ratner, Reuters, picture alliance.

Regierung verfeindet sind, liefert genau diese Verflechtung Ruanda die Argumentationsgrundlage, um selbst im Ostkongo militärisch aktiv zu werden. Aus Ruandas Perspektive (und faktisch ist das richtig) ist die kongolesische Regierung militärisch nicht in der Lage, für Sicherheit im Osten ihres Landes zu sorgen. Dies liegt nicht nur an den großen Entfernungen innerhalb des Kongo und an der mangelnden Infrastruktur, sondern auch an der fehlenden Motivation innerhalb des Militärs, die ihr Machtmonopol schwächt.

### **Fast alle bewaffneten Milizen im Ostkongo rekrutieren Kindersoldaten.**

---

Nur durch eine bessere Bezahlung, transparentere Finanzflüsse und einen Mentalitätswechsel innerhalb des Militärs könnte hier eine Verbesserung erzielt werden. Wenn überhaupt ausgezahlt, ist der Sold einiger kongolesischer Soldaten trotz

steigenden Wehretats auf monatlich nur knapp 100 US-Dollar bemessen. Die Entlohnung erfolgt dabei über einflussreiche Generäle, die häufig hohe Vermögenswerte besitzen und den Lohn nur sporadisch weiterleiten. Neben der schlechten Bezahlung, der mangelhaften Ausstattung und logistischen Schwierigkeiten ist Misstrauen der Soldaten gegenüber der eigenen Hierarchie – der Kongo führte kürzlich die Todesstrafe für Hochverrat wieder ein – weit verbreitet und ein zusätzlicher Destabilisierungsfaktor.

#### *Die FDLR: Eine Gefahr für Ruanda?*

Eine nach dem ruandischen Völkermord aus Teilen der geflüchteten Hutu organisierte militärische Bewegung sind die FDLR, bis heute als

Rebellentruppe im Ostkongo aktiv. Das Hauptziel der FDLR und daraus entstandener Splittergruppierungen ist es, die ruandische Regierung zu stürzen. Sie finanziert sich durch Rohstoffschmuggel, den Holzkohlehandel sowie durch das Erheben illegaler Zölle und Abgaben. Der FDLR werden ebenfalls Guerillaattacken und Überfälle auf Zivilisten vorgeworfen, wie etwa die Ermordung des italienischen Botschafters Luca Attanasio 2021. Auch wenn ihre gegenwärtige Schlagkraft als gering gilt und ruandisches Territorium derzeit nicht angegriffen wird, werden die Kämpfer von Kigali immer wieder als Grund (beziehungsweise – je nach Sichtweise – Vorwand) angesehen, militärische Interessen im Kongo zu verfolgen. Da die FDLR nach Kigalis Argumentation eine existenzielle Gefahr für die



Vor der Eiszeit: Noch im Jahr 2021 trafen sich Ruandas Präsident Paul Kagame (rechts) und sein kongolesischer Amtskollege Félix Tshisekedi in Kigali. Heute drohen sie sich gegenseitig mit Krieg. Foto: © Habimana Thierry, AA, picture alliance.



ruandische Regierung und die im Kongo lebenden Tutsi darstellen, übernimmt Ruanda die Aufgabe, indirekt über die M23 „für Ordnung“ im Ostkongo zu sorgen. Eine nach inoffiziellen Schätzungen noch maximal 2.000 Kämpfer zählende Rebellengruppe wie die FDLR stellt in Wirklichkeit allerdings keine ernsthafte Gefährdung für ein hochgerüstetes Land wie Ruanda dar.

#### *Unzählige weitere Akteure*

Die M23 ist die militärisch stärkste und am meisten Territorium kontrollierende Rebellengruppe im Ostkongo. Daneben sind mindestens 120 weitere bewaffnete Milizen, die oft kleiner sowie regional begrenzt sind und häufig wie Selbstverteidigungstruppen wirken, in der Region aktiv.<sup>13</sup> Fast alle rekrutieren Kindersoldaten. In einer Region ohne funktionierende staatliche Strukturen konkurrieren sie um Macht, Ressourcen und wirtschaftlichen Einfluss. Einige Konflikte haben dabei auch einen ethnischen Ursprung. So kämpfen die Lendu-Milizen, als Ackerbauern, vornehmlich gegen die viehzüchtenden Hema. Andere Akteure wie die ADF oder die RED-Tabara stehen jeweils in Opposition zu den Regierungen in Uganda und Burundi. Die Mai-Mai-Milizen sind geografisch breit gestaffelt und weniger eindeutig zu definieren. Auch bei einer Niederschlagung der M23 bliebe das Problem der unzähligen weiteren Rebellengruppen ungelöst, weswegen eine Gesamtbefriedung des Ostkongo derzeit äußerst unrealistisch erscheint.

Als stärker institutionalisierte Konfliktparteien sind neben der kongolesischen Armee auch burundische und ugandische Truppen im Rahmen bilateraler Militärabkommen im Ostkongo aktiv. Zudem sind die Mission der Vereinten Nationen für die Stabilisierung in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) und eine Eingreiftruppe der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC) mit bis zu 4.800 Soldaten aus Südafrika, Malawi und Tansania im Einsatz, nachdem die von Kenia geführte Mission der Ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (EAC) im vergangenen Jahr erfolglos abzog.<sup>14</sup>

Zusätzlich sind seit Beginn des Jahres 2023 das private rumänische Sicherheitsunternehmen Asociația RALF sowie einige wenige eigenständig arbeitende Militärausbilder französischer Nationalität aufseiten der kongolesischen Regierung aktiv.<sup>15</sup> Die bis zu 1.000 Mann zählende osteuropäische Truppe wurde durch ihre Präsenz im Stadtbild von Goma von der Zivilbevölkerung schnell fälschlicherweise als Russen benannt. Die kongolesische Regierung bezeichnet die Söldner weiterhin als Militärberater.

### **Trotz gegenseitiger Drohungen ist ein direkter Krieg zwischen Ruanda und dem Kongo unrealistisch.**

---

Zudem drückt sich die Verzweiflung der Regierung in Kinshasa auch dadurch aus, dass sie Jugendbanden und Schlägertrupps militärisch ausstattet. Die Koalition der kongolesischen Streitkräfte mit verschiedensten bewaffneten Gruppen, Wazalendo („Patrioten“ auf Swahili) genannt, ist langfristig ein unkalkulierbares Risiko und vermutlich Ausgangspunkt neuer innerkongolesischer Konflikte. Sie steht im krassen Gegensatz zu der wünschenswerten Implementierung von Demobilisierungskampagnen. Die Wazalendo, denen gravierende Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden und die sich teils aus (ehemaligen) Milizionären rekrutieren, unterstehen keiner Weisung durch die Armee.

#### **Was tun?**

Der kongolesische Präsident Tshisekedi hatte ab 2019 zu Beginn seiner ersten Amtszeit zahlreiche diplomatische Schritte in Richtung seiner Nachbarländer unternommen und den Vorsitz der Afrikanischen Union (AU) inne. Er führte den Kongo außerdem zur Mitgliedschaft in der EAC. Zudem traf Tshisekedi seinen ruandischen Counterpart Kagame 2019 und 2021 in Kigali. Seitdem ging es in dem bilateralen Verhältnis allerdings steil bergab. Diplomatische Ausrufezeichen wie die Ausweisung des

ruandischen Botschafters und das Überflugverbot für die staatliche Fluggesellschaft Rwandair blieben wirkungslos.

Ruanda tritt in dem Konflikt sehr selbstbewusst auf. Kagame, der Mitte Juli 2024 in Wahlen, die keinen demokratischen Standards genügten, mit einem offiziellen Ergebnis von 99 Prozent im Amt bestätigt wurde, äußerte bereits seine Bereitschaft zu einer direkten bewaffneten Konfrontation mit dem Kongo. Er antwortete dabei in gewisser Weise Tshisekedi, der im Wahlkampf Ende 2023 prophezeite, bei einem Wahlsieg mit der Billigung des kongolesischen Parlaments Kigali einzunehmen. Ein direkter Krieg ist allerdings unrealistisch, da Ruanda mit dem Status quo zufrieden ist. Zudem ist sich die kongolesische Seite ihrer militärischen Unterlegenheit bewusst.

Mehrere UN-Friedensmissionen mit unterschiedlichen Namen und Mandaten sind im Ostkongo überwiegend daran gescheitert, die Zivilbevölkerung komplett zu schützen – so auch MONUSCO, obwohl ihr derzeitiges Jahresbudget immer noch knapp eine Milliarde US-Dollar beträgt und sie einmal die größte und teuerste UN-Mission der Welt war. Trotz kleiner Erfolge wie dem Schutz der Zivilbevölkerung in unmittelbarer Nähe ihrer Militärbasen haben die verschiedenen UN-Missionen aus vielerlei Gründen nie die hohen Erwartungen erfüllen können. Im Dezember 2023 beschloss der UN-Sicherheitsrat einen beschleunigten Abzug der MONUSCO, der bereits begonnen hat. Bereits jetzt sind die kongolesischen Sicherheitskräfte allerdings mit dem entstandenen Vakuum überfordert. Aus Kinshasa heißt es mittlerweile, dass erst Bedingungen – wie der Rückzug ruandischer Truppen – vor dem Komplettabzug der UN-Mission erfüllt werden müssten. Da dies kurzfristig unrealistisch ist, ist im Kongo kein überstürzter Abzug der UN-Mission zu erwarten.

Obwohl die aktuelle kongolesische Regierung als prowestlich gilt, wirft sie Europa und den USA im Ostkongo-Konflikt gern Zynismus und Heuchelei vor. Insbesondere werden Sanktionen gegen Ruanda gefordert. Dabei wird auch die Ukraine als Beispiel angeführt, die aus kongolesischer

Sicht einem „ähnlichen Schicksal“ der Fremdaggression ausgesetzt ist. Besonders aufgrund der Nähe der EU zu Ruanda wird Europa als parteiisch wahrgenommen und es entsteht für viele Kongolesen der Eindruck, dass Europäer das Völkerrecht nur dann respektieren, wenn es den eigenen Interessen dient.

Nach drei Jahrzehnten des Konflikts sind allerdings auch erste Anzeichen zu erkennen, dass sich westliche Länder zunehmend kritisch gegenüber Ruandas Rolle im Ostkongo verhalten. Neben unzähligen Presserklärungen, in denen Ruanda aufgefordert wird, die Unterstützung für die M23 einzustellen, blockierte die EU, vor allem auf Drängen der ehemaligen Kolonialmacht Belgien, zunächst Zahlungen von 20 Millionen Euro für die ruandische Anti-Terrorbrigade im nordmosambikanischen Cabo Delgado.

### **Es sollte im Interesse Deutschlands sein, die Beziehungen zur im Kern prowestlichen Regierung des Kongo auszubauen.**

---

Von russischer Seite wurden zuletzt Gerüchte über bilaterale Militärvereinbarungen mit dem Kongo gestreut. Dies wird zwar von kongolesischer Seite dementiert, doch ist Kinshasa seit Langem als Ziel potenzieller politischer Einflussnahme, beispielsweise durch das Streuen von Fake News über westliche Akteure in den sozialen Medien, im Visier Moskaus. Diese Annäherungsversuche Russlands und weiterer Player (so erwarb Kinshasa beispielsweise kürzlich chinesische Drohnen und türkische Polizeiausstattung) werden sich aufgrund der geostrategischen Wichtigkeit des Kongo intensivieren. Westliche Länder hingegen bieten bisher über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus vergleichsweise wenige Kooperationsmöglichkeiten an. Es sollte im strategischen Interesse Deutschlands sein, die Beziehungen zu schwierigen, im Kern allerdings prowestlichen Regierungen wie der des Kongo auszubauen.

In der hypermilitarisierten Umgebung des Ostkongo werden auch zusätzliche Militärbündnisse wie die SADC-Truppen keine Befriedung des seit Jahrzehnten andauernden Konflikts bewirken. Für Kinshasa kann es daher keine langfristige Lösung sein, lediglich die Opferrolle einzunehmen; vielmehr sollte in der innenpolitischen Debatte stärker an die Eigenverantwortung appelliert werden. Jegliche Kooperationen staatlicher Akteure mit Rebellengruppen wie der FDLR sollten dringend beendet werden. Das allein würde aber noch keine Lösung herbeiführen. Obwohl die FDLR von Ruanda als existenzielle Gefahr bezeichnet werden, veranlasste dies Ruanda zwischen 2013 und 2021 nicht zu einer direkten militärischen M23-Unterstützung. Die Wiederaufrüstung der M23 kann daher nicht *allein* durch dieses Problem erklärt werden. Stattdessen sollte ein regionaler und inklusiver Ansatz zur Lösung der Rohstoffproblematik gefunden werden, wobei Transparenzmaßnahmen einen Schritt in die richtige Richtung darstellen.

Der von der AU initiierte und von Angola geführte Luanda-Prozess, den auch die USA begleiten, drängt weiterhin auf direkte Friedensverhandlungen zwischen Tshisekedi und Kagame. Dies schließt Kinshasa derzeit (noch) aus. Bemerkenswert bleibt, dass sich Ruanda am Verhandlungstisch immer wieder zu Waffenstillstandsabkommen bekennt. Auch wenn bisher starke Zweifel an der Ernsthaftigkeit solcher Aussagen bestehen, räumt Ruanda damit indirekt seinen Einfluss auf die M23 ein.

Ruanda verkauft sich auf diplomatischer Bühne geschickt und kann nicht nur mit politischer Stabilität, sondern auch mit einem guten Investitionsklima auf internationaler Ebene punkten. Das Land lässt sich zudem sein Tourismus-Branding auf den Fußballtrikots von Bayern München oder Arsenal London einiges kosten und investiert damit in sichtbare und positiv konnotierte Bindung zum Westen. Außerdem ist Ruanda einer der größten Truppensteller für weltweite UN-Friedensmissionen. Jedoch ist weiterhin ein großer Teil des Staatsbudgets von internationalen Gebern abhängig. Zukünftige Zahlungen internationaler Geber könnten demzufolge stärker

an Ruandas Rolle im Ostkongo geknüpft werden. Nachdem die M23 im Jahr 2012 kurzzeitig die Millionenstadt Goma einnahm, stellte Ruanda auf internationalen Druck und nach Kürzung von Entwicklungsgeldern – auch durch Deutschland – seine bislang geleugnete Unterstützung für die Rebellentruppe ein, mit dem Ergebnis, dass sich die M23 aus Goma zurückzog und seitdem keinen weiteren Versuch zur Einnahme der Stadt unternommen hat. Deutschland sollte sich seinen guten Ruf in beiden Ländern zunutze machen und in dem Konflikt aktiver vermitteln. Besonders auf die neue kongolesische Außenministerin Thérèse Kayikwamba Wagner, in Deutschland sozialisiert und ausgebildet, könnte dabei gebaut werden. Auf ruandischer Seite bestehen nicht zuletzt aufgrund der mehr als 40-jährigen Partnerschaft mit dem Bundesland Rheinland-Pfalz exzellente Kontakte. Die Geschehnisse im Ostkongo sollten zudem in aktuellen Diskussionen um mögliche Migrationsabkommen mit Ruanda immer wieder aktiv angesprochen werden.

Zudem gilt weiterhin: Auch wenn die M23 besiegt werden sollte, gibt es immer noch eine immense Anzahl an nichtstaatlichen militärischen Gruppen in der Region. Eine langfristige Linderung der humanitären Katastrophe im Ostkongo erfordert eine Reform des kongolesischen Sicherheitssektors mit einer besser organisierten kongolesischen Armee und Verwaltung sowie regionale Verhandlungen, die die Nachbarländer einbeziehen. Dabei könnten die AU oder die Internationale Konferenz der Region der Großen Seen (ICGLR) eine wichtige Rolle spielen. Auch die EU sollte mit ihrem Sonderbeauftragten für die Region (zukünftige) Friedensprozesse sowohl inhaltlich als auch finanziell enger begleiten. Ein gesteigertes internationales Interesse und damit verbundene diplomatische Friedensbemühungen sind entscheidend, um nachhaltige Fortschritte auf dem langfristigen Weg zu einer Stabilisierung im Ostkongo zu erzielen.

---

**Jakob Kerstan** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Demokratischen Republik Kongo.

- 1 Nachfolgend wird die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo) der Einfachheit halber als Kongo bezeichnet.
- 2 UN 2024: UN envoy highlights alarming violence and neglected humanitarian crisis in DR Congo, 08.07.2024, in: <https://ogy.de/cm5e> [19.10.2024].
- 3 Stearns, Jason K. 2021: The War That Doesn't Say Its Name: The Unending Conflict in the Congo, Princeton, S. 6.
- 4 Die kongolesische Regierung selbst spricht von zehn Millionen Todesopfern.
- 5 UN 2010: DRC: Mapping human rights violations 1993-2003, in: <https://ogy.de/69wy> [27.11.2024]
- 6 Simbabwe, Angola, Namibia, Tschad und der Sudan kämpften aufseiten Kinshasas gegen von Uganda, Ruanda und Burundi unterstützte Rebellengruppen.
- 7 Pottier, Johan 2002: Everybody needs good neighbours: understanding the conflict(s) in Eastern DRC., in: Cadernos de Estudos Africanos 2, S.141-166, hier: S.165.
- 8 U.S. Department of State 2024: Statement of Concern Related to Certain Minerals Supply Chains from Rwanda and Eastern Democratic Republic of the Congo Contributing to the Ongoing Conflict, 08.07.2024, in: <https://ogy.de/3cac> [19.10.2024].
- 9 Kennes, Erik 2024: What Does Rwanda Want in the DRC?, Egmont Institute, 19.07.2024, in: <https://ogy.de/gn2l> [19.10.2024].
- 10 UN 2024: RDC : „La paix n'est pas encore gagnée“, prévient l'envoyée de l'ONU, 30.09.2024, in: <https://ogy.de/sago> [19.10.2024].
- 11 Sematumba, Onesphore 2024: In Eastern DR Congo, „The Regional War is Already Happening“, International Crisis Group, 20.03.2024, in: <https://ogy.de/m5yj> [19.10.2024].
- 12 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2024: Letter dated 31 May 2024 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council, S/2024/432, 04.06.2024, in: <https://ogy.de/n0fw> [19.10.2024].
- 13 Kivu Security Tracker 2021: The Landscape of Armed Groups in Eastern Congo: Missed Opportunities, Protracted Insecurity and Self-Fulfilling Prophecies, Africa Center for Strategic Studies, 28.02.2021, in: <https://ogy.de/g9h4> [29.10.2024].
- 14 Fabricius, Peter 2024: Military muscle rather than mediation prevails in DRC, Institute for Security Studies, 12.07.2024, in: <https://ogy.de/hy6q> [19.10.2024].
- 15 Pacary, Catherine 2024: „Mercenaires: les influenceurs de guerre“: de Bob Denard à Evgueni Prigojine, une enquête sur des compagnies militaires privées, Le Monde, 20.03.2024, in: <https://ogy.de/xduf> [19.10.2024].





Foto: © Theint Mon Soe, Zuma Press, picture alliance.

Unterm Radar. Die verdrängten Krisen der Welt

# Das Land gegen das Militär

Zur politischen Lage in Myanmar

Moritz Fink / Saw Kyaw Zin Khay

**40**  
JAHRE **Ai**

Anfang Februar 2025 wird sich der Militärputsch gegen die demokratisch gewählte Regierung von Myanmar zum vierten Mal jähren. In weiten Teilen des Landes hat sich ein bewaffneter Widerstand gebildet, von der People's Defence Force und mehreren bewaffneten Organisationen ethnischer Minderheiten angeführt. Die Widerstandsbewegungen und die Opposition haben durch eine Reihe militärischer Erfolge zwar Aufwind erhalten, doch Debatten über einen „postmilitärischen“ Staat sind verfrüht.

