
AUSLANDSINFORMATIONEN



AUSLANDSINFORMATIONEN

3 | 2019

Liebe Leserinnen und Leser,

es ist wieder da: 30 Jahre nach Ende des Kalten Kriegs spielt das Thema Rüstung und Rüstungskontrolle heute wieder eine wichtige Rolle. Das hat das unlängst erfolgte Scheitern des INF-Vertrages, dem letzten Grundpfeiler nuklearer Rüstungskontrolle, eindeutig bewiesen. Es ist Symptom einer neuen Großmachtpolitik, die das internationale System zunehmend prägt. Dazu trägt Russland durch den Aufbau von Mittelstreckenraketen ebenso bei wie China, das Jahr für Jahr seine Rüstungsausgaben steigert und sich in einigen Bereichen schon jetzt auf Augenhöhe mit den USA bewegt. Von neueren Gefahren durch einen Rüstungswettlauf im Cyber- und Weltraum oder Massenvernichtungswaffen in den Händen von nichtstaatlichen Akteuren, sprich: Terroristen, ganz zu schweigen.

Damit wachsen auch die Aufgaben für uns Europäer. Wir können die Verantwortung für unsere Sicherheit angesichts solcher Herausforderungen nicht länger an andere abtreten; wir müssen einen stärkeren sicherheitspolitischen Beitrag leisten und eigene Antworten auf die strategischen, militärischen und technologischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts finden. Das betont auch Carlo Masala in seinem Zwischenruf zu dieser Ausgabe. Die Europäische Union müsse ihre Strategische Autonomie deutlich ausbauen, ohne dabei ihre transatlantischen Bündnispartner zu entfremden. Dies ist gerade in Zeiten wichtig, in denen sich bewährte Formen der Rüstungskontrolle auflösen. Philipp Dienstbier analysiert in seinem Beitrag die Gründe für das Scheitern des INF-Vertrages zwischen Russland und den USA. Zu befürchten ist, dass wir vor einer neuen Aufrüstungsspirale stehen.

In anderen Regionen hat Aufrüstung bereits jetzt destabilisierende Folgen. Ein Beispiel liefern Romina Elbracht und Ann-Margret Bolmer in ihrem Beitrag zur indischen Rüstungspolitik. Pakistan wird seit Jahrzehnten als eine der zentralen Bedrohungen für die indische Sicherheit wahrgenommen. Nun entwickelt sich auch China zum wichtigen Player und bringt sich gerade auch militärisch in der Region stärker ein. Das hat nicht nur auf die indische Handelspolitik massive Auswirkungen, sondern auch auf das Wettrüsten vor Ort. Der Beitrag zeigt eindrücklich, dass die globalen Konfliktlinien schon lange nicht mehr entlang der Allianzen einzelner Länder mit den USA und Russland verlaufen.

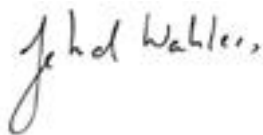
Russland ist weiterhin um den Ausbau weltweiter Rüstungspartnerschaften bemüht. Insbesondere in Afrika südlich der Sahara knüpft Putins Russland an ehemalige sowjetische Beziehungen zu afrikanischen Staaten an, wie Benno Müchler in seinem Beitrag schreibt. Dabei hat Russland nicht unbedingt nur den Zugriff auf afrikanische Märkte im Blick, sondern versucht auch, den europäischen Zugang zu afrikanischen Ressourcen zu beschränken.

Auch in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft ist Russland aktiv. Der Verkauf eines russischen Flugabwehrsystems an die Türkei wird hinlänglich als Versuch gewertet, das Land aus den bestehenden NATO-Strukturen zu lösen. Michael Doran und Peter Rough argumentieren, dass es der Türkei bei dem Waffenkauf darum geht, sich alle Kooperationsoptionen offenzuhalten und Druck auf die USA auszuüben. Hierbei gilt es für die USA, aber auch für Deutschland, trotz aller Schwierigkeiten, die Türkei als einen wichtigen Verbündeten im Nahen und Mittleren Osten nicht zu verlieren.

Jenseits klassischer Rüstungsthemen sollte nicht übersehen werden, dass die Fortschritte im Bereich der Digitalisierung und Künstlichen Intelligenz auch für Waffentechnologien eine immer größere Rolle spielen werden. Hier verschränken sich technische mit ethisch-moralischen und rüstungskontrollpolitischen Fragen. Frank Sauer argumentiert dabei im Interview, dass der Mensch bei Diskussionen um das Für und Wider neuer Technologien nicht aus der Verantwortung genommen werden darf, moralisch informierte Entscheidungen über Leben und Tod zu fällen.

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).

Das Ende der Rüstungskontrolle?



6 ● *Zwischenruf*
Europa braucht
Strategische Autonomie!
Carlo Masala

12 ● ●
Der Anfang vom Ende?
Das Scheitern des INF-Vertrages zwischen
Russland und den USA
Philipp Dienstbier

26 ●
Zwischen Wettüsten
und Allianzbildung
Wie Pakistan und China die indische
Verteidigungspolitik bestimmen
Romina Elbracht / Ann-Margret Bolmer

38 ● ●
Ein alter Bekannter ist wieder da
Russische Militärkooperationen in Afrika
Benno Müchler

46 ●
Zum Scheitern zu wichtig
Auf dem Weg zu einer deutsch-amerikanischen
Partnerschaft mit der Türkei
Michael Doran / Peter Rough

58 ● *Im Gespräch*
„Es besteht die Gefahr, dass die
Dinge mit Maschinengeschwindigkeit
aus dem Ruder laufen“
Ein Gespräch mit Frank Sauer



WEITERE THEMEN

66 ● *Zwischenruf*
Agenda 2030:
Mut zur Nachhaltigkeit!
Sabina Wölkner

74 ●
Umweltmigration:
eine sicherheitspolitische
Herausforderung
Franziska Fabritius



Quelle: © Inquam Photos, Reuters.