---

### **Myanmars Situation im vierten Jahr nach dem Militärputsch**

Am 1. Februar 2021 putschte in Myanmar das Militär (Tatmadaw) gegen die demokratisch gewählte Regierung von Staatsrätin Aung San Suu Kyi (ASSK), deren Partei, die National League for Democracy (NLD), bei der Wahl im November 2020 einen überwältigenden Sieg eingefahren hatte. Am Tag der konstituierenden Sitzung des Parlaments wurden Staatsrätin ASSK, Staatspräsident Win Myint sowie hochrangige Parlamentarier verhaftet, der Ausnahmezustand verhängt und das Internet abgestellt. Kurz darauf bildete das Militär den Staatsverwaltungsrat (State Administration Council, SAC), um „Frieden und Ordnung“ wiederherzustellen.

Die Machtübernahme durch die Armee führte zunächst zu weitverbreiteten friedlichen Protesten („Bewegung des zivilen Ungehorsams“) auf den Straßen Myanmars, die von den Sicherheitskräften mit zunehmender Brutalität unterdrückt wurden. Die Militärjunta beging Massentötungen, willkürliche Verhaftungen, Folter, sexuelle Gewalt und andere Misshandlungen: allesamt Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zudem wurde nach mehr als 30 Jahren wieder die Todesstrafe an vier Männern vollstreckt, die nach kurzen Scheinprozessen verurteilt worden waren. Der Leiter des UN-Menschenrechtsrats, Nicholas Koumjian, erklärte im August 2024, dass das „Militär von Myanmar Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in alarmierendem Ausmaß“ begehe.<sup>1</sup> Fotos und Berichte über

niedergebrannte Dörfer sind keine Seltenheit. Es gibt auch immer wieder Berichte über Luftschläge und Angriffe auf die Zivilbevölkerung, insbesondere im Staat Kachin im Oktober 2022, als bei einer Kundgebung mehr als 100 Zivilisten getötet wurden (Massaker von Hpakant). Laut Koumjian haben die Luftangriffe im Laufe des vergangenen Jahres erheblich zugenommen.<sup>2</sup> Der unabhängige Untersuchungsmechanismus der Vereinten Nationen für Myanmar (Independent Investigative Mechanism for Myanmar, IIMM) berichtete, dass allein in den vergangenen sechs Monaten schätzungsweise mehr als drei Millionen Menschen gezwungen waren, aus ihrer Heimat zu fliehen.<sup>3</sup> Der UN-Menschenrechtskommissar Volker Türk bezeichnete die Situation in Myanmar als „nie endenden Albtraum“.<sup>4</sup> Die unabhängige Hilfsorganisation Assistance Association for Political Prisoners schätzt die Zahl der vom Militär getöteten Menschen (Stand: 23. Oktober 2024) auf 5.871, außerdem wurden weitere 27.569 Menschen verhaftet, wobei andere Schätzungen noch weitaus höher liegen.<sup>5</sup>

Hinzu kommt, dass die Menschen unter dem Anfang Februar 2024 vom SAC in Kraft gesetzten Wehrpflichtgesetz (Männer: 18 bis 35 Jahre; Frauen 18 bis 27 Jahre) leiden, das die Abwanderung von Fachkräften und talentierten Jugendlichen aus ganz Myanmar in die Nachbarländer weiter verstärkt hat. Die wirtschaftliche Lage wird sich in naher Zukunft weiter verschlechtern, wie ein aktueller Bericht der Weltbank feststellt.<sup>6</sup> Ein Großteil der Fortschritte, die während der Phase der Öffnung des Landes, insbesondere

unter der Zivilregierung der NLD ab dem Jahr 2015, erzielt worden waren, wurden zunichtegemacht; die Hälfte der Bevölkerung lebt inzwischen unterhalb der Armutsgrenze.<sup>7</sup>

### **Jahrzehnte unter Militärherrschaft**

Es ist bei Weitem nicht das erste Mal, dass die Bevölkerung Myanmars und insbesondere die verschiedenen ethnischen Minderheiten in den Grenzregionen unter der Herrschaft und den Gräueltaten des Militärs leiden. Nach einem Militärputsch im Jahr 1962 übernahm General Ne Win die Macht und regelte das Land für mehr als ein halbes Jahrhundert vollständig ab. Alle nachfolgenden Militärdiktatoren regierten das Land mit eiserner Hand. Friedliche Proteste für mehr Mitsprache, Demokratisierung und Transparenz, wie 1988 und 2007, wurden blutig niedergeschlagen, massive Wahlniederlagen der vom Militär gestützten Parteien, wie beim Sieg der NLD 1990, wurden nicht eingestanden und Oppositionelle wie ASSK wurden schon damals unter Hausarrest gestellt.

Im Jahr 2005 verlegte die Militärregierung die Hauptstadt von Yangon nach Naypyidaw und drei Jahre später änderte sie die Verfassung, wodurch das Militär die Kontrolle über drei Ministerien erhielt: Verteidigung, Grenz- und Innenpolitik. Die Tatmadaw hat außerdem einen festen Anteil von 25 Prozent der Parlamentssitze im Ober- und Unterhaus, was gleichzeitig eine Sperrminorität für Verfassungsänderungen darstellt. Die Verfassung von Myanmar aus dem Jahr 2008 schränkt die Beteiligung der vielen ethnischen Minderheiten am politischen Geschehen stark ein und entfremdet sie von Institutionen wie dem Parlament und den Ministerien.

Die größte ethnische Gruppe Myanmars sind die Bamar. Sie stellen etwa 69 Prozent der Bevölkerung und leben hauptsächlich im Kernland, während ethnische Minderheiten wie die Chin, Mon, Shan, Kachin und Karen hauptsächlich in den Grenzgebieten zu Bangladesch, Indien, China und Thailand leben. In diesem Zusammenhang wird oft von „ethnischen Staaten“ gesprochen, die jeweils von einer ethnischen Gruppe

dominiert werden, die im nationalen Maßstab eine Minderheit ist.

Mit der Ernennung von Thein Sein (der selbst eine lange Militärvergangenheit hat) zum nominell zivilen Präsidenten im Jahr 2011 begann eine allmähliche Öffnung des Landes, die 2015 zu freien und fairen Wahlen und einem Wahlsieg der NLD führte. Unter der von der NLD geführten Regierung der Staatsrätin ASSK wurde der nationalen Aussöhnung im Rahmen der Panglong-Friedenskonferenzen Priorität eingeräumt. Ziel war es, bewaffnete Organisationen der ethnischen Minderheiten und die Tatmadaw an den Verhandlungstisch zu bringen, sie zur Unterzeichnung eines landesweiten Waffenstillstandsabkommens zu bewegen und die Aussicht auf ein stärker dezentralisiertes und gerechteres Myanmar zu erörtern. Diese Ziele spielen auch in aktuellen Diskussionen wieder eine Rolle.

### **Fast alle Widerstandsgruppen sind sich einig, dass das Militär eine Bedrohung für die Menschen in Myanmar darstellt.**

---

Schon seit der Unabhängigkeit des Landes haben sich ethnische Minderheiten gegen das Militär aufgelehnt, um sich und ihre Identität gegen die aufeinanderfolgenden Diktatoren zu verteidigen, die eine Politik der „Burmanisierung“, einer erzwungenen Assimilation, verfolgten. Diese reichte von einem Verbot des Unterrichts der Geschichte, Sprache und Kultur der jeweiligen Ethnie bis hin zu militärischen Angriffen, Menschenrechtsverletzungen und Gräueltaten an Zivilisten.<sup>8</sup> Die Tatmadaw ignorierte die Bestrebungen der ethnischen Minderheiten nach Selbstbestimmung oder gar Abspaltung und versuchte, die nationale „Einheit“ durch militärische Gewalt zu erzwingen. Das Militär betrachtet sich immer noch als „Hüter der Einheit“ mit dem Auftrag, das Land vor dem Auseinanderbrechen zu bewahren.

## Breite Anti-Militär-Koalition

Kurz nach dem erneuten Staatsstreich von 2021 wurde durch das Komitee zur Vertretung der Pyidaungsu Hluttaw (Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw, CRPH) die vorläufige Regierung der Nationalen Einheit (National Unity Government, NUG) von Myanmar gebildet, deren Autorität sich aus dem Wählervotum von 2020 ableitet. Die NUG setzt sich aus NLD-Abgeordneten und weiteren Parlamentariern zusammen, die durch den Putsch entmachtet wurden und jetzt die Exilregierung bilden. Auf der politischen Ebene arbeitet sie eng mit den Organisationen der ethnischen Minderheiten, wie der Kachin Independence Organization (KIO), der Karen National Union (KNU), der Karenni National Progressive Party (KNPP) und der Chin National Front (CNF), auch als K3C bezeichnet, und weiteren ethnischen politischen Gruppierungen zusammen. Diese Zusammenarbeit erstreckt sich zunehmend auch auf die militärische Ebene, wo die People's Defense Force (PDF) als militärischer Arm der NUG agiert.

## Der bewaffnete Widerstand aus den Reihen der ethnischen Minderheiten hat sich professionalisiert.

Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, dass der Widerstand breite Teile der Gesellschaft umfasst, sowohl die Bamar als auch die ethnischen Minderheiten. „Die weitverbreitete Anti-Junta-Bewegung hat sich von der Forderung, die Wahlergebnisse von 2020 wiederherzustellen, [...] zu einer radikalen und intersektionalen Frühlingsrevolution entwickelt, die darauf abzielt, die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in Myanmar grundlegend zu verändern.“<sup>9</sup> Beinahe alle Widerstandsgruppen sind sich einig, dass das Militär eine Bedrohung für die Menschen in Myanmar darstellt und einer besseren Zukunft für das Land im Weg steht.<sup>10</sup> Das Militär in Myanmar ist zutiefst unbeliebt und wird – außer von seinen Kumpanen und den ihm

verbundenen Familien und Unternehmen – von der überwältigenden Mehrheit als Feind des Staates angesehen.

## Die Lage des Militärs im Jahr 2024 – der „Feind des Staates“

Der bewaffnete Widerstand aus den Reihen der Organisationen der ethnischen Minderheiten und





der PDF hat sich zuletzt professionalisiert. Insbesondere nachdem die mächtige Three Brotherhood Alliance (bestehend aus drei bewaffneten ethnischen Organisationen) im Oktober 2023 eine umfassende und sehr erfolgreiche Offensive (Operation 1027) im nördlichen Staat Shan gestartet hat, wächst der Druck auf das Militär. Die an der Grenze zu China gelegene Stadt Laukaing, die für Glücksspiel, Prostitution und

Online-Betrug bekannt ist und die Militärjunta zuvor mit wichtigen Devisen versorgt hatte, wurde eingenommen.

Im April 2024 griffen Drohnen zum ersten Mal in der Geschichte die Militärhochburg und Hauptstadt Myanmars, Naypyidaw, an.<sup>11</sup> Im August 2024 eroberte die Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA), die Teil



Selbst- und Fremdwahrnehmung: Myanmars Militärs sehen sich als „Hüter der Einheit“. Tatsächlich haben sie das Land gespalten wie nie zuvor. Foto: © Aung Shine Oo, AP, picture alliance.

der Three Brotherhood Alliance ist, die ebenfalls in Shan gelegene nördliche Stadt Lashio. Dort befindet sich ein regionales Kommandozentrum des myanmarischen Militärs. Die Stadt liegt an einer wichtigen Handelsroute nach China. Im Oktober 2024 waren 53 Städte in den Staaten Chin, Karenni, Shan, Rakhine, Kachin und Karen unter der Kontrolle der Oppositionskräfte.<sup>12</sup> Diese Erfolge gegen das Militär sind beispiellos in der Geschichte Myanmars. Der Verlust der Kontrolle über die Grenzgebiete bedeutet auch, dass das Militär keinen oder nur noch begrenzten Zugang zu den wichtigen Handels- und Kommunikationsverbindungen nach Indien, China und Thailand hat. In diesen Gebieten, insbesondere im Nordosten, florieren der Drogenanbau und der illegale Handel mit Holz, Jadesteinen und Waffen.

## Die ASEAN hat seit dem Staatsstreich kaum Fortschritte im Umgang mit Myanmar erreicht.

---

Die Junta übt zwar weiterhin die Kontrolle über das bevölkerungsreiche und wirtschaftlich wichtige Kernland aus, zu dem auch Großstädte wie Yangon und Mandalay gehören, doch sie steht vor ganz neuen Herausforderungen. Berichte bezeugen Überläufer aus den Reihen des Militärs und Kapitulationen.<sup>13</sup> Im August 2024 kursierten Gerüchte, dass der Armeechef von seinen Generälen gestürzt worden sei<sup>14</sup>, was die schlechte Moral des Militärs unterstreicht, die sich Berichten zufolge auf einem historischen



Nur für die Kameras vereint? In der ASEAN besteht keine Einigkeit darüber, wie mit dem Konflikt in Myanmar zu verfahren ist. Foto: © Media Center of ASEAN Summits, Xinhua, picture alliance.

Tiefstand befindet. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass junge Menschen zwangsweise zu den Streitkräften eingezogen werden.<sup>15</sup> Die personellen Kapazitäten des Militärs sind erschöpft, sodass es nicht in der Lage ist, Truppen zu rotieren oder zu verlegen oder nach dreieinhalb Jahren Kampf an verschiedenen Fronten verlorenen Boden zurückzugewinnen.<sup>16</sup>

Die Junta bemüht sich verzweifelt um internationale Anerkennung, um das Land offiziell und als einziger Akteur nach außen vertreten zu können. Abgesehen von Nordkorea, Russland und China ist das Land weiterhin international fast vollständig isoliert. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine bindet auch russisches Kriegsmaterial, was wiederum bedeutet, dass insgesamt weniger militärische Ausrüstung nach Myanmar geliefert werden kann. Allerdings wurden die Vorstöße der Rebellen laut einem kürzlich erschienenen Artikel der Washington Post zuletzt immer häufiger aufgehalten, da das Militär überlegene, von Russland gelieferte Drohnen einsetzt.<sup>17</sup> Angesichts des Mangels an Alternativen und Devisen sowie der strengen internationalen Sanktionen wenden sich die Generäle Myanmars nun an Nordkorea, um Waffen zu kaufen. Ungeachtet dieser Entwicklungen sind Prognosen über einen bevorstehenden Zusammenbruch der Junta verfrüht und irreführend, da die Tatmadaw immer noch viele Soldaten in ihren Reihen hat, militärtechnisch überlegen ist und ein Klima der Angst herrscht, das sich entlang der Hierarchie durchzieht.

### Regionale Lösungen für Myanmar?

Einige Monate nach dem Putsch, im April 2021, einigten sich der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und die Junta von Myanmar auf einen sogenannten Fünf-Punkte-Konsens. Myanmar ist einer der zehn Mitgliedstaaten der ASEAN und daher haben die EU, die USA und die Nachbarländer ihre Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass die ASEAN im Mittelpunkt der Konfliktlösung steht und diese leitet.

Der „Konsens“ beinhaltet ein sofortiges Ende der Gewalt im Land, einen Dialog zwischen allen

Parteien, die Ernennung eines Sondergesandten, humanitäre Hilfe der ASEAN und einen Besuch des Sondergesandten in Myanmar, um Gespräche mit allen Parteien zu führen. Nach nur zwei Tagen erklärte das Militär jedoch, dass „die Vorschläge der ASEAN in Betracht gezogen werden, wenn sich die Lage stabilisiert hat“ und dass „die Wiederherstellung von Recht und Ordnung“ Vorrang haben werde.<sup>18</sup> Im Oktober 2021 verweigerte die Junta dem ASEAN-Sondergesandten für Myanmar den Besuch von ASSK und anderen inhaftierten Mitgliedern der demokratisch legitimierten Regierung. Dies war eine Vorbedingung für seinen Besuch, der daraufhin abgesagt wurde.<sup>19</sup>

Auf dem mit Spannung erwarteten ASEAN-Gipfel im September 2023 unter indonesischem Vorsitz<sup>20</sup> wurde eine Einigung über einen Abschnitt in der Abschlusserklärung erzielt. Dennoch hat die ASEAN seit dem Staatsstreich keine wirklichen Fortschritte im Umgang mit Myanmar erzielen können.

## China hat erheblichen Einfluss auf die Innenpolitik Myanmars.

Da 2024 Laos den Vorsitz innehat, waren die Erwartungen an eine Lösung unter regionaler Führung zuletzt gering, denn das Land kopierte vor allem die Vorgehensweise Kambodschas, mit den Generälen nach dem Prinzip der stillen Diplomatie zu verhandeln. Zum ersten Mal, seit die ASEAN Myanmar im Jahr 2021 die Entsendung von politischen Vertretern untersagt hatte, hat Laos im Rahmen seines Vorsitzes einen hochrangigen Vertreter des Außenministeriums Myanmars eingeladen, das mit dem Militär verbunden ist.<sup>21</sup>

Die Staats- und Regierungschefs der ASEAN sind sich nach wie vor uneins, wie sie mit der Krise in Myanmar umgehen sollen, vor allem aufgrund der unterschiedlichen politischen Systeme innerhalb der ASEAN, die von Demokratien wie



Indonesien über Autokratien wie Kambodscha bis hin zu konservativen Monarchien wie Brunei reichen, oder wegen historischer Verflechtungen mit den Generälen in Naypyidaw. So besuchte der ehemalige kambodschanische Premierminister Hun Sen 2021 das Militärregime und Thailands ehemaliger Premierminister Prayut Chan-o-cha (der 2014 ebenfalls durch einen Staatsstreich an die Macht kam) unterhielt Kontakte zur Militärregierung, was von Indonesien und Malaysia heftig kritisiert wurde, die eine strengere und entschiedener Haltung gegenüber der Junta forderten. Mit dem Amtsantritt von Paetongtarn Shinawatra in Thailand im August 2024 und dem Führungswechsel in Singapur, wo Premierminister Lawrence Wong im Mai das Amt übernahm, wurden insgeheim neue Impulse erhofft, was sich jedoch nicht erfüllte.

Während das Thema Myanmar bei den ASEAN-Gipfeln oder -Außenministertreffen immer wieder in den Mittelpunkt gerückt wird, um „Einigkeit“ zu demonstrieren und zu fördern, scheint ein Durchbruch innerhalb der ASEAN höchst unrealistisch. Das gemeinsame Kommuniqué während des indonesischen Vorsitzes im Jahr 2023 deutete bereits an, dass die ASEAN nicht in der Lage ist, diese „interne Krise“ in Myanmar zu lösen, und räumte ein, dass es an der Zeit sei, externe Akteure einzuladen. Dies wird nun durch Thailands Vorstoß für informelle Konsultationen auf ASEAN-Ministerebene zu Myanmar Mitte Dezember konkreter, wobei das Forum möglicherweise für benachbarte Akteure wie Indien und China geöffnet wird. Aufgrund seiner langjährigen Beziehungen zu ethnischen Gruppierungen entlang der Grenze und zu den Generälen in der Hauptstadt hat China erheblichen Einfluss auf die Innenpolitik Myanmars.<sup>22</sup>

Malaysia wird 2025 das fünfte Land sein, das sich als Inhaber des ASEAN-Vorsitzes seit dem Staatsstreich 2021 mit der Krise in Myanmar auseinandersetzen muss.<sup>23</sup> Es wird erwartet, dass der malaysische Premierminister Anwar Ibrahim, der sich bisher sehr stark auf außenpolitische Aspekte konzentriert hat, den Konflikt in Myanmar erneut ansprechen wird, obwohl

ein einzelner Mitgliedstaat wegen des Einstimmigkeitsprinzips nicht viel ausrichten kann.