Zwischenruf

Das Ende der Rüstungskontrolle?

Europa braucht Strategische Autonomie!

Carlo Masala

Wenn die EU im internationalen System des 21. Jahrhunderts nicht nur Anhängsel einer „Supermacht“ sein will, sich nicht nur vor den Auswirkungen einer neuen Bipolarität schützen möchte, sondern auch einen eigenen Gestaltungs- und Handlungsraum in dieser neuen Weltordnung haben und entfalten will, dann bedarf es der Fähigkeiten, Prozesse, Instrumente und Mechanismen, um diesen Anspruch zu realisieren. Es bedarf Strategischer Autonomie.

Seit etwa einem halben Jahr geht ein Gespenst um in Europa. Das Gespenst der Strategischen Autonomie. Nicht unähnlich dem Terminus von der Europäischen Armee oder der Armee der Europäer kreisen um den Begriff Strategische Autonomie viele Missverständnisse und Mythen. Daran sind die beteiligten Akteure nicht ganz unschuldig. Wenn der französische Staatspräsident Emmanuel Macron den Begriff als die Notwendigkeit und Fähigkeit der Europäischen Union, sich zukünftig gegen Russland, China, aber möglicherweise auch die USA verteidigen zu können, definiert, suggeriert dies, dass es bei der Strategischen Autonomie darum geht, Europa als militärischen Akteur auf kommende Auseinandersetzungen vorzubereiten. Wenn man sich dann aber die militärischen Realitäten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union genauer anschaut, wird recht schnell klar, dass es um diese Frage nicht gehen kann. Denn wenn die EU ein militärischer Akteur werden wollte, der zukünftig in der Lage ist, einen hypothetischen Angriff von sechs russischen Panzerdivisionen gegen einen EU-Mitgliedstaat unter alleinigem Rückgriff auf eigene militärische Fähigkeiten zurückzuschlagen, dann muss man feststellen, dass Strategische Autonomie ein Fernziel ist. Und zwar in so weiter Ferne, dass die an der heutigen EU-Politik Beteiligten dies nicht mehr erleben würden. Zu groß sind die Fähigkeitslücken der europäischen Staaten, als dass sie kurz- oder mittelfristig geschlossen werden könnten. Wenn Strategische Autonomie also im militärischen Sinne zu verstehen ist, dann sollten wir uns schleunigst von dieser Vorstellung verabschieden, da die Enttäuschungen, die der Versuch, sie

herzustellen, zwangsweise nach sich ziehen wird, der Idee der europäischen Integration im Ganzen und der Integration im verteidigungspolitischen Bereich nur Schaden zufügen können. Mithin sollte man Strategische Autonomie auch nicht vor dem Hintergrund der Debatte um die Steigerung der verteidigungspolitischen Fähigkeiten der EU betrachten.

Wenn das Konzept Strategische Autonomie aber nicht militärisch zu verstehen ist, wie dann? Hierzu ist es zunächst notwendig, den internationalen Kontext, in dem sich die Europäische Union bewegt und bewegen wird, näher zu betrachten.

Das 21. Jahrhundert ist für die Europäische Union von drei großen Entwicklungen gekennzeichnet. Zunächst einmal die Erosion des internationalen liberalen Systems. Durch die USA, aber auch vor allem durch Russland und China werden die Institutionen, die Normen, die Prinzipien und die Praktiken, unter denen sich internationale Politik nach 1945 weitgehend vollzog, zunehmend in Frage gestellt oder gar ad absurdum geführt. In ihrer großen Mehrzahl haben Mitgliedstaaten der Europäischen Union aber ein Interesse daran, dass zumindest einige dieser Prinzipien, Praktiken, Regeln und Normen auch für sie untereinander und in ihrem Außenverhältnis weiterhin Bestand haben.

Zweitens befinden wir uns in einer Phase der heraufziehenden neuen Bipolarität. Die Struktur des internationalen Systems ist bereits heute von einer globalen Konkurrenz zwischen China

und den USA bestimmt. Aus amerikanischer Perspektive – und dies ist Konsens zwischen Republikanern und Demokraten – ist China die Herausforderung Nummer Eins für die Vereinigten Staaten. Aus chinesischer Perspektive, und dies hat der 19. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas deutlich gemacht, sind die USA das größte Problem dieses Landes bei seinem Aufstieg zur globalen Macht. Diese neue Bipolarität wird nicht der alten, die zwischen den USA und der UdSSR existierte, gleichen. Sie wird weniger militärisch und nuklearstrategisch (obwohl dies auch Faktoren sind), sondern eher ökonomisch und technologisch dominiert sein. Aber für die EU stellt sich dennoch die Frage, wie sie sich als Staatengemeinschaft in dieser neuen Polarität verhalten soll und wie sie sich vor den negativen Auswirkungen eben dieser schützen kann.

Und drittens werden die Europäer viele der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die aus ihrem südlichen und östlichen Vorfeld entspringen (Staatszerfall, Migration, Folgen der Klimakrise etc.), zukünftig nur mit Rückgriff auf eigene ökonomische, militärische und politische Fähigkeiten bewältigen können, da die USA als dauerhafter Partner der Europäer nicht mehr zur Verfügung stehen werden.

Betrachtet man somit diese Herausforderungen, dann wird schnell deutlich, dass die große Gefahr der Zukunft für die Europäische Politik darin besteht, im 21. Jahrhundert entweder mangels politischer, ökonomischer und militärischer Gestaltungsmacht an den Rand des internationalen Geschehens gedrückt zu werden, oder aber zwischen einer der beiden Supermächte der herausziehenden neuen Weltordnung wählen zu müssen. Beides ist nicht im Interesse Europas. Es gilt für die EU somit, um es mit Kant auszudrücken, nicht erneut in eine „selbstverschuldete Unmündigkeit“ zu geraten, so wie dies nach Ende des Zweiten Weltkriegs der Fall war.

Gestalten kann man in der internationalen Politik aber nur dann, wenn man Machtmittel besitzt und die politische Fähigkeit, gegen äußeren Druck standzuhalten. Beides bedingt einander. Je mächtiger man ist, desto mehr kann man



seinen gestaltenden Einfluss wirksam machen und den Anforderungen, die an einen von außen gestellt werden, widerstehen.

Es geht also letzten Endes darum, die politische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Europäischen Union im 21. Jahrhundert aufrechtzuerhalten bzw. ihr überhaupt erst Geltung zu verschaffen.



Blick in die Zukunft? Ein strategisch autonomes Europa wäre besser in der Lage, auf internationale Entwicklungen zu reagieren. Quelle: © Yves Herman, Reuters.

Und hier spielt Strategische Autonomie eine zentrale Rolle. Denn wenn die EU im internationalen System des 21. Jahrhunderts nicht nur Anhängsel einer der beiden neuen „Supermächte“ sein will, sich nicht nur vor den Auswirkungen der neuen Bipolarität schützen möchte, sondern auch einen eigenen Gestaltungs- und Handlungsraum in dieser neuen Weltordnung haben und entfalten will, dann bedarf es der Fähigkeiten, Prozesse,

Instrumente und Mechanismen, um diesen Anspruch zu realisieren.

Strategische Autonomie bedeutet unter diesen zukünftigen Gegebenheiten, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten auch weiterhin die „Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung“ (Richard Löwenthal) besitzen und sichern müssen, die es ihnen ermöglicht, so zu leben und Politik zu

betreiben, wie es in den Nationalstaaten dem politischen und gesellschaftlichen Willen entspricht. „Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung“ heißt auf die EU übertragen die Sicherung der fortgesetzten inneren Selbstbestimmung. Sehr vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass die innere und äußere Form, Gestaltung und Zukunft der Europäischen Union zuvorderst von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter Berücksichtigung ihrer nationalen und europäischen Interessen bestimmt wird und nicht von äußeren Zwängen. Neudeutsch könnte man sagen, dass es bei dem Konzept Strategischer Autonomie um *europäische Resilienz* geht.

Europa sollte unter Strategischer Autonomie nicht Autarkie verstehen, weil dies die Staatengemeinschaft isolieren könnte.

Es bedeutet aber auch nicht, dass Strategische Autonomie, wie gerade definiert, zu einer Abkopplung von internationalen Entwicklungen führt. Das Gegenteil wäre der Fall. Ein strategisch autonomes Europa wäre besser und bewusster in der Lage, auf internationale Entwicklungen zu reagieren und externe Herausforderungen anzunehmen. Denn die zugehenden Antworten würden immer aus dem Selbstbewusstsein resultieren, europäische Antworten auf diese Anforderungen zu geben, und nicht, aus der Schwäche geborene Anpassungen an die Politiken eventueller Schutzmächte oder strategischer Herausforderer vorzunehmen. Mithin zeichnet sich ein politisch verstandenes Konzept von strategischer Autonomie durch einen „defensiven Ehrgeiz“ (Raymond Aron) aus, im 21. Jahrhundert gestaltend in der internationalen Politik mitzuwirken.

Um es zusammenzufassen: Strategische Autonomie bedeutet nicht Autarkie oder Abkopplung, sondern die Herstellung der Fähigkeit, mögliche „negative Auswirkungen“ von existierenden

(ökonomischen, politischen und militärischen) Interdependenzen zu den USA, aber auch zu anderen Großmächten besser absorbieren zu können und in der Lage zu sein, die eigene Handlungsautonomie auch unter erschwerten Bedingungen aufrechtzuerhalten. Im Verhältnis zu der auch im 21. Jahrhundert für Europa so bedeutenden Schutzmacht USA bedeutet die Herstellung Strategischer Autonomie die Voraussetzung für eine „balancierte Partnerschaft“ (Werner Link).

Somit ist Strategische Autonomie zuvorderst als ein politisches Konzept zu verstehen, das die notwendigen militärischen und ökonomischen Mittel braucht, um unterfüttert zu werden, aber ebenfalls den politischen Willen, als Gestaltungsmacht EU im 21. Jahrhundert auch weiterhin eine (mit-)führende Rolle in einigen Bereichen (wie z.B. beim Welthandel oder bei der internationalen Normsetzung) der internationalen Politik zu spielen.

Ohne eine solche Strategische Autonomie würde die EU über kurz oder lang zu einem Spielball zwischen den USA und China werden und à la longue zwischen den beiden Opponenten des internationalen Systems marginalisiert werden. Wenn Europa aber seinen eigenen Anspruch auf Mitgestaltung zukünftig in realpolitischer Währung einlösen möchte, dann wird es an der Herstellung eines gewissen Maßes an Strategischer Autonomie nicht herum kommen. Strategische Autonomie und die daraus resultierende politische Unabhängigkeit der EU ist auch der einzig mögliche Weg, die Reste der liberalen internationalen Ordnung mit ihren Werten, Normen und Regeln für den Umgang der EU-Mitgliedstaaten untereinander, aber vor allem für den Umgang der EU mit ihren externen, demokratischen Partnern (Japan, Australien, Neuseeland und Südkorea, um nur einige zu nennen) aufrechtzuerhalten. Die Alternative dazu wäre, dass die EU in der heraufziehenden Welt des Nullsummenspiels, in der die „Regeln des Dschungels“ (Robert Kagan) gelten, mitmachen muss. Als multinationaler Integrationsverbund europäischer Staaten kann sie aufgrund ihrer inneren Verfasstheit in einer solchen Welt nicht bestehen.