### **Wie kann es weitergehen?**

Angesichts der bereits erwähnten militärischen Siege in den von ethnischen Minderheiten bewohnten Staaten und des Ausbleibens von Gesprächen zwischen den Konfliktparteien versuchen die meisten oppositionellen ethnischen Gruppierungen, in den von ihnen kontrollierten Gebieten De-facto-Staaten einzurichten, und haben bereits damit begonnen, Übergangsregelungen zu treffen. Wie bereits dargestellt, haben einige Staaten im Norden, Nordosten und Osten des Landes seit der Unabhängigkeit Myanmars erbitterten Widerstand gegen die Militärherrschaft geleistet und für Selbstbestimmung und mehr Autonomie gekämpft. Das Ziel, de facto unabhängig zu werden, scheint nun realistischer denn je. Die betreffenden Staaten erbringen in den von ihnen kontrollierten Gebieten grundlegende staatliche Dienstleistungen wie Sicherheit, Bildung und Gesundheit. Im Staat Shan und in der Selbstverwaltungszone Kokang beispielsweise haben sich im Laufe der Jahre Parallelstrukturen herausgebildet. Das Gebiet der Karen National Union hat sich seit dem Militärputsch stark vergrößert. Wenn sich die zahlreichen bewaffneten ethnischen Gruppierungen weiterhin an der Seite der PDF dem bewaffneten Widerstand anschließen und ihre zum Teil strittigen und widersprüchlichen Ansprüche aufgeben, könnten sie wesentlich zur Beendigung der Militärherrschaft in Myanmar beitragen.

### **Es werden bereits Debatten über ein „Myanmar nach der Junta“ geführt.**

Einige ethnische Minderheitengruppen in Myanmar streben inzwischen nach größerer Autonomie, Demokratisierung und Föderalismus, einschließlich einer möglichen Abspaltung von Myanmar in einem eigenen souveränen Staat, während andere Gruppen vor allem ihr



Territorium und ihren Einflussbereich ausweiten wollen.

Es ist wichtig zu erkennen, dass bereits Debatten über einen „Nachkriegsstaat“ oder ein „Myanmar nach der Junta“ geführt werden, die auf eine Zeit ausgerichtet sind, in der das Militär besiegt oder nicht mehr in einer einflussreichen Position ist. Die Akteure fordern eine größere Kontrolle über die Ressourcen des Landes, eine gerechtere Vertretung im Parlament und ein echtes föderales System, das den Staaten mit ethnischen Minderheiten mehr Entscheidungsbefugnisse einräumt. Diese und ähnliche Forderungen wurden bereits während der Verhandlungen nach der Unabhängigkeit Myanmars erhoben – bei der Bildung und Diskussion der Union of Burma (früherer Landesname) auf der Grundlage des Panglong-Abkommens. Sie wurden in den Panglong-Friedenskonferenzen unter der Führung von Aung San Suu Kyi und ihrer NLD ab 2016 wieder aufgegriffen und werden nun erneut erhoben.

## Die Mehrheit plant eine Zukunft ohne Militär.

Es ist wenig überraschend, dass die Junta andere Pläne hat: Sie wird versuchen, im Jahr 2025 vor den für November geplanten Wahlen eine Volkszählung durchzuführen, um sich zu legitimieren.<sup>24</sup> Abgesehen von der Tatsache, dass das Militär derzeit weniger als die Hälfte des Landes kontrolliert, ist die Mehrheit der Menschen dazu übergegangen, eine Zukunft ohne Militär und eine vollständige Umstrukturierung des Gemeinwesens zu planen. Eine unter dem Militärregime durchgeführte Wahl wäre alles andere als fair und frei. Die internationale Gemeinschaft sollte jedoch gewarnt sein, da einige Länder (auch in der ASEAN) dies als willkommene Option zur Normalisierung ihrer Beziehungen zu Myanmar sehen könnten.<sup>25</sup>

Unterdessen beseitigt das Militär systematisch die Spitzenfunktionäre der NLD, indem

es ihnen medizinische Versorgung während ihrer Gefangenschaft vorenthält. Vier der älteren Führer sind bereits gestorben, drei weitere wurden inhaftiert. U Nyan Win, ein hochrangiger Berater der abgesetzten Regierungschefin ASSK, starb im Insein-Gefängnis von Yangon an einer COVID-19-Infektion. Monya Aung Shin, ein hochrangiger Führer und Sprecher, starb einen Monat nach seiner Entlassung aus der Untersuchungshaft in Yangon an einem Herzinfarkt. Zaw Myint Maung, stellvertretender NLD-Vorsitzender und ehemaliger Ministerpräsident der Region Mandalay, erlag einer Leukämieerkrankung, nachdem ihm eine angemessene medizinische Behandlung verweigert worden war. Die 79-jährige Staatsrätin ASSK, der 71-jährige Präsident Win Myint und der 83-jährige NLD-Schirmherr Win Htein befinden sich weiterhin in Haft, was in der Bevölkerung Besorgnis über ihren Gesundheitszustand auslöst. Bei der Beerdigung von Zaw Myint Maung versammelten sich trotz des Drucks des Militärs etwa 10.000 Menschen, um ihm die letzte Ehre zu erweisen.

Gemeinsam mit seinen europäischen und internationalen Partnern begleitete und unterstützte Deutschland den allmählichen politischen Wandel und die Öffnung des Landes durch Entwicklungszusammenarbeit und förderte insbesondere auch die Panglong-Friedenskonferenzen auf der Grundlage des landesweiten Waffenstillstandsabkommens, die im Idealfall zu einer nationalen Aussöhnung beitragen sollten.

Es ist beeindruckend zu sehen, wie die kurze Zeit der Öffnung unter der NLD dazu beigetragen hat, dass die Bevölkerung demokratische und freiheitliche Prinzipien übernommen hat. Das war nach dem Militärputsch von 2021 zu spüren und rief Reaktionen hervor, die von einer anfänglichen Bewegung des zivilen Ungehorsams und weitverbreiteten friedlichen Protesten auf den Straßen bis hin zur Gründung der PDF und der Bildung von Bündnissen zwischen den bewaffneten ethnischen Gruppierungen führten.

Eine Lösung des Konflikts muss in erster Linie von den Nachbarländern vorangetrieben werden,

aber auch die internationale Gemeinschaft hat die Aufgabe, das Bewusstsein für diesen zunehmend übersehenen Konflikt zu schärfen. Je mehr der Putsch in die Vergangenheit rückt, desto mehr besteht die Gefahr, dass Myanmar zu einem „stillen Konflikt“ wird, der weit entfernt ist von der Aufmerksamkeit, die dem Gazastreifen und der Ukraine zuteilwird, und der dennoch unermessliches Leid für die gesamte Bevölkerung, sowohl für die Bamar als auch für die ethnischen Minderheiten, mit sich bringt, deren Zukunft durch die Kompromisslosigkeit der Junta verbaut wird.

*– übersetzt aus dem Englischen –*

**Moritz Fink** ist Trainee im Regionalprogramm Politikdialog Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung in Singapur. Im Jahr 2017 lebte und arbeitete er in Myanmar.

**Saw Kyaw Zin Khay** ist Research Fellow bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Abteilung Asien und Pazifik.

- 1 UN 2024: ‚Incredible brutality‘ prevalent in battle for Myanmar, Länderbericht, 13.08.2024, in: <https://ogy.de/2ov4> [28.08.2024]; The Straits Times 2024: War crimes escalating in Myanmar: UN investigators, 13.08.2024, in: <https://ogy.de/40uz> [21.08.2024].
- 2 UN 2024, N.1.
- 3 The Straits Times 2024, N.1.
- 4 UN 2024: Myanmar: Unbearable levels of suffering and cruelty, Länderbericht, 01.03.2024, in: <https://ogy.de/2rjk> [03.09.2024].
- 5 Assistance Association for Political Prisoners (Burma) 2024: Daily Briefing since Coup, 02.09.2024, in: <https://ogy.de/h2kq> [03.09.2024].
- 6 Weltbank 2024: Myanmar Economic Monitor, Livelihoods under threat, 06/2024, in: <https://ogy.de/ry4q> [03.09.2024].
- 7 Thein, Htwe Htwe / Gillan, Michael 2024: Poverty and conflict cripple Myanmar’s post-coup economy, Policy Brief, East Asia Forum (EAF), 27.02.2024, in: <https://ogy.de/9yzj> [27.08.2024].
- 8 Holmes, Robert 1967: Burmese Domestic Policy: The Politics of Burmanization, Asian Survey, 7: 3, S.188–197.
- 9 Non, Mi Kun Chan / South, Ashley 2024: Don’t fall for the fake election in Myanmar, EAF, 11.10.2024, in: <https://ogy.de/dijr> [16.10.2024].
- 10 Hein, Ye Myo 2024: Myanmar’s Resistance Is Making Major Advance, United States Institute of Peace, 14.08.2024, in: <https://ogy.de/00em> [27.08.2024].
- 11 Strangio, Sebastian 2024: Myanmar Resistance Forces Launch Drone Attack on Capital, The Diplomat, 05.04.2024, in: <https://ogy.de/zicq> [05.08.2024].
- 12 Hein 2024, N.10.
- 13 The Economic Times 2024: Myanmar confirms that a key northeastern city near China has been seized by an armed ethnic alliance, 06.01.2024, in: <https://ogy.de/xil5> [22.08.2024].
- 14 The Straits Times 2024: Myanmar military denies junta chief Min Aung Hlaing detained by generals, 14.08.2024, in: <https://ogy.de/ym8y> [21.11.2024].
- 15 Lim, Paul 2024: Myanmar’s Revolution at Crossroads: Attrition, National Rebirth or Disintegration?, The Irrawaddy, 02.08.2024, in: <https://ogy.de/79z9> [01.09.2024].
- 16 Kurlantzick, Joshua 2024: The Myanmar Army Could Actually Collapse–But Are the United States and Other Powers Ready for Such a Scenario?, Council on Foreign Relations, 30.11.2023, in: <https://ogy.de/ic58> [15.08.2024].
- 17 Tan, Rebecca 2024: Myanmar military unleashes drones to counter rebel advances, The Washington Post, 12.10.2024, in: <https://wapo.st/40xrxPa> [16.10.2024].
- 18 State Administration Council 2021: Press Release on ASEAN Leaders’ Meeting, The Global New Light of Myanmar, 26.04.2021, in: <https://ogy.de/y1o2> [25.08.2024].

- 19 Peck, Grant 2021: Envoy aborts visit to Myanmar, straining ASEAN relations, Associated Press (AP), 15.10.2021, in: <https://ogy.de/6leu> [29.08.2024].
- 20 Der Gipfel war mit größeren Hoffnungen verbunden, weil von Indonesien – als demokratischem Land – erwartet wurde, dass es sich für eine Einbeziehung der NUG einsetzt.
- 21 Saksornchai, Jintamas / Ng, Eileen 2024: Southeast Asian leaders meet in Laos to discuss Myanmar war and disputed sea, AP, 09.10.2024, in: <https://ogy.de/ntn1> [14.10.2024].
- 22 The Straits Times 2024: ASEAN summit urges end to Myanmar violence but struggles for solution, 09.10.2024, in: <https://ogy.de/lp6p> [14.10.2024].
- 23 Ng, Darrelle 2024: Progress on key issues remains slow as ASEAN summit concludes: Analysts, Channel News Asia, 11.10.2024, in: <https://ogy.de/v3my> [16.10.2024].
- 24 Die Junta möchte hiermit zunächst zeigen, dass sie Kontrolle über das Land ausübt. Zudem dürfte sie versuchen, das Ergebnis zuungunsten ethnischer Minderheiten zu verfälschen.
- 25 Non / South 2024, N. 9.



Foto: © Nick Kaiser, dpa, picture alliance

Unterm Radar. Die verdrängten Krisen der Welt

# Vom Mythos zum Drama

Die vergessene Krise in Kuba

Maximilian Strobel

**40**  
JAHRE  
**Ai**



Die Krise in Kuba<sup>1</sup> dauert bereits Jahrzehnte. Ein Tiefpunkt folgt auf den nächsten. Der Massenexodus lässt das sozialistische „Paradies“ in der Karibik ausbluten, jede relevante Entwicklung spricht gegen das Überleben der repressiven Parteidiktatur – die sich stur an der Macht hält. Neue geopolitische Allianzen könnten das Regime stützen, von der Bevölkerung wird dann allerdings nicht mehr viel übrig sein.

---

### Vorgeschichte

Kuba – das ist ein romantischer Mythos, ein politisches, soziales und historisches Symbol, das die Menschen seit Jahrhunderten aus unterschiedlichsten Gründen in seinen Bann zieht. Die größte Insel der Karibik, nur 90 Kilometer südlich der Küste Floridas gelegen, ist auch von besonderer geostrategischer Bedeutung, was während der Kubakrise 1962, auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges, fast zur nuklearen Katastrophe führte.

Bereits zu Beginn der *conquista*, der spanischen Eroberung der Neuen Welt, „entdeckte“ Christoph Kolumbus im Rahmen seiner ersten Reise im Jahr 1492 die Insel „Colba“, wie sie wohl von den indigenen Völkern genannt wurde. In der Folge unterwarfen die Eroberer die lokalen Taíno-Stämme und konnten ihre blutige Herrschaft über deren Land nach und nach zementieren. Wie so oft im Laufe der *conquista* hatten die einheimischen Völker der Versklavung durch die Spanier und den eingeschleppten Krankheiten (unter anderem Masern und Pocken) wenig entgegenzusetzen – knapp 100 Jahre später waren sie quasi ausgestorben.

Bis zur Unabhängigkeit Kubas Ende des 19. Jahrhunderts nutzte die spanische Krone das strategisch günstig gelegene Land als Handelszentrum zwischen ihren Kolonien und Europa sowie als Ausgangspunkt weiterer Expeditionen. Lokale Goldvorkommen waren zwar schnell erschöpft, aber rege Handelsaktivitäten sorgten für Wohlstand, was das Interesse anderer Mächte wie

Großbritannien und Frankreich weckte und Piratenflotten anzog. So war die Insel Kuba im Laufe der Zeit immer wieder umkämpft.

Auch der deutsche Universalgelehrte und Naturforscher Alexander von Humboldt bereiste auf seinen Expeditionen Kuba, wo er erstmals im Jahr 1801 Fuß auf Land setzte. Sein einflussreicher politischer Essay über die Insel setzte sich später kritisch mit den sozialen und naturräumlichen Implikationen der Kolonialherrschaft auseinander, insbesondere mit dem (inzwischen afrikanischen) Sklavenhandel und der wenig nachhaltigen Zuckerrohr-Monokultur. Von Humboldt prognostizierte die Unhaltbarkeit der ungerechten, unnatürlichen sozialen Verhältnisse, die durch Revolutionen beseitigt werden würden – er sollte damit richtig liegen.<sup>2</sup>

Nachdem die Länder Süd- und Mittelamerikas im Laufe des 19. Jahrhunderts die Unabhängigkeit von Spanien erkämpft hatten, wurde Kuba die wichtigste Kolonie der spanischen Krone. Allerdings wuchs die Unzufriedenheit der Kreolen (in Kuba geborene Nachfahren der Spanier) mit der herrschenden spanischen Klasse und durch Kolonialtruppen niedergeschlagene Sklavenaufstände (der Afrokubaner) zeichneten das Schicksal der Insel vor.

Drei lange, blutige Kriege und die Unterstützung der Vereinigten Staaten sollten den Weg hinaus aus der spanischen Kolonialherrschaft weisen. Für die USA spielten neben humanitären Gründen auch wirtschaftliche und strategische Interessen eine Rolle bei der Entscheidung, den

Kampf der Kubaner für ihre „Unabhängigkeit“ zu unterstützen. So wollte man sich dauerhaft politischen Einfluss und US-amerikanischen Unternehmen freie Hand in der kubanischen Wirtschaft verschaffen. 1902 wurde Kuba zwar formal unabhängig, allerdings sicherten sich die USA ganz eigene Kontrollmittel, etwa durch ein ständiges Interventionsrecht bei Beeinträchtigung ihrer Interessen oder die Pacht der Bucht von Guantánamo. Dieser unbefristete Vertrag besteht noch heute und kann nur einvernehmlich aufgelöst werden.

## Die kubanische Wirtschaft produziert heute weniger als 1989.

Die kommunistische Revolution (circa 1953 bis 1959) des jungen Anwalts Fidel Castro und seiner Getreuen gegen den Militärdiktator Fulgencio Batista bedeutete für die Interessen der USA im Angesicht der fragilen weltpolitischen Lage und des ideologischen Systemkampfs mit der Sowjetunion im Kalten Krieg eine Katastrophe. Trotz vieler Versuche konnte man weder Castro eliminieren noch Kuba von dessen Diktatur befreien. Daher, und bis zum heutigen Tage, ist Kuba für viele weltweit der revolutionäre Mythos schlechthin: das „gallische Dorf“, das sich gegen die imperialistische US-amerikanische Hegemonie auflehnte und das trotz aller Übermacht nie wieder unterworfen werden konnte.

Eigentlich aber ist die jüngere Geschichte Kubas ein soziales Drama in unzähligen Akten, ein (weiterer) Beleg des anscheinend unvermeidlichen Scheiterns sozialistischer Planwirtschaften und ein Paradebeispiel eines totalitären Systems, das dem Volk die Freiheit im Namen der Gleichheit entriss und dabei alles verspielte: Freiheit, Gleichheit, Würde und Wohlstand – alles geopfert zum Zwecke des unbedingten Machterhalts. Die vermeintlich hehren Ideale der Revolution wurden verraten, das Ergebnis könnte heute schlimmer kaum sein.

## Kuba heute: Facetten der Krise

An die „Krise Kuba“ hat man sich längst gewöhnt. Die Lage auf der Insel ist ein humanitäres Drama, eine Dauerkrise, die bereits seit Langem unter dem Radar fliegt. Kaum eine Nachricht aus Kuba vermag noch zu schockieren. Viele im Westen, seien es Politik oder Medien, haben das Land und seine darbende Bevölkerung innerlich aufgegeben, zucken mit den Schultern, denn über die Jahre wurde vieles versucht und immer wieder behauptet, dieses Regime müsse doch eigentlich jeden Moment fallen – es fiel aber nie.

Zwischen Beginn des Jahres 2023 und Mitte 2024 haben mehr als eine Million Kubaner die Insel verlassen, was einem Bevölkerungsrückgang von rund zehn Prozent entspricht.<sup>3</sup> Das Phänomen der Abwanderung ist nicht neu. Diese hat aber aufgrund der gewaltsamen Niederschlagung von Demonstrationen im Sommer 2021 rapide an Fahrt gewonnen. Etwa 1.400 Menschen wurden damals festgenommen, viele sind bis heute unter grauenhaften Bedingungen inhaftiert. Das Volk stimmt über die staatliche Repression und die schwere Versorgungskrise im Land unmissverständlich mit den Füßen ab.