Insofern ist Strategische Autonomie das richtige Leitbild, um die EU auch im 21. Jahrhundert als mächtigen und wirksamen Akteur auf der weltpolitischen Bühne aufrechtzuerhalten. Man sollte nur zukünftig dafür sorgen, dass klarer und deutlicher kommuniziert wird, was unter Strategischer Autonomie zu verstehen ist. Weder die Abkopplung von transatlantischer Sicherheit noch eine übermäßige Aufrüstung zum Zwecke der Verteidigung sollten das Ziel dieses Konzeptes sein. Es geht schlichtweg um die politische Überlebens- und Gestaltungsfähigkeit Europas in der Zukunft. Dazu bedarf es aber des politischen Willens, der ökonomischen und militärischen Fähigkeiten sowie der angemessenen institutionellen Strukturen.

Dr. Carlo Masala ist Professor für Internationale Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität der Bundeswehr München.



[Das Ende der Rüstungskontrolle?](#)

Der Anfang vom Ende?

Das Scheitern des INF-Vertrages zwischen Russland und den USA

Philipp Dienstbier

Es klingt wie eine Wiederholung der 1980er Jahre: Russland hat wahrscheinlich unerlaubt Mittelstreckenraketen stationiert, nun wird in Europa über eine verschärfte Bedrohungslage diskutiert. Auch die USA scheinen das Interesse an nuklearer Rüstungskontrolle verloren zu haben. Zwar ist ein INF-Nachfolgeabkommen daher unrealistisch, doch es gibt pragmatische Lösungsansätze, die ein Wettrüsten verhindern könnten.

Die Kündigung des INF-Vertrages hat einen der letzten Grundpfeiler nuklearer Rüstungskontrolle eingerissen.¹ Nachdem die Vereinigten Staaten von Amerika im Februar und die Russische Föderation im März 2019 jeweils die Suspendierung des Vertrages von 1987 bekannt gaben, hat das Vertragswerk nach einer halbjährigen Kündigungsfrist im August seine Bindungskraft offiziell verloren.

Das beinahe beiläufige Scheitern des Vertrages hat auch Deutschland kalt erwischt. Nachdem sich die NATO im Juli 2018 noch zu einer Erhaltung des Vertrages bekannte, überraschte Präsident Donald Trump seine Verbündeten im Oktober mit der Ankündigung eines Rückzugs vom INF-Vertrag. Während im öffentlichen Diskurs die Schimäre einer „Rückkehr der Atomraketen nach Europa“² umherging, versuchten Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Heiko Maas gemeinsam mit ihren französischen Kollegen hastig durch Vermittlungsversuche auf beiden Seiten den Vertrag zu retten – ohne Erfolg.³ Warum scheiterte ein Schlüsselement der europäischen Sicherheitsarchitektur so einfach?

Obwohl es keine abschließende Gewissheit gibt, kann davon ausgegangen werden, dass Russland ein Waffensystem entwickelt hat, das höchstwahrscheinlich gegen den INF-Vertrag verstößt. Doch darin liegt nur der Auslöser für das Scheitern des Vertrages. Es bleibt festzuhalten, dass auch die USA keine ernsthaften Anstrengungen zur Rettung des Vertrages unternommen haben. Die Entscheidung zur

Kündigung des INF-Vertrages erfolgte, ohne dass beide Seiten zuvor die vollen Möglichkeiten zur Verifikation und Schlichtung ausnutzten. Dies ist bezeichnend für die Geringschätzung nuklearer Rüstungskontrolle und die auf Machtpolitik ausgerichtete Denkweise, die strategische Erwägungen in Moskau und Washington derzeit zu dominieren scheinen. Beides dürften die tatsächlichen Gründe für das fatale Ende des INF-Vertrages sein.

Die Aufkündigung des Vertrages wird begleitet von einer politischen Debatte zu den Folgen für die Sicherheit Europas und Szenarien für zukünftige Rüstungskontrolle. Einerseits wird eine massive Erosion der Bedrohungslage in Europa beklagt und eine neue Rüstungsspirale in Anlehnung an die letzte heiße Phase des Kalten Krieges befürchtet. Andererseits steht der Wunsch nach der Verhandlung eines Folgevertrages im Raum, insbesondere eines multilateralen Abkommens unter Einbeziehung Chinas. Beide Szenarien wirken derzeit eher unwahrscheinlich.

Zum einen ist nukleare Abschreckung heute vielschichtiger als zur Zeit der Aushandlung des INF-Vertrages, insbesondere durch die Evolution luft- und seegestützter Raketentypen. Eine radikale Verschlechterung der Sicherheitslage durch das Ende des INF-Vertrages ist daher nicht zwangsläufig gegeben. Auch gibt es für einen raschen Rüstungswettlauf technische und politische Hürden. Eine begrenzte, mittelfristige Nachrüstung scheint hingegen ein plausibles Szenario. Zum anderen fehlt derzeit das notwendige Vertrauen zwischen Russland und

den USA – schon gar zu China – für die Aus- handlung eines neuen Vertragswerkes. Ein informelles Einvernehmen zur Zurückhaltung, zumindest zwischen der NATO und Russland, wird hingegen von Akteuren auf beiden Seiten befürwortet. Dessen Erfolg wird jedoch an den erfolgreichen Aufbau von Maßnahmen zur Verifikation und Vertrauensbildung geknüpft sein.

Wurde der INF-Vertrag unterwandert?

Der INF-Vertrag hatte eine destabilisierende Waffenklasse aus Europa und anderen Regionen verbannt. Er verbot Russland sowie elf weiteren ehemaligen Sowjetrepubliken und den USA den Besitz, die Produktion und das Testen landgestützter – jedoch nicht luft- und see- gestarteter – ballistischer Raketen und Marsch- flugkörper mit Reichweiten von 500 bis 5.500 Kilometern sowie ihrer Startvorrichtungen.⁴ Solche in Europa stationierten Systeme hatten sehr kurze Flugzeiten von wenigen Minuten bis zu ihren Zielen. Die knappe verbleibende Reaktionszeit für militärische und politische Entscheidungssträger, um effektiv auf einen Angriff zu reagieren, erhöhte aus Expertensicht das Risiko für Missverständnisse, Fehlkalkulationen und den Anreiz für Präventivschläge. So bezeichnete der ehemalige Staatspräsident der Sowjetunion, Michail Gorbatschow, die amerikanischen Mittelstreckenraketen als „eine Pistole an unserem Kopf“. Die kurze Vorwarnzeit habe „das Risiko eines nuklearen Krieges erhöht, sogar eines [nuklearen Krieges], der die Folge eines Unfalls oder einer technischen Panne war“.⁵ Die Abschaffung dieses Waffentyps entfernte daher einen destabilisierenden Faktor im Abschreckungsgleichgewicht zwischen der Sowjetunion – später Russland – und den USA.

Seit 2014 werfen die Vereinigten Staaten Russland mit zunehmender Vehemenz vor, einen ebensolchen Raketentyp wieder entwickelt, getestet und eingeführt zu haben.⁶ Die Anschuldigung wird von Russland bestritten, ist aber auch für die westliche Öffentlichkeit bis heute nicht eindeutig nachvollziehbar.

Dies liegt daran, dass die USA kaum Details zum betroffenen System und dem russischen Verstoß veröffentlichen. Es dauerte Jahre, bis die Regierung von Präsident Donald Trump konkretisierte, welche Rakete überhaupt gemeint sei: Der landgestützte Marschflugkörper *Novator 9M729* (NATO-Bezeichnung *SSC-8 Screwdriver*).⁷ Im November 2018 lieferte der amerikanische Direktor der nationalen Nachrichtendienste, Daniel Coats, erste Details und verkündete, dass Russland bereits mehrere Bataillone mit der Rakete, die auf Reichweiten von „weit über 500 Kilometer[n]“ getestet worden sei, ausgestattet habe.⁸ Zur Untermauerung dieser Vorwürfe gibt es praktisch keine offiziellen Beweise. Russland gibt lediglich zu, die SSC-8 zu besitzen, behauptet aber, ihre Reichweite liege bei nur 480 Kilometern.⁹

Russlands Besitz von SSC-8-Raketen verstößt wahrscheinlich gegen den INF-Vertrag. Öffentliche Beweise gibt es jedoch nicht.

Die spärlich verfügbaren Informationen schließen jedoch einen Verstoß mitnichten aus. Zum einen legt die Vehemenz, mit der die USA die Vorwürfe nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch bei NATO-Gipfeln und in Sitzungen der Speziellen Verifikationskommission (SVC), einem Organ des INF-Vertrages, vorgebracht haben, nahe, dass drückende nachrichtendienstliche Beweise vorliegen, welche aber selbst nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Außerdem teilen andere NATO-Mitglieder die Einschätzung der Amerikaner, dass Russland gegen den INF-Vertrag verstößt. So erklärte Bundeskanzlerin Merkel im November 2018: „Wir wissen, dass Russland die Vorgaben seit längerer Zeit nicht einhält.“¹⁰ Dass sich die amerikanischen Verbündeten geschlossen hinter den Vorwurf stellten, ohne schlüssige Beweise vorgelegt bekommen zu haben, ist eher unwahrscheinlich.

Russland erwidert den Vorwurf der USA seinerseits mit verschiedenen Anschuldigungen gegen die Vereinigten Staaten, von denen zumindest ein Vorwurf einigermaßen plausibel erscheint.¹¹ Die russische Seite kritisiert seit August 2014, dass die USA mit Teilen der territorialen Raketenabwehr in Europa (*European Phased Adaptive Approach*, EPAA) gegen den INF-Vertrag verstoßen. Der EPAA stützt sich auf eine 2016 in Dienst gestellte Anlage namens *Aegis Ashore* in Rumänien und ein zweites zukünftiges System in Polen, welche beide landgestützte Senkrechtstarter des Typs MK-41 VLS nutzen.¹² Das auch auf Schiffen der US-Marine eingesetzte *Aegis*-System ist in der Lage, Marschflugkörper vom Typ

Tomahawk mit Reichweiten von etwa 2.500 Kilometern abzuschießen. Als seegestützte Variante ist es aber vom INF-Vertrag ausgenommen.

Obwohl die Stellungen in Polen und Rumänien nicht mit Marschflugkörpern, sondern Abwehrraketen vom Typ SM-3 bestückt sind, sei das landbasierte MK-41, wie sein Pendant zur See, in der Lage, *Tomahawks* abzufeuern. Und somit sei es ein durch den INF-Vertrag verbotenes Startsystem für Mittelstreckenraketen – so die russische Argumentation.¹³ Die USA halten dagegen, dass sich die landbasierte MK-41 Startanlage von der schiffsbasierten durch unterschiedliche Software, verschiedene



Verstärken sich die Spannungen? Weder die USA noch Russland hatten ein Interesse an einem Fortbestehen des INF-Vertrages. Quelle: © Maxim Shemetov, Reuters.

Feuerleiteinrichtungen und andere Merkmale unterscheidet, daher keine Marschflugkörper abschließen könne und somit vertragskonform sei.¹⁴ Zur Untermauerung des russischen Einwands existieren ebenfalls keine offiziell zugänglichen, unabhängigen Beweise.

Zwar ist auch ein Verstoß seitens der USA nach dieser Darstellung grundsätzlich nicht auszuschließen. Die Anschuldigung einer Vertragsverletzung durch Russland wiegt aber schwerer als umgekehrt. Der den USA unterstellte Verstoß bleibt diffus und beruht auf Argumenten hypothetischer Fähigkeiten aufgrund der potenziellen Ähnlichkeit zu anderen Systemen. Währenddessen ist der gegen Russland erhobene Vorwurf konkret und stichhaltig, insbesondere wenn die Rakete tatsächlich auf verbotene Reichweiten getestet wurde. Dass geheime Erkenntnisgrundlagen, welche dies belegen, nicht öffentlich zugänglich gemacht werden können, kommt auch in anderen für nationale Sicherheit bedeutsamen Bereichen vor.