Der Anteil der kubanischen Bevölkerung, der in extremer Armut lebt, ist mit knapp 90 Prozent schwindelerregend hoch, die Lebensbedingungen verschlechtern sich mit jeder Erhebung.<sup>4</sup> Die Nahrungsmittelkrise ist ein existenzielles Problem, sieben von zehn Menschen verzichten auf mindestens eine Mahlzeit am Tag. Die Inflation und unbezahlbare Lebenshaltungskosten machen in Kombination mit der grassierenden Korruption ein Leben unter menschenwürdigen Bedingungen für weite Teile der Bevölkerung undenkbar. Kubaner mit dem Glück, Familie oder Freunde im Ausland (meist in den USA) zu haben, halten sich mit Auslandsüberweisungen (*remesas*) über Wasser. Die einst gelobte Gesundheitsversorgung verdient diesen Namen schon lange nicht mehr. Medikamente sind so knapp wie Nahrungsmittel. Das Regime kann im Rahmen seiner einst international renommierten Gesundheitsdiplomatie kaum noch Ärzte in die Krisenregionen der Welt entsenden; nach

Mexiko hingegen schon, was selbst dort schwer zu vermitteln ist.<sup>5</sup>

Wie kann sich ein solches System immer noch halten? Und wie kann es sein, dass selbst die einstigen Errungenschaften der Revolution – Gesundheit, Bildung oder Sozialsystem – durch die (hausgemachte) Wirtschaftskrise völlig erodiert sind?

### *Hunger*

Der Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 stürzte Kuba in den wirtschaftlichen Ruin, da die Insel vollkommen abhängig von sowjetischen Subventionen war: Die kubanische Wirtschaft

produziert heute noch immer weniger als im Jahr 1989. Die folgende Krise, vom Castro-Regime euphemistisch als „Sonderperiode“ bezeichnet, sollte eigentlich ein historischer Tiefpunkt sein. Inzwischen ist die Not für einen Großteil der Bevölkerung allerdings noch ausgeprägter. Selbst die Zuckerindustrie ist implodiert, die Regierung muss fast alle Güter importieren, was wiederum am chronischen Devisenmangel scheitert. Funktionäre sprechen von einer „Kriegswirtschaft“. Eier, Milch, Reis, Mehl, Gemüse – die Produkte des täglichen Bedarfs sind nur auf dem Schwarzmarkt und zu horrenden Preisen zu bekommen.

Es gibt Videos, die sich im Internet verbreiteten, auf denen Menschen am helllichten Tage,



Mit dem Mut der Verzweiflung: Trotz der Aussicht auf Verhaftung protestieren immer wieder Oppositionelle auf Kuba gegen eine aus ihrer Sicht menschenverachtende Diktatur. Manche, wie der im Bild zu sehende Boris González Arenas, haben aufgehört zu zählen, wie oft sie schon in den Gefängnissen des Regimes saßen. Foto: © Ramon Espinosa, AP, picture alliance.

in der Öffentlichkeit, verendete Tiere zerteilen; selbst laut offiziellen Zahlen soll dies 2023 hunderttausendfach vorgefallen sein. Solche *hurto y sacrificios* sind Symptome der dramatischen Wirtschaftskrise und beginnenden Hungersnot. Auch wenn sich das Regime in Zweckoptimismus übt, kann der offizielle Diskurs nicht über die tatsächliche Versorgungslage, die regelmäßigen Engpässe, die hohe Inflation hinwegtäuschen.<sup>6</sup> Im Februar 2024 erhielt das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) erstmals eine Anfrage von der kubanischen Regierung, die um Milchpulverlieferungen zur Versorgung von Kindern unter sieben Jahren bat.<sup>7</sup>

Besonders betroffen von der Notlage sind auch die 1,6 Millionen Pensionäre im Land, deren Rente nicht im Ansatz ausreicht, um in Würde zu leben. So berichtet der ehemalige Leistungssportler Manuel Cuña Regil, der viele nationale und internationale Medaillen gewann, von seinem Leben in Altersarmut. Der 74-jährige arbeitet weiter als Kampfsportlehrer, um seine geringe Pension etwas aufzubessern. Das Haus, das der alleinstehende Kubaner in einem Armenviertel 20 Minuten von der Altstadt Havannas entfernt bewohnt, fällt fast in sich zusammen. Löcher in Wänden und Dach verursachen eine ungesunde Feuchtigkeit. Sein wertvollster Besitz – ein Kühlschrank – bleibt meist leer. Zwei Mal pro Woche läuft Manuel etwa zweieinhalb Kilometer, um den einzigen Ort zu erreichen, wo er ein kostenloses Mittagessen bekommt; manchmal isst er nur einen Teil der nicht gerade opulenten Portionen, um abends noch etwas übrig zu haben. Das Leben sei unbezahlbar und unmöglich geworden, erklärt er. Den Versuch, Vorräte oder Reserven anzulegen, gäbe es schon lange nicht mehr.

### **Angemessene Behandlung bei schwerer Krankheit ist kaum realistisch.**

70 Prozent der Menschen in Kuba, die staatliche Renten beziehen, erhalten das monatliche Minimum von 1.528 Pesos: Dies entspricht auf dem

Schwarzmarkt etwa 5,39 US-Dollar. 1.070 Pesos gibt es vom Staat für verwitwete Pensionäre: 3,78 US-Dollar. Der Staat gibt unverborgen zu, dass Einkommen und Renten nicht ausreichen, weil der konstante Kaufkraftverlust einfach zu hoch ist. So wird als gute Nachricht verkauft, wenn Zehntausende Pensionäre wieder anfangen müssen zu arbeiten.

### **Bildung**

Kubanische Schulen und Bildungseinrichtungen befinden sich in einem katastrophalen Zustand. Ein zentraler Pfeiler der Revolution war kostenlose und gute Bildung für alle: „Keine Schule ohne Lehrer, kein Kind ohne Schule“, so lautete die Losung Fidel Castros noch 1994. Dieses Versprechen scheint heute ferner denn je. Der Zustand einer malträtierten Infrastruktur ist auf dem (vorübergehenden?) Tiefpunkt angekommen. 30 Jahre später berichten Eltern von unhaltbaren Zuständen in den Schulen ihrer Kinder, von auffälligen Gebäuden, nassen Wänden, von unhygienischen Bedingungen in Schulen, die bei Regen nicht genutzt werden können. Wo der Staat versagt, springen die Eltern teils selbst ein und streichen oder renovieren; allerdings ist das nur möglich, wenn jemand an Farbe oder Baumaterialien gelangt, und das ist beileibe keine Selbstverständlichkeit. Vor allem sollte dieser private, eigenverantwortliche Einsatz im ideologischen Selbstverständnis des Regimes ja gar nicht notwendig sein.

Was die Regierung inzwischen noch in die Infrastruktur des Bildungssektors investiert, ist nicht allzu präzise zu bestimmen, auch wenn sich Anhaltspunkte finden. Die Nationale Statistik- und Informationsbehörde gibt an, dass die Regierung 2022 1,2 Prozent des verfügbaren Budgets in Bildung investierte; 33 Prozent desselben Budgets wurden offenbar in den Tourismussektor gesteckt. Die mangelnden Investitionen schlagen sich nicht nur in der baulichen Qualität von Schulgebäuden nieder oder der Verfügbarkeit von Unterrichtsmaterialien wie Büchern, Heften und Stiften, die sich oft mehrere Kinder teilen müssen, sondern natürlich auch in Bezahlung und Qualität der Lehre.



Lehrkräfte verdienen sogar für kubanische Verhältnisse sehr geringe Löhne. Im Jahr 2023 gab es im Bildungssektor mit die geringsten Gehälter überhaupt: zwischen 3.800 und 4.500 Pesos, was je nach Wechselkurs auf dem Schwarzmarkt circa 15 US-Dollar einbrachte – monatlich wohlge-merkt. Auch wenn der Staat inzwischen versucht gegenzusteuern, zum Beispiel durch die Bezahlung von Überstunden, sorgt das geschätzte Fehlen von 17.000 Lehrkräften in Anbetracht dieser Beträge wohl kaum für Verwunderung. Um dem Lehrermangel entgegenzuwirken, werden Studierende an die Schulen geholt und die Anerkennung von Examina vereinfacht. Eine logische Konsequenz dieser Maßnahmen ist jedoch die weiter abnehmende Qualität des Unterrichts. Und so sinkt auch an den Universitäten des Landes die Leistungsfähigkeit der Aspiranten merklich. Im Jahr 2023 haben nur noch 50,4 Prozent der Schulabgänger beziehungsweise Bewerber die drei zentralen Eintrittsexamina der staatlichen Universitäten bestanden, 9 Prozent weniger als noch im Jahr zuvor.

Wie in eigentlich jedem Problembereich scheint die offizielle Strategie der Regierung zu sein, die tatsächliche Situation zu negieren und auf die „hohe Qualität des kubanischen Systems“ oder die „großen Entwicklungen der revolutionären Jahrzehnte“ zu verweisen. Dies kann allerdings niemanden mehr täuschen und die Berichte über eine hohe Nachfrage nach Englischunterricht lassen darauf schließen, dass sich speziell urbane Schichten, die über etwas mehr finanzielle Mittel oder Internetzugang verfügen, außerhalb des maroden Systems zu helfen wissen und Pläne schmieden, diesem zu entkommen.

### *Gesundheit*

Es darf nun nicht überraschen, dass die kubanische Gesundheitsversorgung ebenfalls keinen menschenwürdigen Standards und Ansprüchen mehr genügt. Vor einem Jahrzehnt noch galt Kuba international zwar als Land mit Schwierigkeiten, aber als medizinische Macht. Heute ist die Lage auch in diesem Sektor prekär; es gibt fast keine Medikamente und immer weniger Ärzte und medizinisches Fachpersonal. Spezifische,

angemessene Behandlungen für schwere Krankheiten zu erhalten, ist kaum realistisch. Der Mangel an Medikamenten und Nahrung macht die Emigration, teils mit humanitären Visa, oft zum einzigen Ausweg im Krankheitsfall.

## **Unmutsäußerungen über die politische Führung werden im Keim erstickt.**

---

Der renommierte Onkologe Dr. Elias Gracia Medina berichtet, dass laut den Inzidenzen etwa alle 20 Minuten eine Krebserkrankung in Kuba diagnostiziert wird und dass mehr als 140 Personen täglich ihrem Krebsleiden erliegen. Menschen mit einer solch schweren Erkrankung sind aufgrund der miserablen Versorgungslage im Land besonders gefährdet.

Auch andere Mediziner berichten von unerträglichen Zuständen: Überfüllung der Arztpraxen, schlechte Bezahlung und Arbeitsbedingungen, die das Praktizieren erschweren. Einige arbeiten dennoch nach ihrer Pensionierung weiter, um den strukturellen Mangel an Personal etwas abzufedern, ähnlich wie es die Lehrkräfte des Landes tun. Ein pensionierter Neurologe erzählt etwa, wie er Bekannte und Menschen aus der Nachbarschaft bei sich zu Hause zur Visite empfängt. Mit Medikamenten helfen kann allerdings auch er nicht; die Patienten werden mit seinen Empfehlungen auf den Schwarzmarkt geschickt und müssen sich dort nach Möglichkeit und Verfügbarkeit selbst helfen, wenn sie sich die horrenden Schwarzmarktpreise leisten können.

Einer grotesken Logik folgend weigern sich medizinische Einrichtungen teilweise trotz des gravierenden Mangels an eigenen Ressourcen, anderweitig erworbene Produkte zu verwenden – aus Sicherheitsgründen. Das bedeutet, dass Patienten einerseits nicht operiert werden, weil keine medizinischen Produkte vorhanden sind, seien es Medikamente oder Operationsmaterial. Wenn die Patienten oder Angehörige diese Produkte nun selbst erwerben, dafür absurde Preise

auf dem Schwarzmarkt bezahlen, weigern sich Kliniken, diese zu verwenden, weil die Herkunft der Produkte unklar sei.

Zwischen 2010 und 2022 wurden laut offiziellen Angaben der nationalen Statistik- und Informationsbehörde 63 Krankenhäuser geschlossen, 37 Hausarztpraxen, 187 Einrichtungen für schwangere Frauen sowie 45 Zahnkliniken. 2022 gab es 22,5 Prozent weniger öffentliche Investitionen in den kubanischen Gesundheitssektor als im Jahr zuvor (nun 9,6 Prozent des BIP; zum Vergleich: Deutschland 12,8 Prozent).<sup>8</sup> Im selben Jahr gab es

46.663 weniger Mitarbeiter in den verschiedenen Gesundheitsberufen als 2021; es schieden unter anderem 12.000 Ärzte und 7.000 Krankenpfleger aus dem Beruf aus oder gingen ins Ausland.

Die Gründe dafür sind so einleuchtend, wie sie sich gegenseitig bedingen. Die Emigrationskrise spielt eine zentrale Rolle, häufig verstärkt durch unzureichende Gehälter und katastrophale Arbeitsbedingungen. Eine staatliche Reaktion auf die Lage? Medizinischem Personal wurde kürzlich erlaubt, mehrere Beschäftigungen gleichzeitig anzunehmen.



Fast wie in alten Zeiten: Die Verbindung zwischen Moskau und Havanna hat zuletzt eine Stärkung erfahren, auch durch den Besuch russischer Kriegsschiffe in der Karibik. Foto: © Irina Shatalova, TASS, dpa, picture alliance.

## Der Preis der politischen Opposition

Soziale Rechte sind in der sozialistischen Republik Kuba nicht existent. Unmutsäußerungen gegenüber der politischen Führung unter Präsident Díaz-Canel werden mit drakonischen Strafen im Keim erstickt. Gleichzeitig könnte die Missbilligung der Bevölkerung gegenüber der taumelnden, gebrechlichen Herrscherklasse kaum höher sein.

Es gibt viele Organisationen und Individuen, innerhalb und außerhalb der Insel, die unermüdlich auf die dramatischen Lebensumstände der Bevölkerung aufmerksam machen. Aufgrund der repressiven Natur des Regimes und der politischen wie wirtschaftlichen Abschottung ist dies allerdings mit erheblichen Schwierigkeiten und Gefahren für die Verbliebenen verbunden. Viele Kritiker und Oppositionelle haben das Land teils gezwungenermaßen, teils freiwillig schon vor Jahren verlassen, etwa ins nahe gelegene Miami, von wo aus eine zersplitterte Opposition kubanischer Emigranten versucht, sich miteinander und mit den wenigen Ausharrenden zu koordinieren. Wie lange kann das so weitergehen? Manche der Regimegegner leben länger außerhalb Kubas als sie je dort gelebt haben. Die wenigen, die noch Castro und seinen Truppen die Stirn boten, sind längst auf dem Weg, ihm in die Ewigkeit zu folgen. Wie resilient ist diese Diktatur? Scheinbar unendlich.

Trotz all der Probleme und Jahren des Mangels, trotz staatlicher Unterdrückung und eines engmaschigen Überwachungsapparats, der kaum Platz zum Atmen und freien Denken lässt, gibt es kubanische Aktivisten, die in ihrer Heimat ausharren, die sich gegen das Regime auflehnen und die Diktatur der Kommunistischen Partei nicht akzeptieren wollen.

Eine bekannte Stimme der Opposition ist Boris González Arenas.<sup>9</sup> Er wurde mehrfach festgenommen, bis zu 18-mal, schätzt er, und weiß es selbst nicht so genau; er hat jedenfalls viel Zeit in Haft verbracht. Ein Foto seiner Festnahme vom 11. Mai 2019 wurde international bekannt. Es strahlt sowohl große Kraft als auch große

Verzweiflung aus und beeindruckt den Betrachter, der den Kontext des Bildes kennt. An jenem Tag nahmen Boris und viele seiner Freunde und Aktivisten an einem Marsch der LGBT-Gemeinschaft gegen Homophobie teil, der von den Autoritäten vorher untersagt worden war. Das Verbot war charakteristisch für den repressiven Kurs des Regimes, das keine Meinungsäußerungen im öffentlichen Raum gestattet, die nicht vorher abgesegnet wurden und mit den Direktiven des Staates, also der Partei, übereinstimmen.

## Hugo Chávez konnte das kubanische Bruderregime zeitweise mit billigem venezolanischem Öl über Wasser halten.

Boris González Arenas sieht sich in erster Linie als politischen Aktivisten gegen die kubanische Diktatur, die Opposition als einen Kern seiner Identität. Er ist Historiker und unabhängiger Journalist. Nach seinem Hauptziel befragt, steht für ihn im Vordergrund, das Ende des Unterdrückerregimes einzuleiten, in dem er mit seiner Familie lebt – ein Regime nicht nur gegen die Freiheit oder die Demokratie, sondern wie er denkt, ein Regime gegen die Menschlichkeit. Er ist überzeugt, dass sich aus dem Verlust der Menschlichkeit, den sein Land erfahren hat, die Probleme aller Kubaner ableiten. Wie kommt man dazu, in die Opposition zu gehen in einem Land, in dem es laut offiziellem „Recht“ und Narrativ keine Opposition gibt?

Boris González Arenas berichtet, wie er als junger Mensch spürte, dass seine Heimat vom Weg abgekommen sei. Jahre später beschloss er, angesichts der Ungerechtigkeiten, die anderen widerfuhr, den Schritt zur öffentlichen Demonstration beziehungsweise Opposition zu gehen. Was in freien Demokratien als selbstverständlich gilt, ist in Kuba ein radikaler Schritt, da der Überwachungsstaat die Menschen nicht nur individuell in den Fokus nimmt, sondern Familien in



Sippenhaft. Die Wege, sich in Kuba gegen das System zu stellen, sind vielfältig. Es gibt unzählige Arten des passiven und aktiven Widerstands, allerdings sind die Konsequenzen für Dissidenten häufig gravierend.

Während einige ihren Aktivismus mit dem Leben bezahlen – zu nennen wären hier etwa Oswaldo Payá oder Orlando Zapata<sup>10</sup> –, verlor Boris González Arenas unter anderem 2015 seinen Job als Dozent an der Internationalen Filmschule. Der Druck, der vom Staat auf Abtrünnige ausgeübt wird, ist besonders verheerend für die Familien und Kinder, weiß er aus eigener Erfahrung. Die Trauer und Angst der Familie, wenn der Vater oder die Mutter wieder einmal verschwunden bleibt, sind für viele unerträglich. Zum Schutz vor dem Regime bringen einige Aktivisten ihre Angehörigen ins Ausland – oder verzichten gar ganz auf die Gründung einer Familie. Das ist ein Preis, den manche für die Hoffnung auf Freiheit im eigenen Land zu zahlen bereit sind.

### Kuba im internationalen System

Im internationalen Kontext ist Kuba eher isoliert. Die USA haben noch unter Präsident Eisenhower ein Handelsembargo<sup>11</sup> über die Insel verhängt, welches das kubanische Regime für alle wirtschaftlichen Übel verantwortlich macht. Seine Verbündeten Venezuela, Nicaragua, Russland oder China betreiben zwar Handel mit der Insel und mildern die Folgen des US-Embargos ab, sie sind allerdings teils selbst Pariastaaten. Kuba verbucht ein enormes Außenhandelsdefizit, Importe übersteigen die kärglichen Exporte um ein Vielfaches.<sup>12</sup> Die horrenden Auslandsschulden bleiben meist unbedient, was das Interesse zur Kooperation bei Kreditgebern nicht gerade erhöht.

Das ideologisch nahestehende Venezuela pflegt zwar noch eine enge Beziehung zu Havanna. Nach seiner Machtübernahme 1999 konnte Hugo Chávez zumindest zeitweise das Bruderregime mit billigem venezolanischem Öl über Wasser halten. Aufgrund der andauernden Krise in Venezuela ist die autokratische Regierung von Nicolás Maduro allerdings nicht mehr in der Lage, solche Gefälligkeiten zu gewähren.

Seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ist das Putin-Regime aktiver auf der Suche nach neuen Partnern und intensiviert die historischen Beziehungen zu Kuba wieder. Beide Länder wollen sich wirtschaftlich und sicherheitspolitisch annähern.<sup>13</sup> Dies wurde kürzlich in der Präsenz russischer Kriegsschiffe vor Kuba sichtbar.<sup>14</sup>

### Washington verfolgt die Kooperation zwischen Kuba und China äußerst genau.

---

Auch die Kooperation mit der Volksrepublik China wird gepflegt, denn Peking und Havanna stehen sich ideologisch nah, da beide Länder von kommunistischen Einheitsparteien kontrolliert werden. Als Zeichen der „Freundschaft“ brachte China im Frühjahr 2024 Nahrungsmittel und medizinische Produkte auf die Insel.<sup>15</sup> Allerdings gibt es Kooperation mit beziehungsweise Unterstützung durch China bekanntermaßen nicht umsonst. Die geografische Nähe zu den USA ist von großem strategischem Wert für Spionageaktivitäten, so verwundert es nicht, dass China wohl Zugang zu einigen Einrichtungen mit entsprechender Technologie hat.<sup>16</sup> Vor dem Hintergrund der angespannten Beziehungen zwischen den beiden Großmächten wird dies aus Washington als ernsthafte Bedrohung der nationalen Sicherheit gewertet und die Kooperation zwischen Kuba und China äußerst genau verfolgt.

Auf der Suche nach Verbündeten versucht Kuba sich auch der Staatenvereinigung „BRICS plus“ anzunähern, die von Russland und China aktiv erweitert wird und ein geopolitisches Gegengewicht zum liberalen Westen darstellen soll. Die Inselnation nimmt an Treffen der Vereinigung teil und hat im Oktober 2024 einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt.<sup>17</sup> Es ist davon auszugehen, dass man sich auf diesem Wege Zugang zu wirtschaftlicher Unterstützung und diplomatischen Allianzen verschaffen möchte. In Zeiten einer zunehmenden Polarisierung des internationalen Systems tut Kuba sicherlich gut daran,



Bündnisse zu schmieden. Ob sich dadurch die multiplen inneren Probleme weiter ignorieren lassen, darf bezweifelt werden.

Kubas prekäre wirtschaftliche und soziale Situation mag *auch* durch das US-Handelsembargo zu erklären sein, ist aber gewiss nicht exklusiv durch diesen äußeren Faktor bedingt. Das Embargo erschwert den Zugang zu globalen Märkten und Finanzströmen erheblich, viele der tiefgreifenden ökonomischen und sozialen Probleme des Landes resultieren aber aus interner Misswirtschaft und den starren Strukturen eines dysfunktionalen Regimes. Aufgrund der zentralisierten Planwirtschaft behält die korruptierte politische Klasse die totale Kontrolle über Industrien, Ressourcen und Besitztümer und verhindert aus Sorge um einen Machtverlust jegliche Innovation. Kubas Beziehungen zu Verbündeten wie Russland, China oder Venezuela mildern einige Auswirkungen, können strukturelle Defizite jedoch nicht beheben. Ohne tiefgreifende Reformen wird Kuba auch bei einer unwahrscheinlichen Aufhebung aller Sanktionen langfristig kaum wirtschaftliche Stabilität erlangen.

## Conclusio

Kuba liefert eine Geschichte des ewigen Mangels, der willkürlichen Machtausübung und eines Unrechtsstaates, aber auch eine Geschichte der ewigen Hoffnung der Menschen auf Freiheit. Natürlich lässt sich heute einfach konstatieren, dass die kubanische Revolution gescheitert ist, dass die kommunistische Planwirtschaft (auch in diesem Fall wieder) mehr Leid und Hunger als Gleichheit und Solidarität produziert hat.

Die kubanische Volkswirtschaft ist am Boden, die Landwirtschaft ist maximal unproduktiv und nicht in der Lage, das eigene Volk zu ernähren. Fast alles muss importiert werden, das Regime verfügt allerdings nicht über die notwendigen Devisen und versucht, sich diese – ironischerweise – auf ausgesprochen kapitalistischen Wegen zu erwirtschaften. Außer Zigarren, Rum und etwas Nickel exportiert man aber nicht viel von Wert. Seit Beginn der Coronapandemie bleibt zudem der überlebensnotwendige Tourismus

aus, der zumindest vermochte, einige Dollars in das gequälte Land zu spülen. Und dennoch ist der kommunistische Parteiapparat auch nach 65 Jahren scheinbar noch fest im Sattel.

Insbesondere der menschliche Exodus ist ein Teufelskreis. Wie hier in Bezug auf verschiedene elementare Sektoren beschrieben wurde, verschlechtert sich die Lage mit jeder Emigrationswelle weiter: Lehrer gehen, was die geringe Qualität und Verfügbarkeit von Bildung weiter einschränkt. Ärzte und medizinisches Personal verlassen aufgrund von Überlastung und dem strukturellen Mangel ihre Profession beziehungsweise Heimat, was die Lage für die Verbliebenen kaum verbessert. Und logischerweise gehen junge, noch mit Hoffnung und Visionen ausgestattete Menschen zuerst.

Die erneute Präsidentschaft Donald Trumps macht nun alle Hoffnungen auf eine Lockerung des US-Wirtschaftsembargos, etwa aus humanitären Gründen oder strategischem Interesse, zunichte. Die ersten Anzeichen sind klar: Gegenüber Kuba oder Venezuela setzt man auf maximalen Druck – den Preis dafür wird in erster Linie die Zivilbevölkerung bezahlen.

*Der Autor bedankt sich bei Katrin Hartz für die Mitarbeit bei der Erstellung dieses Artikels.*

*Sie verstehen Spanisch und wollen mehr zum Thema wissen? Dann hören Sie rein in die vierteilige Podcast-Serie „Radiografía de Cuba“, verfügbar über Spotify unter <https://ogy.de/j823>*



**Maximilian Strobel** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko.

- 1 Im Sommer 2024 veröffentlichte das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko in Kooperation mit der unabhängigen Multimedia-Plattform elTOQUE, die sich vor allem Kuba widmet, und der MUAD, einem politischen Bündnis zur Wiederherstellung der kubanischen Demokratie, unter dem Namen „Radiografía de Cuba“ eine vierteilige spanischsprachige Podcast-Serie, die sich zum Ziel gesetzt hat, die realen Lebensbedingungen und Herausforderungen der Bevölkerung möglichst ungefiltert wiederzugeben. Darstellungen, Daten und Angaben, die nicht anderweitig gekennzeichnet sind, stützen sich auf diesen Podcast.
- 2 Von Humboldt, Alexander 1827: Politischer Versuch über die Insel Kuba (Essai politique sur l'île de Cuba).
- 3 Peters, Benedikt 2024: Kuba – Schon wieder ein Exodus, Süddeutsche Zeitung, 28.07.2024, in: <https://ogy.de/w1gO> [04.10.2024].
- 4 Latina Press 2024: Extreme Armut auf Kuba erreicht alarmierendes Ausmaß, 17.07.2024, in: <https://ogy.de/bka6> [04.10.2024].
- 5 Cortes, Raul 2024: Mexico to employ 2,700 Cuban doctors but faces opposition, Reuters, 16.07.2024, in: <https://reut.rs/4hBiBOT> [05.11.2024].
- 6 Laut offiziellen Angaben betrug die allgemeine Inflation 2021 noch 77 Prozent, 2022 dann 40 Prozent.
- 7 Buschschlüter, Vanessa 2024: Cuba asks UN for help as food shortages worsen, BBC News, 29.02.2024, in: <https://bbc.in/3AtHyuU> [04.10.2024].
- 8 Destatis 2024: Gesundheitsausgaben, in: <https://ogy.de/ttkS> [05.11.2024].
- 9 Boris González Arenas ist ein langjähriger Freund und Partner der Konrad-Adenauer-Stiftung. Er schrieb u. a. den Beitrag zur ersten Folge der Podcast-Reihe „Radiografía de Cuba“. González Arenas, Boris 2024: Radiografía de Cuba: un ejemplo de trabajo coordinado en pos de una nación mejor, Cuba Blog, Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsbüro Mexiko, 09.08.2024, in: <https://ogy.de/fpnm> [04.10.2024].
- 10 Zapata starb im Februar 2010 in Havanna in Folge eines 85-tägigen Hungerstreiks. Er wurde 2003 während des „Schwarzen Frühlings“ mit weiteren gewaltlosen Dissidenten inhaftiert, seine Haftstrafe später auf bis zu 36 Jahre verlängert. Der Demokratieaktivist Payá starb 2012 bei einem Autounfall. 2023 kam die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte zu dem Ergebnis, dass die kubanische Regierung für seinen Tod verantwortlich ist.
- 11 Das Handelsembargo gegen Kuba wurde 1960 von den USA verhängt, um das kommunistische Regime wirtschaftlich zu schwächen und so die Regierung zu einem Wandel in ihrer Politik zu bewegen. Es umfasst Handels-, Investitions- und Finanzbeschränkungen. Bis heute schränkt es Kubas Zugang zu Rohstoffen und Märkten stark ein.
- 12 Schuh, Edwin 2024: Kuba will Krise überwinden, Germany Trade & Invest, 15.11.2023, in: <https://ogy.de/ijmk> [04.10.2024].
- 13 Loeb, Abigail 2023: Cuba and Russia Tightening Relations, Harvard International Review, 27.09.2023, in: <https://ogy.de/g2wp> [04.10.2024].
- 14 Deutsche Welle 2024: Russlands Marine zeigt Präsenz in Kuba, 13.06.2024, in: <https://p.dw.com/p/4gzmP> [04.10.2024].
- 15 Global Times 2024: China's assistance to Cuba a part of global opposition to hegemony, 06.04.2024, in: <https://ogy.de/9vwo> [04.10.2024].
- 16 Funairole, Matthew P. / Powers-Riggs, Aidan / Hart, Brian et al. 2024: Secret Signals. Decoding China's Intelligence Activities in Cuba, Center for Strategic and International Studies, 01.07.2024, in: <https://ogy.de/9mop> [04.10.2024].
- 17 Jochecová, Ketrin 2024: Cuba to Putin: Let us join BRICS club, Politico, 08.10.2024, in: <https://ogy.de/7afm> [10.10.2024].



Unterm Radar. Die verdrängten Krisen der Welt

# Die neue Normalität

Südasiens (fast) vergessene Klimakrise und Europas Verantwortung

Frederick Kliem / Timm Anton

Südasiens ist besonders von den Konsequenzen des Klimawandels betroffen und wird immer wieder von Hitzewellen und extremen Wetterereignissen heimgesucht. Dies wird sich in Zukunft weiter verschlimmern. Regierungen vor Ort stellen sich dieser Herausforderung, aber nationale Bemühungen allein werden nicht ausreichen. Es gibt zwar große Potenziale für eine nachhaltige Entwicklung, doch prägen Armut, schlechte Regierungsführung und Konflikte die Region. Für die historisch gesehen größten Umweltverschmutzer, darunter Europa, ist es sowohl eine moralische Verpflichtung als auch eine Frage der Vernunft, Südasiens bei der Eindämmung des Klimawandels und der Anpassung an dessen Folgen zu unterstützen.

---

### Das ultimative Trittbrettfahrerproblem

Die Fakten der Klimakrise, die recht einfachen wissenschaftlichen Zusammenhänge dahinter und die verheerenden Folgen sind weder ein Geheimnis noch besonders schwer zu verstehen. Dennoch scheint die Botschaft nicht angekommen zu sein. Große Organisationen und Experten wie der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) dokumentieren und analysieren den menschengemachten Klimawandel und warnen vor dessen Folgen wie Hitzewellen und hohen *wet-bulb*-Temperaturen<sup>1</sup>, dem dauerhaften Verlust der Biodiversität, Waldbränden, tropischen Stürmen, der Versauerung der Ozeane und dem Anstieg des Meeresspiegels. Zu den sekundären Folgen zählen anhaltende ökonomische Unterentwicklung in stark betroffenen Regionen sowie beispiellose Massenmigration aus tropischen und trockenen (wie Südasiens) in gemäßigte Klimazonen (wie Europa).

Die Liste geht weiter – ebenso wie die vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen, die die globale Erderwärmung beschleunigen. Es besteht kein Zweifel, dass diese vom Menschen verursachten Emissionen zwar nicht ausschließlich, aber doch überwiegend die Folge der immer noch zunehmenden Verbrennung fossiler Energieträger (Kohle, Öl und Gas) sind, die sowohl für die Energieerzeugung als auch für die

Herstellung von Kunststoffen, Stahl und anderen Produkten verwendet werden. Bei diesem Prozess wird Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) in die Atmosphäre freigesetzt, wodurch dort Wärme gebunden wird und die Temperaturen an der Landoberfläche und in den Ozeanen in alarmierendem Maße ansteigen. Gleichzeitig werden die natürlichen CO<sub>2</sub>-Senken durch Abholzung von Wäldern und Versauerung der Meere in ähnlich dramatischem Tempo reduziert.

Infolgedessen war das Jahr 2023 das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen und wahrscheinlich seit mehr als 100.000 Jahren, wobei die weltweite Durchschnittstemperatur in Oberflächennähe um 1,45 Grad Celsius über dem vorindustriellen Ausgangswert lag.<sup>2</sup> Da im Juli 2024 die beiden wärmsten Tage seit Beginn der Aufzeichnung registriert wurden (17,09 und 17,15 Grad Celsius), wird das Jahr 2024 die bisherigen Rekordwerte des Jahres 2023 sogar noch übertreffen.<sup>3</sup>

Gleichzeitig stößt die Welt – oder besser gesagt die 20 Länder mit den höchsten Emissionen – immer größere Mengen an Treibhausgasen aus. Derzeit liegt die Konzentration von CO<sub>2</sub>, dem wichtigsten wärmespeichernden Treibhausgas, in der Atmosphäre bei etwa 423 Teilen pro Million (ppm) und damit 50 Prozent höher als in der vorindustriellen Zeit. Dies ist die höchste



CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre seit etwa zwei Millionen Jahren.<sup>4</sup> Parallel dazu hat sich durch den Druck auf Energieversorgungsketten das Gleichgewicht zwischen Klimaschutz und Energiesicherheit zugunsten der letztgenannten verschoben, sodass einmal mehr die vermeintlichen Vorzüge der fossilen Energieträger betont werden, insbesondere der Kohle. Der Klimawandel schreitet währenddessen unaufhaltsam voran. Und die Entwicklung hat sich nicht einmal verlangsamt.

## **Südasien trägt nur wenig zum anthropogenen Klimawandel bei.**

---

Während die Klimasensitivität – also die Beziehung zwischen Treibhausgasemissionen und Oberflächentemperaturen – noch nicht vollständig geklärt, ein kausaler Zusammenhang aber erwiesen ist, ist das 1,5-Grad-Ziel, das häufig mit dem Pariser Abkommen in Verbindung gebracht wird, in weite Ferne gerückt. Angesichts der derzeitigen Politik ist eine Erderwärmung um 3 Grad ein wahrscheinliches Szenario, und selbst wenn alle Staaten ihre Klimazusagen einhalten sollten, was bislang nicht annähernd der Fall ist, wäre immer noch eine Erwärmung um 2,5 Grad zu erwarten. Die sogenannten Jahrhundertfluten werden zu 30-jährlichen Fluten, extreme Hitzeperioden, Dürren und hohe *wet-bulb*-Temperaturen nehmen an Häufigkeit zu und entscheidende Kipppunkte sind bereits erreicht, darunter der Verlust der Eisdecke in der Arktis im Sommer, der Anstieg des Meeresspiegels und die dauerhafte Unbewohnbarkeit von Gebieten. Es sind wesentlich schnellere Fortschritte beim Klimaschutz in weitaus größerem Umfang erforderlich.<sup>5</sup>

Dieser grundlegenden Krise wird jedoch in der Öffentlichkeit zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt, dementsprechend gering ist die Dringlichkeit für die politischen Entscheidungsträger in den Industrieländern, an dieser Situation etwas zu ändern. Die Maximierung von Nutzen

und Profiten wird über die Dringlichkeit gestellt, die Erderwärmung auf den gerade noch tolerierbaren Wert von 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

Die Erderwärmung stellt dabei das ultimative Trittbrettfahrerproblem dar. Die Senkung der Treibhausgasemissionen ist für den Staat – zumindest kurzfristig – mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten verbunden, wobei die Vorteile dieser Senkung vor allem mittelbar zum Tragen kommen. Zugleich sind die Folgen des Ausstoßes von Treibhausgasen in die Atmosphäre, ein globales Gemeingut, nicht auf nationaler, sondern auf globaler Ebene zu spüren. Wirtschaftswissenschaftler bezeichnen dies als „negative externe Effekte“: Die Kosten für den Planeten werden von der Gesellschaft getragen, nicht von denjenigen, die sie verursachen. Mit anderen Worten: Die wirtschaftlichen Vorteile sind individualisiert, die Kosten für unseren Planeten jedoch sozialisiert. Im Klimawandel zeigt sich somit das Problem kollektiven Handelns besonders deutlich.

### **Die Folgen des Klimawandels in Südasien**

In Europa sind der Klimawandel und die ihn verursachende Erderwärmung – derzeit – noch eine relativ abstrakte Bedrohung. Doch für viele Länder in Afrika, Asien und dem Pazifikraum ist diese Bedrohung längst Realität. Dies zeigt sich insbesondere in Südasien. Die Region zählt zu den Gebieten, die weltweit am stärksten von Wetter- und Klimakatastrophen betroffen sind, und die Folgen der ständig steigenden Temperaturen betreffen zwei Milliarden Menschen, ein Viertel der Weltbevölkerung – es handelt sich um die am dichtesten besiedelte Region der Erde. Erfahrungen mit dem Klimawandel und seinen Folgen sind in ganz Südasien ähnlich, vor allem die Zunahme von schweren Regenfällen und Überschwemmungen, Hitzeperioden, Wirbelstürmen, Dürren und zerstörten Ökosystemen, die nicht nur zu wirtschaftlichen Einbußen, sondern auch zu Verlusten von Menschenleben, Ernährungsunsicherheit, unbewohnbaren Gebieten und erzwungener Migration führen. Gleichzeitig trägt Südasien mit seinen

geringen Treibhausgasemissionen und großen CO<sub>2</sub>-Senken nur wenig zu dem vom Menschen verursachten Klimawandel bei.

Im Jahr 2022 wurde Pakistan von verheerenden Überschwemmungen heimgesucht – und das nicht zum ersten Mal. Die pakistanische Regierung sprach von einer „klimabedingten humanitären Katastrophe epischen Ausmaßes“<sup>6</sup>, verursacht durch eine schwere Hitzewelle, die Gletscher zum Schmelzen brachte, und durch heftigere Monsunregenfälle als üblich, die von zunehmend feuchter Luft gespeist wurden. Von den Überschwemmungen waren 33 Millionen Pakistaner betroffen, was etwa der Gesamtbevölkerung Polens entspricht. In Folge der Fluten kamen 2.000 Menschen ums Leben, acht Millionen wurden obdachlos. Es entstand ein wirtschaftlicher Schaden von 15 Milliarden US-Dollar, für den ein Rettungsfonds von 16 Milliarden US-Dollar eingerichtet wurde.<sup>7</sup> Seitdem hat es weitere schwere Überschwemmungen gegeben, vor allem in den Jahren 2023 und 2024 in Pakistan, Bangladesch, Afghanistan, Indien, Nepal und Sri Lanka.