Rüstungskontrolle leichtfertig verspielt

Damit trägt Russland wohl die größere Verantwortung für das Scheitern des INF-Vertrages. Dem Land die gesamte Schuld zuzuschreiben, wäre jedoch zu einfach. Keine der Vertragsparteien – auch nicht die USA – hat die Möglichkeiten ausgeschöpft, den gegenseitigen Vorwürfen kooperativ nachzugehen. Dies ist in gewissem Maße auch eine Schwäche des INF-Vertrages, der zwar einen Austausch über Vertragsverletzungen in der SVC vorsieht, aber kein Verfahren zum Beweis oder zur Entkräftung von Anschuldigungen, wie etwa Inspektionen, anbietet. Das Verifikationsregime, welches einen Abbau der vormalig stationierten Mittelstreckenraketen überwachte, endete bereits 2001.

Trotzdem würde es mit genügend politischem Willen Mittel und Wege geben, um neue wechselseitige Schritte zur Verifikation zu konzipieren. Operative Reichweiten von Raketen ließen sich beispielsweise durch die Untersuchung telemetrischer Daten überprüfen, auch eine Vorführung der Systeme und Beobachtung von Testflügen

wäre möglich gewesen. Als die Vereinigten Staaten 2018 die Vorführung der SSC-8 forderten, verweigerte sich Russland dem jedoch. Nachdem Moskau im Januar 2019 endlich zur Vorführung bereit war, erklärte Washington aber, eine Inspektion reiche nicht aus, um die Reichweite der Rakete zu überprüfen, und forderte stattdessen eine umgehende Zerstörung des Systems.¹⁵

Keine INF-Vertragspartei hat die Möglichkeiten zur Verifikation ausreichend genutzt.

Außerdem hätten die USA Russland eine Inspektion ihrer *Aegis*-Raketenabwehrstellungen in Polen und Rumänien anbieten können, um zu demonstrieren, dass die dort installierten MK-41 VLS-Senkrechtstartanlagen nicht zum Abschuss von Marschflugkörpern geeignet sind und dieser Raketentyp dort auch nicht stationiert ist. Auch diese Option wurde nicht bemüht.¹⁶

Strategische Erwägungen und politische Motive

Es bleibt festzustellen, dass offensichtlich keine Vertragspartei ein Interesse an einem Fortbestehen des INF-Vertrages hatte. Die Gründe dafür liegen in bedenklich ähnlichen strategischen Denkweisen in beiden Hauptstädten, welche in internationalen Rüstungsverträgen keinen Mehrwert oder sogar einen Nachteil für die nationale Sicherheit sehen.

Die derzeitige US-Regierung ließ anfänglich in öffentlichen Stellungnahmen den amerikanischen Willen erkennen, Russland zur Einhaltung des INF-Vertrages bewegen zu wollen, und somit auf eine Überzeugung in Washington schließen, dass der Vertrag im amerikanischen Sicherheitsinteresse sei. Im Oktober 2018 vollzog Präsident Trump jedoch einen abrupten Kurswechsel, kündigte einen Ausstieg aus dem INF-Vertrag an und verwies dabei nicht nur auf Russlands Vertragsverletzung, sondern auch auf das chinesische

Arsenal an Mittelstreckenraketen: „Wenn Russland das macht und China das macht und wir uns an das [INF-]Abkommen halten, dann ist das nicht akzeptabel“, so der Präsident.¹⁷

Die Gründe für die Kündigung liegen für Präsident Trump damit nicht nur im russischen Verstoß, sondern auch darin begründet, dass China als strategischer Konkurrent ein Waffensystem besitzt, das den USA vorenthalten bleibt – unabhängig davon, dass China nie Vertragspartei war.

Dabei ist der militärische Mehrwert landbasierter Mittelstreckenraketen laut Aussagen hochrangiger Angehöriger der amerikanischen Streitkräfte nicht eindeutig. Die USA verfügen über eine Vielzahl luft- und seegestützter Mittelstreckensysteme, die alle konform zum INF-Vertrag sind. Mit diesen Raketen schaffen die Vereinigten Staaten in Ostasien schon heute einen adäquaten Ausgleich zum chinesischen Arsenal aus vierzehn (davon zwölf landgestützten) Raketentypen.¹⁸ In Europa sind vier US-amerikanische, mit *Aegis*-Kampfsystemen ausgerüstete Einheiten permanent in der spanischen Marinebasis Rota stationiert. Diese können mit ihren Marschflugkörpern von europäischen Gewässern aus Russland erreichen. Zudem patrouillieren U-Boote der 6. US-Flotte regelmäßig entlang europäischer Seewege.¹⁹ So verwundert es nicht, dass der stellvertretende Vorsitzende des Generalstabs General Paul Selva 2017 vor dem US-Kongress erklärte: „Es gibt keine militärischen Anforderungen, die wir nicht derzeit unter Einhaltung des INF-Vertrages erfüllen können.“²⁰

Trumps Entscheidung zur Aufkündigung des INF-Vertrages basiert auf seiner allgemeinen Skepsis gegenüber internationalen Verträgen.

Eher zeigt die Entscheidung des Präsidenten ein weiteres Mal, dass Trump eine Benachteiligung der USA durch internationale Verträge wittert

oder zumindest eine Skepsis gegenüber deren Mehrwert hegt. Diese Denkweise, die sich auch im Umgang mit dem *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) mit dem Iran offenbart, ist aber von einer nüchternen Schlussfolgerung aus militärischen Notwendigkeiten abzugrenzen, denn ein strategischer Mehrwert ergibt sich aus einer Kündigung nicht unbedingt.²¹

Der Kursschwenk des Präsidenten fiel außerdem mit dem Aufstieg des von April 2018 bis September 2019 amtierenden ehemaligen nationalen Sicherheitsberaters John Bolton zusammen. Dieser wiederum berief im August 2018 den damaligen Direktor für Rüstungskontrolle im Nationalen Sicherheitsrat (NSC), Tim Morrison, ins Amt, welcher inzwischen zum neuen Direktor für Europa und Russland im NSC ernannt wurde.²² Beide gelten als ausgemachte Skeptiker internationaler Verträge, insbesondere von Rüstungskontrolle. Schon 2014 schrieb Bolton in einem Meinungsbeitrag: „Moskaus Verstöße gegen Rüstungskontrollverträge geben Amerika die Möglichkeit, sich überholter Begrenzungen seines eigenen Arsenal aus dem Kalten Krieg zu entledigen und seine militärischen Fähigkeiten aufzuwerten.“²³ Morrison gilt außerdem als ausgesprochener Russland-Hardliner.²⁴ Zwar handelt Präsident Trump oft unabgestimmt und impulsiv, dennoch dürften der Einfluss Boltons und Morrisons auch eine Erklärung für die Entscheidung der USA, sich aus dem Vertrag zurückzuziehen, gewesen sein.

Auf Seiten Russlands müssen die Gründe für die Aufgabe des INF-Vertrages früher gesucht werden. Die höchstwahrscheinlich bewusste Unterwanderung des Vertrages durch Russland begann mit der Entwicklung der SSC-8 in den späten 2000er Jahren. Somit ist der politische Diskurs der relevanten Entscheidungsträger in Moskau während dieser Zeit zu betrachten.

Eine bestimmende Sorge Russlands seit Mitte der 2000er Jahre ist die Proliferation von Marschflugkörpern und ballistischen Raketen mit mittleren Reichweiten in Russlands Nachbarschaft. Im Jahr 2007 soll der damalige russische Verteidigungsminister Sergei Iwanow gegenüber

seinem amerikanischen Kollegen die Intention, vom INF-Vertrag zurückzutreten, geäußert haben, mit der Begründung, Chinas, Irans und Pakistans Mittelstreckenraketen etwas entgegengesetzt zu müssen.²⁵ Im gleichen Jahr startete Russland vergeblich eine Initiative bei den VN, um eine Multilateralisierung des Abkommens zu erzielen.²⁶ Präsident Wladimir Putin erklärte 2007, „es wird schwierig für uns, innerhalb des Rahmens eines Vertrages [Anm.: gemeint ist der INF-Vertrag] zu bleiben, in einer Situation, in der andere Länder diese Waffensysteme entwickeln und dabei auch Länder in unserer Nachbarschaft sind“.²⁷ Aus diesen Äußerungen lässt sich ablesen, dass die russische Führung damals im INF-Vertrag ein Hindernis für die eigene Sicherheit sah – offensichtlich, da die Proliferation von Waffensystemen, die Russland selbst nicht erlaubt waren, als problematisch betrachtet wurde.

Ähnlich wie im Falle der USA ergibt sich diese Sichtweise nicht unbedingt aus zwingenden militärischen Gegebenheiten. Auch Russland verfügt über mindestens neun luft- und seegestützte Raketensysteme, die konform zum INF-Vertrag sind. Im Zuge der russischen Intervention in Syrien hat Russland seine Fähigkeiten zum Einsatz seebasierter Marschflugkörper, wie der von Schiffen im Kaspischen Meer und Mittelmeer abgeschossenen *Kalibr*-Raketen (NATO-Bezeichnung SS-N-30), sogar stark weiterentwickelt. Daher ist auch in russischen militärpolitischen Kreisen die Notwendigkeit zusätzlicher landbasierter Mittelstreckenraketen zur Abschreckung umstritten.²⁸ Die Sichtweise des in dieser Angelegenheit tonangebenden Präsidenten und Verteidigungsministers fußen wohl eher auf einer machtpolitischen Befürchtung. Nicht unähnlich zum derzeitigen Denksatz im Weißen Haus, betrachtet Präsident Putin das eigene Land als Weltmacht, für das er keine Handlungseinschränkungen durch internationale Verträge, denen andere Staaten nicht unterliegen, akzeptiert.

Ein weiterer in Moskau dominierender Gedanke der 2000er Jahre, welcher mitausschlaggebend für Russlands Unterwanderung gewesen sein könnte, war die Skepsis gegenüber der



amerikanischen ballistischen Raketenabwehr – anfangs nicht im Sinne der erst später vorgebrachten Anschuldigung, die Abschussrampen verstießen gegen den INF-Vertrag, sondern aufgrund Moskaus Auffassung, der Abwehrschirm sei gegen Russland gerichtet.²⁹ Nachdem 2007 die geplante Stationierung von US-Raketenabwehrstellungen in Europa bekannt wurde und eine russische Idee für ein gemeinsames Abwehrsystem mit der NATO scheiterte, fürchtete Moskau,



Der Stein des Anstoßes: Russland hat durch die Entwicklung seiner verbotenen Mittelstreckenrakete wahrscheinlich den Grundstein für das Ende des INF-Vertrages gelegt. [Quelle: © Mikhail Voskresensky, Reuters.](#)

dass die Raketenabwehr Russlands strategische nukleare Fähigkeiten beschneiden könnte.

Diese Erwägung mag ebenfalls Motivation zur Entwicklung eines Marschflugkörpers wie der SSC-8 gewesen sein. Dieser Raketentyp kann nur unzureichend bis gar nicht von einer Raketenabwehr erfasst werden und könnte deshalb Entscheidungsträgern in Moskau als ein probates Mittel gegen die territoriale Raketenabwehr

der USA erscheinen. Nichtsdestotrotz wäre dieser strategische Vorteil bereits durch verfügbare russische see- und luftgestützte Marschflugkörper erfüllt und käme auch ohne die Entwicklung einer landgestarteten Rakete aus. Ob Präsident Putin einen solchen Kompromiss beim Erhalt eines Symbols russischer Macht – die nukleare Fähigkeit des Landes – eingeht, scheint allerdings unwahrscheinlich. Vielmehr liegt es nahe, dass er signalisieren möchte, dass Russland den USA

ebenbürtig sei, und dafür auch eine Unterwanderung des INF-Vertrages in Kauf genommen hat.³⁰ So soll Putin bereits 2007 angesichts der amerikanischen Pläne zur Raketenabwehr in Europa einen Rückzug vom INF-Vertrag angedroht haben, um im Zweifel die US-Abwehrstellungen mit Mittelstreckenwaffen attackieren zu können.³¹

Auswirkungen auf die Bedrohungslage

Als Anfang 2019 zunehmend deutlich wurde, dass der INF-Vertrag scheitern würde, entbrannte unmittelbar eine Debatte über ein neues Wettrüsten und eine damit massiv verschärfte Bedrohungssituation. Eine rasante Erosion der Sicherheitslage ist jedoch zumindest für die nahe Zukunft nicht gegeben, weil sich die militärische Situation heute anders darstellt als in den 1980er Jahren. Denkbar ist allerdings eine schrittweise Entwicklung von Mittelstreckenwaffen durch die USA und Russland, verbunden mit einer möglichen limitierten Stationierung in Europa.