### **Trockene Winter wirken sich nachteilig auf die ohnehin schon erschreckend schlechte Luftqualität aus.**

Der Monsun prägt das Wetter, die Jahreszeiten und die Kultur in Südasien und ist ein komplexes System, das sich in kurzer Zeit dramatisch verändert. Weil sich die Luft erwärmt und somit mehr Feuchtigkeit aufnimmt, verändern sich die Monsunmuster. Sie werden unregelmäßiger, unzuverlässiger und – wie das Beispiel Pakistan zeigt – gefährlicher.<sup>8</sup> Während der Monsun selbst verheerende Regenfälle mit sich bringt, führt die

Vormonsunzeit zu lang anhaltenden Hitzewellen in der gesamten Region. Der Vormonsun 2024 brachte Rekordhitzewellen, bei denen in Teilen Indiens, Bangladeschs und Pakistans Temperaturen von über 45 Grad Celsius, teilweise sogar von über 50 Grad gemessen wurden. Im Klima Südasiens kann der Schweiß in der mit Feuchtigkeit gesättigten Luft nicht verdunsten und kühlt somit den Körper nicht. Der *wet-bulb*-Temperatur-Effekt bewirkt, dass Temperaturen von



Verheerende Folgen: Eine nepalesische Frau sitzt im Oktober 2024 vor ihrem von den Fluten zerstörten Haus.  
Foto: © Ambir Tolang, NurPhoto, picture alliance.



über 40 Grad in Südasien zu einem Übermaß an Hitzetoten unter Kindern und älteren Menschen führen, Kinder vom Schulbesuch abgehalten werden und praktisch alle Aktivitäten im Freien zum Erliegen kommen, was zudem die landwirtschaftliche Produktivität reduziert und damit die Ernährungssicherheit und Wirtschaftsentwicklung in den ohnehin armen Teilen Südasiens bedroht. Diese Hitzerekorde werden nun fast jährlich gebrochen.

In Nepal, einem der weltweit vulnerabelsten Länder, führt der Klimawandel zu schweren Dürren im Winter und extremen Überschwemmungen während des Monsuns. Die wichtige Wintersaison wird immer wärmer und trockener, was zu Waldbränden, schmelzenden Gletschern und einer veränderten Flora und Fauna führt. Trockene Winter wirken sich nachteilig auf die ohnehin schon erschreckend schlechte Luftqualität aus. Dies wird jeder bestätigen können, der in den







Reisterrassen in Bhutan: Das Land ist mittlerweile „netto-negativ“, kompensiert also mehr CO<sub>2</sub>, als es ausstößt. Das liegt vor allem an Bhutans riesigen geschützten Wäldern und am Export von Strom aus erneuerbaren Energien.

Foto: © Eric Lafforgue, Hans Lucas, picture alliance.

vergangenen Wintern in Kathmandu gewesen ist. Während vor zwei Jahrzehnten Stechmücken in den Ausläufern des Himalayas noch unbekannt waren, tritt das von Mücken übertragene Denguefieber dort mittlerweile immer häufiger auf, da die Gebiete wärmer und feuchter werden. Bei Schulungen, die das Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Asien und Pazifik (Regional Programme Energy Security and Climate Change Asia-Pacific, RECAP) der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Einheimischen in abgelegenen Dörfern in diesen Gebieten durchführte, berichteten Kleinbauern von Umweltveränderungen, die die Auswirkungen des Klimawandels geradezu perfekt darstellen, obwohl keiner der Kleinbauern überhaupt mit dem Konzept des Klimawandels vertraut war. Neben dem Auftreten von Stechmücken wurden unter anderem bisher unbekannte Schädlinge und insgesamt sinkende Ernteerträge bei früher

üppigen Pflanzen als neue Phänomene benannt. Der massive Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln ist nun unumgänglich.

### Ein Großteil der Bevölkerung Südasiens lebt in den Städten entlang des Golfs von Bengalen.

---

Auch das Hochland von Tibet, das am Übergang zwischen Zentral-, Süd- und Ostasien liegt, wird immer wärmer und feuchter. In diesem Gebiet entspringen einige der wichtigsten Flüsse der Region, darunter der Mekong, der Jangtse und der Yalu River sowie der Indus und der Ganges. Die schmelzenden Gletscher werden den Wasserstand des Mekong, des Jangtse und des Yalu River ansteigen lassen, während in den südlichen



Abflussgebieten mit einem Rückgang gerechnet wird. Dies wird vor allem in Indien zu einem Wassermangel führen, der die Bewässerung, die Trinkwasserversorgung, die Industrie, die Schifffahrt und die Nutzung von Wasserkraft gefährden wird.<sup>9</sup>

Ein großer Teil der südasiatischen Bevölkerung lebt in den Küstenstädten, viele davon entlang des Golfs von Bengalen, der größten Bucht der Welt. Viele dieser Küstenstädte haben weit mehr als zehn Millionen Einwohner, in den vier größten (Karatschi, Mumbai, Kolkata und Dhaka) leben so viele Menschen wie in ganz Frankreich. Mit dem Anstieg des Meeresspiegels und der Zunahme schwerer tropischer Wirbelstürme infolge der Erwärmung der Ozeane (der Indische Ozean ist bereits um ein Grad wärmer als in der vorindustriellen Zeit) wird der Klimawandel die Abwanderung vieler Menschen aus diesen dicht besiedelten Zentren immer stärker vorantreiben.

### **Der Agrarsektor ist von den extremen Witterungsbedingungen besonders betroffen.**

---

Diese Auflistung ist nur exemplarisch. Aber alle diese Beispiele zeigen das Ausmaß und die Dringlichkeit der Herausforderung. Zahlreiche Gespräche von RECAP mit südasiatischen Akteuren machen deutlich, dass sich sowohl die Öffentlichkeit als auch Entscheidungsträger aus der Politik und dem Sicherheitsbereich in Südasien der Tatsache bewusst sind, dass die vom Menschen verursachte Klimakrise die größte sicherheitspolitische, wirtschaftliche und soziale Krise überhaupt darstellt. So bestätigen Gespräche mit Sicherheitskreisen in Pakistan und Sri Lanka, dass klimabedingte Bedrohungen der nationalen Sicherheit ganz oben auf der Agenda stehen. Und dennoch stellt diese südasiatische „neue Normalität“ die Regierungen auf eine harte Probe. Die immer noch grassierende Armut, die politische und wirtschaftliche Instabilität, die fehlende regionale Zusammenarbeit

und die oft bescheidenen lokalen Verwaltungskapazitäten behindern trotz erheblicher nationaler Anstrengungen das Risikomanagement sowie die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen.<sup>10</sup> Insbesondere die unmittelbaren Auswirkungen extremer wetterbedingter Ereignisse erfordern ein Funktionieren von nationalem Katastrophenmanagement und regionalen Mechanismen für Soforthilfe.

Die langfristigen Auswirkungen des Klimawandels etwa auf die Migration oder auf die wirtschaftliche Entwicklung sind noch schwieriger zu bewältigen: Der Klimawandel und die zunehmenden extremen Wetterereignisse haben nicht nur verheerende Auswirkungen auf die Wirtschaft, sondern auch auf das sozioökonomische Wohlergehen einer großen und bereits notleidenden Bevölkerung. Die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels für Südasien lassen sich nur schwer in genauen Zahlen ausdrücken, die meisten Schätzungen gehen jedoch von rund einer Billion US-Dollar aus. Die Weltbank schätzt, dass die Auswirkungen des Klimawandels in Südasien deutlich über dem globalen Durchschnitt von 7 Prozent BIP-Verlust liegen werden, wobei die potenziellen Verluste 10 bis 18 Prozent des BIP betragen könnten.<sup>11</sup>

Der Agrarsektor ist einer der Hauptbeschäftigungszweige und Hauptgarant für die lokale Ernährungssicherheit – und gleichzeitig in besonderem Maße betroffen. Extreme Witterungen schränken die Arbeitsproduktivität stark ein, wodurch die sich langsam entwickelnden Volkswirtschaften Südasiens zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Dies hemmt nicht nur Wachstum und Entwicklung, sondern verschärft auch die sozioökonomischen Ungleichheiten in diesen ohnehin schon von Benachteiligungen geprägten Gesellschaften. Relativ arme Menschen, häufig Tagelöhner, die meist in Sektoren wie dem Baugewerbe und der Landwirtschaft, also im Freien, beschäftigt sind, verlieren große Teile ihres Einkommens und können somit die Ernährung ihrer Familien immer weniger sicherstellen. Die überproportionalen Auswirkungen des Klimawandels in den weniger entwickelten Ländern Südasiens (und Afrikas) werden mit

Blick auf den Entwicklungsstand das Gefälle gegenüber den industrialisierten Volkswirtschaften in Europa und anderswo weiter vergrößern, was wiederum die Migration ansteigen lässt. Es lässt sich festhalten, dass die Folgen des Klimawandels neben demografischen Verschiebungen sowie Gewalt und Konflikten zu den drei wichtigsten Triebkräften für die Migration von Menschen im 21. Jahrhundert gehören. Plötzlich auftretende Ereignisse wie Überschwemmungen oder saisonale Dürren und langsam einsetzende Auswirkungen wie Wasserknappheit oder der Anstieg des Meeresspiegels führen zu erheblichen Migrationsbewegungen. In Pakistan ist das bereits zu sehen, wo Millionen von Flüchtlingen nach neuen Perspektiven suchen.

### **Die Staaten der Region müssen sich gegenseitig beim Katastrophenmanagement unterstützen.**

---

Das Programm RECAP konnte aus erster Hand erfahren, wie alle südasiatischen Staaten in den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel investieren und entsprechende Maßnahmen umsetzen, wie beispielsweise Aufforstung, Küstenschutz, den Aufbau einer Infrastruktur für erneuerbare Energien und die Elektrifizierung ihrer aufstrebenden Volkswirtschaften. Bhutan ist inzwischen „netto-negativ“, da seine Wirtschaft durch die Bindung von CO<sub>2</sub> in riesigen geschützten Wäldern und den Export von Strom aus erneuerbaren Energien mehr CO<sub>2</sub> kompensiert, als sie ausstößt. Zwar ist Bhutan ein kleines Land, das gilt jedoch auch für Luxemburg, eine der Volkswirtschaften mit den höchsten Pro-Kopf-Emissionen. Anstatt den Erfolg Bhutans mit seiner Größe abzutun, sollte man die Leistungen des Landes analysieren, die vor allem auf eine engagierte Umweltpolitik zurückzuführen sind. Dazu zählen der in der Verfassung verankerte Schutz der Wälder, die Bevorzugung erneuerbarer Energien gegenüber fossilen Brennstoffen und das Verbot des Holzeinschlags für den Export.

Neben den innenpolitischen Herausforderungen ist das größte Hindernis allerdings die mangelnde regionale Zusammenarbeit. Der Fokus auf nationale Souveränität und das gegenseitige Misstrauen behindern den Austausch über sinnvolle Maßnahmen. Ein gemeinsames südasiatisches Vorgehen bei der Anpassung an den Klimawandel und beim Katastrophenschutz könnte viel bewirken. So ist es vor einigen Jahren pakistanischen und indischen Klimaaktivisten gelungen, regelmäßige Treffen zu organisieren und sich über Pläne zur Bewältigung von Hitzeperioden und Strategien zur Wiederaufforstung auszutauschen. Allerdings erschweren die jeweiligen Regierungen diesen zivilgesellschaftlichen Dialog zunehmend, obwohl die indisch-pakistanischen Beziehungen sicherlich profitieren würden, wenn sie nicht mehr fast komplett vom Thema Sicherheit überlagert würden. Zudem sollten die am Oberlauf der Flüsse gelegenen Staaten Echtzeitdaten über den Flusslauf mit ihren flussabwärts gelegenen Nachbarn teilen. Auf diese Weise könnten Himalaya-Staaten gemeinsam die Gletscher überwachen, während die Küstenstaaten über Wettermuster berichten könnten. RECAP-Mitarbeiter haben selbst gesehen, über welche geringen Ressourcen die einzige Wetterstation Sri Lankas verfügt. Alternativ könnten die wesentlich leistungsfähigeren Anlagen Indiens frühzeitig Sturmwarnungen übermitteln, womit sich Schäden durch Überschwemmungen und Wirbelstürme stark begrenzen ließen und eine Vertrauensbasis für die regionale Zusammenarbeit geschaffen würde. Ein positives Beispiel für eine Zusammenarbeit in Südostasien ist die Mekong-Flusskommission. Zudem hat China Indien und Bangladesch dabei unterstützt, ihre Strategien zur Vorbereitung auf und zum Umgang mit Überschwemmungen am Fluss Brahmaputra während der Monsunzeit zu verbessern und so Tausende von Menschenleben zu retten. Ebenso wichtig ist es, dass sich die Staaten der Region beim Katastrophenmanagement unterstützen.

Allerdings gehört Südostasien, was gegenseitiges Vertrauen und regionale Zusammenarbeit betrifft, bedauerlicherweise zu einer der am schlechtesten funktionierenden Regionen. Die Südasiatische

Wirtschaftsgemeinschaft (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC) ist aufgrund der anhaltenden Rivalitäten und Konflikte zwischen ihren Mitgliedsländern, insbesondere zwischen Indien und Pakistan, de facto nicht handlungsfähig. Bisher ist es nicht gelungen, diesen Mangel an regionaler Zusammenarbeit durch alternative Mechanismen auszugleichen, was wiederum eine effektive Kooperation und Entscheidungsfindung in ganz Südasien behindert.

### **Europäische Verantwortung und ökologischer Realismus**

Die Intensivierung von Bemühungen auf regionaler Ebene ist der Schlüssel zu regionaler Resilienz. Europa sollte sie unterstützen – sowohl aus Gründen der Klimagerechtigkeit als auch aus eigenem Interesse. So liegt die Verantwortung für die Eindämmung des Klimawandels vor allem bei den früheren und aktuellen Hauptemittenten. Akkumuliert betrachtet sind die Vereinigten Staaten derzeit der größte Verschmutzer; auch China, Indien und Russland gehören zu den starken Emittenten – aus historischer Perspektive belegen jedoch die europäischen Volkswirtschaften zusammengekommen hinter den USA den zweiten Platz. Im Gegensatz dazu sind die Emissionen Südasiens – abgesehen von Indien – vernachlässigbar und müssen vor dem Hintergrund des Wachstumsbedarfs der Länder betrachtet werden, um der immer noch weitverbreiteten Armut entgegenzuwirken. Und selbst Indien, das bevölkerungsreichste Land der Welt, trägt nominell „nur“ sieben Prozent zu den globalen Emissionen bei, wobei der Ausstoß pro Kopf marginal ist.

Obwohl Europa historisch gesehen zu den großen Verursachern von Emissionen gehört, ist es gegenwärtig weniger von den Folgen des Klimawandels betroffen als Südasien. Aus der Perspektive der „verursachergerechten“ Kosten ergibt sich eine unausweichliche Verantwortung für Europa, die Energiewende schneller und entschlossener voranzutreiben sowie sich entwickelnde Volkswirtschaften bei ihren Anpassungsbemühungen und auf ihrem Weg zu einem umweltverträglichen Wachstum zu unterstützen.

In Südasien drehen sich tatsächlich große Teile der Debatte um „Schäden und Verluste“ und die Forderung nach Klimagerechtigkeit. Es wäre schwierig für die Industriestaaten, zwei Milliarden Menschen zu ignorieren, die mit einer Stimme sprechen, aber das Fehlen regionaler Kooperation verhindert, dass sie dies tun.

### **Zentralpakistan ist in weiten Teilen nahezu unbewohnbar geworden.**

---

Neben solchen eher „idealistischen“ Motiven spricht auch eine realpolitische Betrachtung für ein stärkeres Engagement europäischer Länder: Die Erhaltung der Biosphäre – und das geht über die Erderwärmung hinaus – ist ein zentrales nationales Interesse, ja sogar eine Frage der nationalen Sicherheit. Ein solcher ökologischer Realismus erkennt nicht nur an, dass die Menschheit von einer intakten Umwelt, wie wir sie kennen, abhängt, sondern auch, dass der Mensch in dieser Frage eine entscheidende Rolle spielt. Der ökologische Realismus sieht das Streben nach der Erhaltung der planetaren Funktionen als unabdingbar für jedes andere nationale Ziel an – keine abwegige Perspektive angesichts der empirischen Beweise für die vom Menschen verursachte Schädigung der Umwelt.

Insbesondere die schwindende Bewohnbarkeit tropischer und trockener Regionen erzeugt vor allem in den stark betroffenen ländlichen Gebieten immense Push-Faktoren für massive grenzüberschreitende Migration.<sup>12</sup> Weite Teile Zentralpakistan sind bereits nahezu unbewohnbar geworden, es findet schon jetzt eine massenhafte Binnenmigration statt. Auch wenn es sich zunächst vorwiegend um regionale Migration handelt, wird sie erheblichen Druck auf die Kapazitäten südasiatischer Länder ausüben. Aus europäischer Sicht sind die Auswirkungen dieser strukturellen Verwerfungen – regionale Instabilität in Südasien und potenzielle Migration nach Europa – zu gravierend, als dass man sie ignorieren könnte.

Ebenso realistisch ist die Erkenntnis, dass Energiesicherheit und Klimawandel untrennbar miteinander verbunden sind. Energieerzeugung und -verbrauch sind die Hauptursachen für die Erderwärmung, da sie für drei Viertel der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind.<sup>13</sup> Eine weltweite Umgestaltung der Energiesysteme ist unabdingbar, um die ehrgeizigen Klimaziele zu erreichen, und gleichzeitig der sicherste Weg zu einer zuverlässigen und erschwinglichen Energieversorgung und damit für Energiesicherheit. Fairerweise muss man sagen, dass die Europäische Union über die Europäische Investitionsbank und andere Kanäle einen erheblichen Beitrag zur Infrastruktur für erneuerbare Energien in Südasien geleistet hat. Hauptaufgabe Europas und anderer großer Emittenten aber bleiben angesichts ihrer beschriebenen Klimaverantwortung und des „ökologischen Realismus“ vor allem dringende Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels im In- und Ausland durch eine rasche und umfassende Energiewende jenseits politischer Debatten über Verbrennungsmotoren und Windkraftanlagen. Der Weg dorthin ist in der Theorie einfach: die Elektrifizierung der Wirtschaft kombiniert mit einer raschen, großflächigen Einführung emissionsarmer Energietechnologien.

Dabei könnte auch ein wenig unkonventionelles Denken *out of the box* helfen. Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der Treibhausgasemissionen ist es unlogisch, die Energiewende auf ein Land zu beschränken. Indien ist in absoluten Zahlen der drittgrößte Emittent der Welt. Die Klimawirkung einer Tonne CO<sub>2</sub>, die in Indien ausgestoßen wird, ist dieselbe wie die einer Tonne CO<sub>2</sub> in Deutschland. Die Kosten für die Vermeidung der Emission dieser Tonne sind jedoch höchst ungleich. Konkret bedeutet das: Wenn Deutschland eine Million Euro durch den Bau eines Solarparks in die nationale Energiewende investiert, könnte es x Tonnen Treibhausgasemissionen vermeiden. Würde Deutschland dieselbe Million Euro in Indien investieren, könnte es aufgrund der dortigen niedrigeren Arbeits- und Landkosten eine Emissionsreduktion von x-mal 100 erzielen. In Anbetracht der Tatsache, dass Deutschland derzeit für zwei

Prozent und Indien für sieben Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind und die Wirkung der CO<sub>2</sub>-Reduktion unabhängig vom Ort der Emission ist, wäre dies eine sehr sinnvolle Klimaschutzstrategie – sollte die Bekämpfung der Erderwärmung tatsächlich das Hauptziel darstellen.

## Im emissionsarmen Südasien bedeutet Klimaschutz in erster Linie Anpassung.

---

Zusätzlich muss Klimaschutz auch zu einem zentralen Bestandteil von Entwicklungsmodellen werden, damit südasiatische (und afrikanische) Länder internationale Hilfe bei der Entwicklung von lokal geeigneten Maßnahmen erhalten können. Beispielsweise müssen Länder mit potenziellen CO<sub>2</sub>-Senken oder ungenutzten fossilen Ressourcen durch CO<sub>2</sub>-Gutschriften für großflächige Aufforstung, Naturschutz und das Belassen fossiler Reserven im Boden entschädigt werden. Die Strategien für die Industrialisierung müssen von Beginn an vor allem emissionsarm sein.

Dessen ungeachtet bedeutet Klimaschutz im emissionsarmen Südasien in erster Linie Anpassung. Dazu zählen eine klimaresistente Landwirtschaft und städtische Infrastruktur sowie naturbasierte Lösungen zur Kühlung der Städte und eine angemessene Bewirtschaftung von Wasserressourcen. Klimaschutz bedeutet auch, die nationalen und regionalen Katastrophenschutz- und Notfallkapazitäten zu erhöhen.<sup>14</sup> Hitzeaktionspläne für den Bau geeigneter Gebäude und die Sanierung von Wasserstrukturen sind auch in gemäßigten Klimazonen von wachsender Bedeutung. Die Zusammenarbeit zwischen den Regionen kann in diesem Bereich von großem Nutzen sein. Dies entbindet Südasien nicht von seiner Verantwortung für die Eindämmung des Klimawandels, sondern sollte ein Aufruf sein, gezielteren Klimaschutzmaßnahmen Vorrang einzuräumen. Europa muss dabei sowohl Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels als



auch Strategien zur Anpassung an dessen Folgen in Südasien und anderen gefährdeten Regionen unterstützen.

*– übersetzt aus dem Englischen –*

---

**Dr. Frederick Kliem** ist ehemaliger Leiter des Regionalprogramms Energiesicherheit und Klimawandel Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Timm Anton** ist ehemaliger Programm-Manager des Regionalprogramms Energiesicherheit und Klimawandel Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Die *wet-bulb temperature*, im Deutschen auch als Kühlgrenztemperatur bezeichnet, ist die niedrigste Temperatur, die sich bei gegebener Luftfeuchtigkeit durch Verdunstungskühlung erreichen lässt. Je höher die Luftfeuchtigkeit, desto weniger Kühlung ist durch Verdunstung möglich. Bei 100 % Luftfeuchtigkeit entspricht die Kühlgrenztemperatur der „normalen“ Umgebungstemperatur.
- 2 Weltorganisation für Meteorologie 2024: State of the Global Climate 2023, WMO-No. 1347, in: <https://ogy.de/Op00> [27.08.2024].
- 3 Climate Pulse 2024: The Copernicus Climate Change Service, in: <https://ogy.de/b7c2> [20.08.2024].
- 4 Geological Society of America 2020: Today's atmospheric carbon dioxide levels greater than 23 million-year record, 01.06.2020, ScienceDaily, in: <https://ogy.de/gx2w> [20.08.2024].
- 5 Cevik, Serhan 2022: Climate Change and Energy Security: The Dilemma or Opportunity of the Century?, IMF Working Paper 22/174, Internationaler Währungsfonds, 09.09.2022, in: <https://ogy.de/ze2m> [19.08.2024].
- 6 Ramzy, Austin 2022: Pakistan Hit by Deadly Floods of 'Epic Proportions', The New York Times, 28.08.2022, in: <https://nyti.ms/4egXFd4> [19.08.2024].
- 7 Regierung Pakistans 2023: Pakistan Economic Survey 2022-23, Annex-III: Pakistan Floods 2022 Impact Assessment, S.281-283, in: <https://ogy.de/cpkw> [18.08.2024].
- 8 Fountain, Henry 2022: The monsoon is becoming more extreme, The New York Times, 04.10.2022, in: <https://nyti.ms/4OzWbYt> [22.08.2024].
- 9 Li, Xueying / Long, Di / Scanlon, Bridget R. et al. 2022: Climate change threatens terrestrial water storage over the Tibetan Plateau, Nature Climate Change 12, 15.08.2022, S.801-807, in: <https://ogy.de/jtgs> [20.08.2024].
- 10 Naqvi, Syeda Ailiya / Talha, Mohammad 2024: Pakistan Floods – Underlining the Need for Regional Cooperation for Disaster Risk Management in South Asia, Konrad-Adenauer-Stiftung, Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel in Asien und Pazifik (RECAP), 17.01.2024, in: <https://ogy.de/9q79> [20.08.2024].
- 11 Weltbankgruppe 2021: Climate Change Action Plan 2021-2025: South Asia Roadmap, in: <https://ogy.de/3k50> [19.08.2024].
- 12 Weltbankgruppe 2023: World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies, in: <https://ogy.de/8lf5> [16.08.2024].
- 13 Internationale Energieagentur 2024: Climate Change. Energy and climate are inextricably linked, in: <https://ogy.de/98ss> [16.08.2024].
- 14 Naqvi / Talha 2024, N.10.



[Unterm Radar. Die verdrängten Krisen der Welt](#)

# Krise des Völkerrechts?

Ein Plädoyer für ein besseres Erwartungsmanagement

Franziska Rinke / Philipp Bremer

**40**  
JAHRE  
**Ai**

Das Völkerrecht schafft es weder, den russischen Angriffskrieg in der Ukraine noch den Konflikt im Nahen Osten zu beenden. Insgesamt werden die Zweifel an seinen Möglichkeiten größer. Das Völkerrecht, so heißt es, sei „in der Krise“. Doch ist das Völkerrecht tatsächlich so wirkungslos? Bedarf es nicht eher eines angepassten Erwartungsmanagements und eines größeren politischen Willens?

---

Die zwei Weltkriege waren sicherlich die einschneidendsten kriegesischen Auseinandersetzungen der Menschheitsgeschichte. Nach diesen Kriegen wählte man sich zumindest in Europa mehr als sieben Jahrzehnte lang in Sicherheit. Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine bringt den Krieg wieder unmittelbar vor unsere Haustür. Mit dem Angriff auf Israel tobt seit dem 7. Oktober 2023 ein weiterer Krieg in unserer erweiterten Nachbarschaft – unter Beteiligung eines Landes, welches uns historisch besonders nah steht. Nach wie vor hält die terroristische Hamas 100 Geiseln<sup>1</sup> in Gaza gefangen. Doch auch wenn diese beiden Kriege die deutschen Medien in den vergangenen beiden Jahren bestimmt haben, ist die Liste der weltweit andauernden Kriege und bewaffneten Konflikte deutlich länger.<sup>2</sup> Das Völkerrecht (allein) schafft es nicht, dieses unermessliche Leid zu beenden. Nichts anderes jedoch erwarten viele vom Völkerrecht.

### **Das Völkerrecht und der russische Angriffskrieg**

Mit dem vollumfänglichen Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 verstößt Russland erneut gegen das völkerrechtlich anerkannte Gewaltverbot. In Artikel 2 Nr. 4 der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) heißt es: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“<sup>3</sup> Das Gewaltverbot ist wohl die größte Errungenschaft im Völkerrecht. Militärische Gewalt eines Staates gegen einen

anderen ist grundsätzlich völkerrechtswidrig. Schriftlich festgehalten sind nur zwei Ausnahmen: Zum einen hat jeder Staat das Recht auf Selbstverteidigung. Zum anderen beschließt der Sicherheitsrat den Einsatz militärischer Gewalt zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Einen Angriffskrieg zu beginnen, ist das höchste Verbrechen auf internationaler Ebene – sozusagen die Ursünde, die allen folgenden Kriegsverbrechen Tür und Tor öffnet. Dem Beginn der russischen Aggression folgte schnell die Erkenntnis, dass das Völkerrecht diesen Krieg weder beenden noch merklich beeinflussen kann. Der Internationale Gerichtshof wie auch der Internationale Strafgerichtshof scheinen Nebenkriegsschauplätze zu sein.

Bereits am 26. Februar 2022, nur zwei Tage nach dem Angriff Russlands, reichte die Ukraine einen Eilantrag und Klage beim Internationalen Gerichtshof (IGH) ein. Das 1946 geschaffene Weltgericht mit Sitz im Friedenspalast in Den Haag ist das wichtigste Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen (UN). Es verhandelt zwischenstaatliche Streitigkeiten und besteht aus 15 Richterinnen und Richtern verschiedener Nationalitäten. Weder Russland noch die Ukraine haben sich jedoch der Gerichtsbarkeit des IGH unterworfen. Aus diesem Grund entscheidet der Gerichtshof auch nicht über eine Verletzung des Gewaltverbots, sondern es geht in dem anhängigen Verfahren um die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords, da beide Staaten die Völkermordkonvention unterschrieben und ratifiziert haben. Nach Artikel IX der Konvention ist bei Streitfällen

zwischen den vertragsschließenden Parteien ebenfalls der IGH zuständig. Russland stützt seinen Angriffskrieg auch auf die Behauptung, die Ukraine begehe Völkermord an der russischen Minderheit in der Ostukraine. In dem Hauptsacheverfahren begehrt die Ukraine die Feststellung, dass sie nicht für einen derartigen Völkermord verantwortlich sei. Im September 2023 wurde fünf Tage lang verhandelt. Vor Kurzem hat der Gerichtshof die Klage gegen Russland weitgehend zugelassen. Er wird nun das Hauptverfahren eröffnen. Auf ein Urteil muss noch gewartet werden. Bereits am 16. März 2022 entschied der Gerichtshof jedoch im Eilantrag, dass Russland seine Militäroperation sofort einstellen müsse. Es drohe ein nicht wiedergutzumachender Schaden für die Rechte der Ukraine und ihres Volkes, sodass der IGH dem Antrag auf Erlass vorläufiger Maßnahmen folgte. Eine Mäßigung Russlands hat offensichtlich nicht stattgefunden. Durchsetzungsmöglichkeiten hat die höchste internationale gerichtliche Autorität nicht und so gehen die Zerstörung und das Töten vor den Augen der Weltgemeinschaft ungehindert weiter.

## Schon früh wurde der Ruf nach einem Sondertribunal für die Ukraine laut.

Auch der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)<sup>4</sup> leitete bereits kurz nach Kriegsbeginn offizielle Ermittlungen wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ein. 1998 wurde auf der UN-Staatenkonferenz in Rom das Abkommen über einen Internationalen Völkerstrafgerichtshof beschlossen. Das sogenannte Römische Statut wurde von 139 Staaten unterzeichnet und trat 2002 in Kraft, sodass der IStGH seine Arbeit 2003 in Den Haag aufnehmen konnte. Von den 139 Unterzeichnerstaaten haben bisher 124 den völkerrechtlichen Vertrag ratifiziert. Seit jeher setzt sich Deutschland besonders für die Arbeit des IStGH ein. Im Unterschied zum IGH ist der IStGH nicht Teil der UN, sondern eine eigenständige Internationale

Organisation. Können vor dem IGH nur Staaten Partei sein, besteht die völkerrechtspolitische Errungenschaft beim IStGH gerade darin, dass sich Einzelpersonen vor einer unabhängigen richterlichen Institution der Staatengemeinschaft verantworten müssen.

Dabei soll der IStGH keineswegs nationale Strafverfolgung ersetzen oder überprüfen, sondern nur eingreifen, wenn das betroffene Land nicht in der Lage oder willens ist, Verbrechen der eigenen Staatsangehörigen zu verfolgen. Aus diesem Grund ist die Zuständigkeit des IStGH auf besonders schwere Verbrechen begrenzt: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression. Insgesamt 43 Staaten hatten innerhalb weniger Tage nach dem 24. Februar 2022 die Ermittlungen an den Chefankläger überwiesen, was zuvor in der Anzahl noch nie passiert war. Am 17. März 2023 wurden vom IStGH gegen den russischen Präsidenten Wladimir Putin und seine Kommissarin für Kinderrechte Marija Lwowa-Belowa internationale Haftbefehle erlassen. Beide sollen für das Kriegsverbrechen der rechtswidrigen Vertreibung beziehungsweise Überführung ukrainischer Kinder aus den besetzten Gebieten der Ukraine in die Russische Föderation verantwortlich sein.<sup>5</sup> Weitere Haftbefehle, so auch gegen den früheren russischen Verteidigungsminister Sergej Schoigu, folgten. Mit einer Festnahme der Beschuldigten ist in nächster Zeit jedoch nicht zu rechnen.

Schon früh wurde auch der Ruf nach einem Sondertribunal<sup>6</sup> für die Ukraine laut. Es handelt sich dabei um einen zeitlich begrenzten und für eine konkrete Situation einberufenen Strafgerichtshof. Dies wäre nötig, da 2022 weder Russland noch die Ukraine Vertragsstaaten des Römischen Statuts waren. Zwar hat sich die Ukraine der Gerichtsbarkeit des IStGH unterworfen, was die oben genannten Haftbefehle erklärt. Zudem ratifizierte sie kürzlich, 24 Jahre nach Unterzeichnung, im August 2024 das Römische Statut.<sup>7</sup> Es besteht jedoch eine Zuständigkeitslücke für das Verbrechen der Aggression. Hier kann aufgrund eines politischen Kompromisses nicht gegen Staatsangehörige von Nichtvertragsstaaten vorgegangen werden, sofern der UN-Sicherheitsrat



hierzu kein „grünes Licht“ gibt. Aufgrund des Vetorechts Russlands als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat scheidet diese Option jedoch aus (und auch eine Vertragsänderung ist in nächster Zeit unrealistisch). Die tatsächliche Errichtung eines Sondertribunals ist aber bisher ebenso wenig absehbar.

### **Auch der Nahost-Konflikt wird nicht vom Völkerrecht befriedet werden.**

---

Neben den gerichtlichen Verfahren verurteilte die internationale Staatengemeinschaft bereits am 2. März 2022 die russische Invasion. Nur wenige Tage nach Russlands Angriff auf die Ukraine stimmten 141 Staaten für einen sofortigen Rückzug russischer Truppen. Knapp ein

Jahr später, am 23. Februar 2023, wiederholte die UN-Generalversammlung eine ähnliche Aufforderung – erneut stimmten 141 Staaten dafür. Mit der UN-Resolution vom 12. Oktober 2022 erklärten darüber hinaus 143 Staaten die Annexionen der ukrainischen Regionen Luhansk, Donezk, Saporischschja und Cherson für ungültig und forderten Russland erneut dazu auf, sich „unverzüglich, vollständig und bedingungslos“ aus der Ukraine zurückzuziehen, da es die territoriale Integrität und Souveränität der Ukraine verletze.<sup>8</sup> All dies hatte jedoch keine nennenswerte Wirkung auf das aktuelle Kriegsgeschehen in der Ukraine. Der Krieg hält an.

### **Das Völkerrecht und der 7. Oktober 2023**

Ähnlich sieht es mit Blick auf den Nahen Osten aus. Das Existenzrecht Israels wird zunehmend bedroht. Israel verteidigt sich seit mehr als einem



Offene Verachtung für das Völkerrecht: Russlands Präsident Putin feiert im September 2022 die illegale Eingliederung von vier ostukrainischen Gebieten in die Russische Föderation. Foto: © Mikhail Metzel, TASS, dpa, picture alliance.

Jahr an mehreren Fronten. Der Nahostkonflikt ist mit dem terroristischen Angriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 und den am Folgetag begonnenen Raketenangriffen der Terrormiliz Hisbollah im Libanon eskaliert. Der Iran hat Israel in diesem Jahr bereits zwei Mal mit mehreren hundert Raketen angegriffen. Israel hat mit gezielten Militäraktionen Terroristen in Gaza, Syrien, im Libanon und dem Iran getötet. Anfang Oktober 2024 startete, nach Gaza, auch eine israelische Bodenoffensive gegen die Hisbollah im Libanon. In Gaza und dem Libanon sind dabei auch viele Zivilisten gestorben. In Gaza herrscht eine humanitäre Katastrophe.

## Enttäuschung über das Völkerrecht rührt oftmals daher, dass irrtümlich von der Funktionsweise nationalen Rechts ausgegangen wird.

---

Auch hier arbeiten die internationalen Gerichte im Rahmen ihrer Kompetenzen die Entwicklungen auf. Obwohl Israel den IGH sowie den IStGH formell nicht anerkennt, verteidigt es sich gegen die dort erhobenen Vorwürfe. Südafrika hat gegen Israel eine Klage vor dem IGH erhoben, gestützt auf den Vorwurf eines Völkermords an den Palästinensern. Der Chefankläger des IStGH hat im Rahmen seiner Ermittlungen nicht nur Haftbefehle gegen drei Hamas-Terroristen beantragt, sondern auch gegen den damaligen israelischen Verteidigungs- und den Premierminister. Am 21. November 2024 hat der IStGH die Haftbefehle erlassen. Auch hierzu hat Israel Stellung genommen beziehungsweise Beschwerde eingelegt. Damit nimmt Israel die Vorwürfe ernst und respektiert die beiden internationalen Gerichte. Die Gerichte werden sich ausreichend Zeit nehmen, vor allem im Hauptsacheverfahren, Sachlage und Fakten substantiell und umfassend zu bewerten. Angesichts der Warnungen an die Bevölkerung, der humanitären Hilfe und der Tatsache, dass sich Israel fortwährend Angriffen der Hamas ausgesetzt sieht und sich verteidigen muss, erscheint

der Vorwurf des Völkermords, trotz einiger höchst fragwürdiger Aussagen israelischer Minister (die selbst zumeist aber keine Militärführung ausüben), juristisch jedoch zweifelhaft.

Angesichts der vielen Diskussionen im Sicherheitsrat und der intensiven Waffenstillstandsverhandlungen aller Parteien wird aber erneut deutlich, dass auch dieser Konflikt nicht vom Völkerrecht befriedet werden kann. Ist das Völkerrecht also wirkungslos? Verliert es somit seinen Wert?

### Das Recht schließt keinen Frieden – Staaten tun es

Zwar ist es frustrierend und zermürbend, wenn Beschlüsse oder Gerichtsentscheidungen im internationalen Kontext nicht umgesetzt werden. Doch ist es wichtig zu verstehen, was das Völkerrecht kann – und was eben nicht. Laut Definition der UN legt das Völkerrecht „die rechtlichen Verpflichtungen der Staaten in ihrem Verhalten untereinander und in ihrer Behandlung von Einzelpersonen innerhalb der Staatsgrenzen fest“<sup>9</sup>. Das deckt viele Themen von internationalem Interesse ab, wie etwa Menschenrechte oder Welthandel. Heute gibt es ein weit verflochtenes internationales Regelwerk, das in viele Bereiche wirkt. In Deutschland sprechen wir in diesem Zusammenhang von der regelbasierten internationalen Ordnung.

Im Vergleich zum nationalen öffentlichen Recht gibt es im Völkerrecht einen elementaren Unterschied. Das nationale öffentliche Recht regelt, im Unterschied zum Zivilrecht, das Verhältnis des Individuums zum Staat. Das Völkerrecht hingegen regelt das Verhältnis zwischen Staaten. Dieser Aspekt ist essenziell, denn die große Enttäuschung über das Völkerrecht rührt oftmals daher, dass irrtümlich von der Funktionsweise des nationalen Rechts ausgegangen wird. Im Völkerrecht gibt es jedoch keine Überstaatlichkeit, keine Gewalt über dem Staat. Die Staaten stehen hierarchisch nebeneinander. Sie sind souverän. Staaten gehen ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen freiwillig ein. Da sie das Interesse haben, dass andere Staaten die Regelungen einhalten,

verpflichten sie sich, dies ebenso zu tun. Brechen sie ihre Verpflichtung, schwächen sie das gegenseitige Vertrauen und ermutigen damit wiederum andere, ihrem Beispiel zu folgen. Grundlage der Vereinbarung ist somit gemeinsames Interesse und Vertrauen.

Das bedeutet nicht, dass ein Regelbruch folgenlos bleibt. Es gab auf internationaler Ebene sehr wohl Reaktionen auf den Angriffskrieg Russlands: Die USA und andere Länder sowie die EU verhängten massive und beispiellose Sanktionen gegen Russland. Alle Konsequenzen setzen jedoch eine aktive Handlung der Staatengemeinschaft voraus. Es gibt keinen automatischen Vollzug. Der völkerrechtswidrig handelnde Akteur muss aktiv zur Wiederherstellung der Regelkonformität gedrängt werden. Dies funktioniert nur, wenn er sich von den Handlungen der anderen Staaten tatsächlich beeinflussen lässt. Die Umsetzung der Verpflichtung hängt immer vom souveränen Staat selbst ab – anders als im nationalen Recht, in dem der Staat als Ordnungsmacht mit seinem Gewaltmonopol ins Leben des Einzelnen eingreift.

### **Der Sicherheitsrat ist mehr ein politisches als ein rechtliches Gremium.**

Staaten fühlen sich unterschiedlich stark an das Völkerrecht gebunden. Oftmals folgen sie ihm (leider) nur, solange es ihnen einen Vorteil bringt. Die Großmächte USA, Russland, China und Indien haben beispielsweise das Römische Statut bisher nicht ratifiziert und somit die Rechtsprechungsgewalt des IStGH nicht anerkannt. Dies schwächt ein sowieso fragiles internationales System umso mehr. Ernst-Otto Czempiel fasste das Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und der politischen Realität wie folgt zusammen: „Das Völkerrecht ist und bleibt ein Konsensrecht, das darauf angewiesen ist, von den beteiligten Staaten akzeptiert zu werden. Seine Friedensleistung ist nur so groß, wie die Systemmitglieder dies zulassen. Bei ihnen liegt daher die Entscheidung

darüber, ob und in welchem Maße das Völkerrecht den Frieden voranbringen kann.“<sup>10</sup>

### **Die Rolle des UN-Sicherheitsrats**

Die Krise des Völkerrechts ist, wenn man so will, weniger eine Krise des Rechts als der Völker. Es kann nur funktionieren, wenn alle Staaten, die sich ihm unterwerfen, es gleichermaßen verstehen wie anwenden. Die Akzeptanz des Rechts ist die Grundvoraussetzung für seine Wirksamkeit. Der Befund, dass das Völkerrecht sich in einer Krise befinde, ist auch nicht neu.<sup>11</sup> Es liegt in der Natur der Sache, dass dieser Diskurs sich wiederholt, wenn das Gewaltverbot – aus Sicht mehrerer Staaten – ungerechtfertigterweise verletzt und der Gewaltausbruch nicht schnell von der internationalen Gemeinschaft eingedämmt wird. Als problematisch hat sich in diesem Kontext – nicht nur im aktuellen Ukrainekrieg – das Vetorecht einzelner Mitgliedstaaten im UN-Sicherheitsrat erwiesen.

Der Sicherheitsrat ist die zentrale Macht- und Sanktionsinstanz der Vereinten Nationen. Er besteht aus 15 Mitgliedern – fünf ständigen und zehn auf je zwei Jahre gewählten Staaten. Neben Frankreich, China, den USA und dem Vereinigten Königreich ist auch Russland ständiges Mitglied. Es ist Aufgabe des Sicherheitsrats, Maßnahmen zu beschließen und durchzusetzen, wenn es zu einem widerrechtlichen Verstoß gegen das Gewaltverbot kommt, so ist es im Kapitel VII der Charta festgehalten. Neben dieser Verantwortung ist der Sicherheitsrat auch zuständig, wenn eine Streitpartei ihren Verpflichtungen aus einem Urteil des IGH nicht nachkommt. Artikel 94 der UN-Charta legt fest, dass der Sicherheitsrat Maßnahmen beschließen kann, um dem Urteil Wirksamkeit zu verleihen. Angesichts dieser Tatsachen überrascht es nicht, dass die vielschichtigen völkerrechtlichen Bemühungen in Hinblick auf den Ukrainekrieg bisher keine Erfolge verzeichnen konnten. Russland hat als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat und nach Artikel 27 Absatz 3 der UN-Charta ein Vetorecht. Die fünf ständigen Ratsmitglieder können mit ihrer Stimme jeden Beschluss des Sicherheitsrats blockieren. Das russische Veto verhindert somit jede Resolution, die verbindliche Maßnahmen





Gegenstand von Gerichtsverhandlungen: Der Terrorangriff der Hamas und die israelische Gegenreaktion werden derzeit vom Internationalen Gerichtshof und dem Internationalen Strafgerichtshof untersucht. Das Bild zeigt ein durch die israelische Armee zerstörtes Gebäude im Gazastreifen im Oktober 2024. Foto: © Majdi Fathi, NurPhoto, TASS, picture alliance.

gegen das Land in die Wege leiten würde.<sup>12</sup> Es sind demnach diese fünf Mitgliedstaaten, die sich jedes Mal einig werden müssen.<sup>13</sup> Und es ist somit der Sicherheitsrat, der – aus politischen Gründen – immer wieder daran scheitert, die Gerichtsentscheidungen und das Recht durchzusetzen. Der Sicherheitsrat ist vielmehr ein politisches als ein rechtliches Gremium. Zur Durchsetzung des Völkerrechts bedarf es stets eines politischen Willens. Hieran fehlt es.

Zurecht wird immer wieder eine Reform des Sicherheitsrats gefordert. Dieser spiegelt die Machtverhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg wider. Dies entspricht jedoch nicht mehr den heutigen geopolitischen Realitäten. Seit 1945

sind 142 weitere Staaten Mitglieder der UN geworden. Damit alle Mitgliedstaaten die Entscheidungen des Sicherheitsrats respektieren, muss dieser entsprechend legitimiert und damit auch repräsentativ sein. Es fehlt ihm sonst an der notwendigen Autorität. Die Bundesregierung weist richtigerweise darauf hin, dass bei Ausbleiben einer Reform die Gefahr besteht, dass Entscheidungsprozesse auf andere Foren verlagert werden, auch wenn diese nicht die Bindungswirkung und Legitimität des Sicherheitsrates besitzen.<sup>14</sup> In der Tat besteht durch die russische Aggression auch die „Gefahr einer steigenden Tendenz, dass politische Konflikte gewaltsam ausgetragen werden, dass imperialistische Ziele gewaltsam verwirklicht werden“.<sup>15</sup>



## **Es braucht ein angepasstes Erwartungsmanagement**

Doch deshalb ist, anders als von einigen deutschen und internationalen Experten in Bezug entweder auf die russische Aggression in der Ukraine oder den Krieg in Gaza behauptet wird, das Völkerrecht nicht „am Ende“.<sup>16</sup> Auch ist das Völkerrecht nicht wirkungslos. Die Errungenschaften des Völkerrechts sind keinesfalls selbstverständlich. Es hat Jahrzehnte gebraucht, um es in seinem heutigen Zustand zu entwickeln. Der langanhaltende europäische Frieden liegt – neben weiteren wichtigen Faktoren – auch maßgeblich im Völkerrecht begründet. Während es in den vergangenen 70 Jahren rund 135 militärische Konflikte zwischen souveränen Staaten gab, waren es in den 70 Jahren davor mehr als 180.<sup>17</sup> Dank der Vereinten Nationen kommen alle Mitgliedstaaten immer wieder an einen Tisch und verhandeln.

## **Hamas und Hisbollah als Terrororganisationen treten das Völkerrecht mit Füßen.**

---

Leider bleiben Krisen, Fehler und Misserfolge oft stärker im Gedächtnis als Errungenschaften und Erfolge. Diese sollten jedoch nicht in Vergessenheit geraten. Trotz der Reformbedürftigkeit und Schwächen sind die etablierten Systeme friedensstiftend. Um das internationale Gefüge kontinuierlich weiter zu stärken und zu verbessern, bedarf es Geduld und eines angepassten Erwartungsmanagements.

Obwohl Russland seinen Krieg weiterführt, ist die Wirkung der Gerichtsentscheidungen und Abstimmungen in der UN-Generalversammlung nicht zu unterschätzen. Putin gilt in weiten Teilen der Welt als gesuchter Kriegsverbrecher. Er ist in seiner Reisefreiheit stark eingeschränkt (auch wenn ihn die Mongolei, trotz ihrer vertraglichen Verpflichtung als Mitgliedstaat des IStGH, bei einem Staatsbesuch kürzlich nicht festnahm<sup>18</sup>). Die klare Verurteilung der von Russland als

„Spezialoperation“ bezeichneten Aggression seitens 141 Mitgliedstaaten der UN hinterlässt Wirkung. Eine deutliche Mehrheit der Staaten lehnt den Angriffskrieg entschieden ab. Und das Urteil des IGH behält eine hohe autoritative Kraft und Bedeutung für alle, auch wenn es (vorerst) nicht um- oder durchgesetzt wurde.<sup>19</sup>

Dies alles ist (auch) dem Völkerrecht zu verdanken. Es ist zudem das Völkerrecht mitsamt seinen Gerichten, das sicherstellt, dass der russische Angriffskrieg aufgearbeitet und untersucht wird und die Verantwortlichen, so gut es geht, zur Rechenschaft gezogen werden. Es gilt das Prinzip der Abschreckung und des langen Atems. Auch wenn Putin am Ende nicht verhaftet werden sollte, so kann er jedenfalls angeklagt werden. Dies zeigt auch Wirkung gegenüber anderen Staaten und hält diese möglicherweise von einem eigenen Angriffskrieg ab.

Auch im Nahostkonflikt setzt das Völkerrecht den rechtlichen Rahmen. Alle Parteien werden wiederholt daran erinnert. Es ist der Maßstab, den auch Deutschland als Grundlage anlegt. Während Hamas und Hisbollah als Terrororganisationen das Völkerrecht mit Füßen treten, ist es Israels Anspruch, sich daran zu halten.

## **Das Recht ist nur ein Werkzeug – und muss mehr denn je gestärkt werden**

Am Ende lebt das Völkerrecht von dem Willen der Staaten, sich daran zu halten. Das Recht ist lediglich ein Werkzeug für Frieden und Gerechtigkeit – jedoch keine Garantie. Es beruht auf Konsens und Reziprozität<sup>20</sup> zwischen den politischen Akteuren. Wer weiterhin eine globale friedensbasierte Ordnung will, muss im Vertrauen auf dasselbe Interesse der anderen Staaten das Völkerrecht weiter stärken und zugleich dafür werben und eintreten, dass es auch politisch durchgesetzt wird. Hier kann und muss die internationale Rechtsstaatsarbeit eine wichtige Rolle übernehmen.

Um bei einem Bild von Carolyn Moser zu bleiben: „Letztlich ist das Völkerrecht für die Weltgemeinschaft wie ein Medikament für einen

Kranken: Es kann dabei helfen, Schmerzen zu lindern und die Krankheit zu bekämpfen, doch nur im Zusammenspiel mit den Selbstheilungskräften des Patienten.“<sup>21</sup> Die Wahrheit ist weiter, dass das Medikament auch verbreitet und genommen werden muss, um zu wirken. Und wirkt es nicht jedes Mal (sofort), so würden wir seine grundsätzliche Funktionsfähigkeit auch nicht gleich in Zweifel ziehen.

---

**Dr. Franziska Rinke** ist Referentin für Rechtsstaatsdialog und Völkerrecht in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Philipp Bremer** ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Stand: 08.12.2024. Haaretz 2024: Israel-Gaza War: Day 429, in: <https://haaretz.com> [08.12.2024].
- 2 Die Liste der (aktuellen) Kriege und kriegesischen Auseinandersetzungen weltweit ist bedauerlich lang. Eine aufschlussreiche Auflistung mit Porträts und Analysen (aus friedenspädagogischer Sicht) findet sich hier: Servicestelle Friedensbildung (BaWi) 2024: Kriege und Konflikte weltweit, in: <https://ogy.de/51pq> [29.10.2024]; Gantzel, Klaus Jürgen 2003: Über die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg. Tendenzen, ursächliche Hintergründe, Perspektiven, in: Wegner, Bernd (Hrsg.): Wie Kriege entstehen, Paderborn, S. 299-318.
- 3 Charta der Vereinten Nationen vom 26.06.1945, BGBl. 1973 II, S. 431.
- 4 Rinke, Franziska / Wulff, Arne / Elsner, Gisela et al. 2017: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. 15 Jahre Internationaler Strafgerichtshof (IStGH), Auslandsinformationen, 33: 2, Konrad-Adenauer-Stiftung, 13.07.2017, in: <https://ogy.de/2h4m> [29.10.2024].
- 5 Rinke, Franziska 2024: Gestohlene Leben. Die verschleppten Kinder der Ukraine, Die Politische Meinung, Konrad-Adenauer-Stiftung, 14.10.2024, in: <https://ogy.de/gf7t> [29.10.2024].
- 6 Rinke, Franziska 2022: Ein Sondertribunal für das Verbrechen der Aggression, Legal Tribune Online (LTO), 30.11.2022, in: <https://ogy.de/igin> [29.10.2024].
- 7 LTO 2024: Ukraine wird Mitglied des Internationalen Strafgerichtshofs, 21.08.2024, in: <https://ogy.de/uk50> [29.10.2024].
- 8 UN 2022: Resolution adopted by the General Assembly on 12 October 2022, A/RES/ES-11/4, 13.10.2022, S. 2, in: <https://ogy.de/1ve8> [19.11.2024]. Insgesamt sind in der elften Dringlichkeitssitzung der UN-Generalversammlung mittlerweile sechs Resolutionen verabschiedet worden, die sich allesamt gegen die russische Aggression richten (A/RES/ES-11/1 bis -11/6). Die Dringlichkeitssitzung wurde am 28.02.2022 eröffnet und zuletzt am 22.02.2023 für zwei weitere Tage einberufen. Alle sechs Resolutionen, verabschiedet zwischen dem 02.03.2022 und 23.02.2023, fordern ein Kriegsende.
- 9 UN-Informationsdienst Wien 2024: Internationales Recht, in: <https://ogy.de/t3ka> [29.10.2024].
- 10 Czempel, Ernst-Otto 1998: Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga, Opladen, S. 107.
- 11 Sutter, Patrick 2004: Das humanitäre Völkerrecht in der Krise?, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 15.10.2004, in: <https://bpb.de/28040> [29.10.2024].
- 12 Von Knobelsdorff, Christoph / Bummel, Andreas 2022: Debatte: Das Vetorecht muss reformiert werden, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 03.05.2022, in: <https://ogy.de/rfqd> [29.10.2024].

- 13 Seit 1946 haben die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ihr Veto 321-mal eingesetzt (Stand: 04.09.2024). Hiervon fallen mehr als die Hälfte der Vetos auf Russland bzw. die UdSSR, nämlich 158. Es folgen die USA mit 92 Vetos. Deutlich weniger nutzen ihr Veto Großbritannien (32-mal), China (21-mal) und Frankreich (18-mal). Peace Security Data Hub 2024: Security Council Data – Vetoes Since 1946, 04.09.2024, in: <https://ogy.de/1dul> [29.10.2024].
- 14 Auswärtiges Amt 2022: Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, 14.01.2022, in: <https://ogy.de/53a3> [29.10.2024].
- 15 Heinemann, Christoph 2023: Völkerrechtler Kreß: Deutschland darf Waffen in erheblichem Umfang liefern, Interview, Deutschlandfunk, 05.03.2023, in: <https://ogy.de/q3k6> [29.10.2024].
- 16 So wie wir verneinend z.B. auch Brock, Lothar/Simon, Hendrik 2022: Ist das Völkerrecht am Ende?, Frankfurter Rundschau, 28.11.2022, in: <https://ogy.de/qlg2> [29.10.2024].
- 17 Die angesprochene Statistik und Frage wird hier beantwortet und erklärt: Worldview Upgrader, in: <https://ogy.de/bqhi> [29.10.2024]. Gapminder ist eine schwedische Organisation, die sich zum Auftrag gemacht hat, globale systematische Missverständnisse zu analysieren und durch Wissensvermittlung zu reduzieren – auch für Kriegsstatistiken.
- 18 Tagesschau 2024: Ehrengarde statt Verhaftung, 03.09.2024, in: <https://ogy.de/8gbg> [29.10.2024].
- 19 Lange, Felix 2022: Verliert das Völkerrecht an Bedeutung?, LTO, 03.09.2022, in: <https://ogy.de/u3e1> [29.10.2024].
- 20 Schaller, Christian 2007: Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Gewaltakteure. Neue Regeln für asymmetrische bewaffnete Konflikte?, SWP-Studie 2007/S 34, Stiftung Wissenschaft und Politik, 15.12.2007, in: <https://ogy.de/tx3g> [29.10.2024].
- 21 Moser, Carolyn 2015: Das Völkerrecht – ein Garant für Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit?, Vortrag, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 13.02.2015, in: <https://ogy.de/aw6u> [29.10.2024].

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](https://www.fb.com/internationalreports)  
[www.x.com/auslandsinfo](https://www.x.com/auslandsinfo)  
[www.instagram.com/auslandsinfo](https://www.instagram.com/auslandsinfo)  
[auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Herausgeber:  
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:  
Dr. Sören Soika

Redaktion:  
Dr. Jan Cernicky  
Christian Echle  
Dr. Stefan Friedrich  
Benjamin Gaul  
Dr. Lars Hänsel  
Caroline Kanter  
Dr. Christina Krause  
Dr. Thomas Volk  
Dr. Jan Woischnik  
Daphne Wolter

Redaktionelle Betreuung:  
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:  
Hana Formánková, Leonie Lieske, Leonie  
Schade, Georg Tannen und Zoe Willim

Die Artikel geben nicht notwendigerweise 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 günsti-  
ger. Für Schüler und Studenten wird ein Sonder-  
rabatt 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).

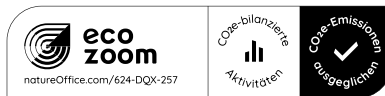
Titelfoto:  
Im November 2022 wurden in der Stadt Goma  
im Osten der Demokratischen Republik Kongo  
Fahrzeuge der Vereinten Nationen in Brand  
gesetzt.  
© Moses Sawasawa, AP, picture alliance.  
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Übersetzung:  
Alpha Translation Service GmbH, Berlin

Lektorat:  
Oliver Seifert, Weimar

Gestaltung/Satz:  
racken GmbH, Berlin

Druck:  
Print & Media, Rostock



CO<sub>2</sub>-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach  
DIN ISO 12647-2 gedruckt.







**40** JAHRE **Ai**

[auslandsinformationen.de](http://auslandsinformationen.de)  
[fb.com/internationalreports](https://fb.com/internationalreports)  
[x.com/auslandsinfo](https://x.com/auslandsinfo)  
[instagr.am/auslandsinfo](https://instagr.am/auslandsinfo)