Trotz Aufrüstung auf Seiten Russlands und der USA greift ein Vergleich mit der Nachrüstung in den 1980er Jahren zu kurz.

Das Nachrüsten in der letzten heißen Phase des Kalten Krieges erfüllte aus westlicher Sicht den essenziellen Zweck, eine Abkoppelung europäischer Bündnispartner von den USA durch russische Mittelstreckenraketen zu verhindern. Ende der 1970er Jahre stationierte die Sowjetunion die ballistische Mittelstreckenrakete RSD-10 Pioner (NATO-Bezeichnung SS-20 *Saber*), die mit 5.000 Kilometern Reichweite Europa und Ostasien, jedoch nicht Nordamerika erreichen konnte. Das Fehlen einer vergleichbaren Mittelstreckenrakete im Westen führte aus Sicht des damaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt und Bundesaußenministers Hans-Dietrich Genscher zu einer Lücke im Spektrum der nuklearen Reaktionsfähigkeit der Allianz.³² Die NATO sorgte sich daher, dass

„die Glaubwürdigkeit der Abschreckungsstrategie des Bündnisses dadurch in Zweifel gezogen“ wird – und rüstete nach.³³

Es scheint auf den ersten Blick so, als würde sich die Geschichte wiederholen. Im August 2019 testeten die USA einen bodengestützten Marschflugkörper auf Basis der *Tomahawk*, der bis Anfang 2021 zur Stationierung bereitstehen soll. Bis Ende des Jahres soll eine ballistische Rakete mit Reichweiten von 3.000 bis 4.000 Kilometern getestet werden. Außerdem plant das Pentagon für 2020 ein Budget von 100 Millionen US-Dollar für die Entwicklung von drei konventionellen Mittelstreckenraketen ein. Diese Mittel sollen in den Folgejahren deutlich aufgestockt werden.³⁴ Russland kündigte seinerseits an, bis 2020 mit der Entwicklung einer Abschussvorrichtung für einen landgestützten Marschflugkörper auf Basis der SS-N-30 zu beginnen. Weitere Raketenprojekte sollen folgen.³⁵

Der Vergleich dieser jüngsten Entwicklungen mit dem Wettrüsten des Kalten Krieges hinkt jedoch. Heute hält damit nicht wie damals ein vollkommen neuer Waffentyp Einzug, der je nach Betrachtungsweise eine Lücke im nuklearen Fähigkeitsspektrum aufreißt oder schließt. Derzeit verfügen anders als zum Ende der 1970er Jahre beide Seiten über mehrere nukleare und konventionelle Raketentypen mit mittlerer Reichweite. Es existiert eine Vielzahl seegestützter Mittelstreckensysteme, wie die russische SS-N-30 und die US-amerikanische *Tomahawk*. Diese konventionellen Lenkwaffen können nach Experteneinschätzung mit nuklearen Sprengköpfen bestückt werden und haben eine hohe Reichweite und Präzision. Hinzu kommen luftgestützte nukleare Marschflugkörper, wie die russische Kh-102 *Kodiak* (NATO-Bezeichnung AS-23B) und die amerikanische AGM-86, welche mit Kampfflugzeugen wie der russischen Tu-95 *Bear* und der amerikanischen B-52 *Stratofortress* im eigenen Luftraum sehr schnell verlegt und von dort eingesetzt werden können.³⁶

Aufgrund dieses breiten Spektrums militärischer Fähigkeiten existiert bereits heute ein vielschichtiges Abschreckungspotenzial. Dies

wird mit der Einführung der russischen SSC-8 und zukünftiger einzelner amerikanischer und russischer Systeme zwar komplexer, ändert sich aber nicht grundlegend, solange nicht massenhaft neue Raketen stationiert werden. Das atomare Gleichgewicht wird also nicht im gleichen Maße erschüttert, wie es Ende der 1970er Jahre der Fall war, und es wird auch keine qualitativ andere Bedrohung geschaffen, die nicht schon vorher existiert hätte.³⁷ Auch werden ein Großteil der angekündigten Rüstungsprojekte Jahre der Entwicklung und Tests benötigen, bevor sie tatsächlich zur Verfügung stünden und eine Auswirkung auf die Bedrohungslage hätten.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Ende des INF-Vertrages ohne Folgen bleibt. Nach Expertenmeinung wird eine Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenraketen in Europa vom US-Verteidigungsministerium gewünscht und bleibt eine realistische Option. Diese wären nach derzeitigem Stand zwar nur mit konventionellen Gefechtsköpfen bestückt. Da eine nukleare Nachrüstung aber technisch möglich ist, dürfte die Bereitschaft vieler europäischer NATO-Verbündeter, diese Systeme auf ihrem Territorium zuzulassen, gering sein. Osteuropäische Bündnispartner, insbesondere Polen, haben jedoch eine höhere Bedrohungswahrnehmung von Russland und stehen einer Stationierung daher offener gegenüber. Gleichzeitig übt der amerikanische Kongress Druck auf die Regierung aus, zunächst stationierungswillige Verbündete zu identifizieren, bevor Entwicklungsgelder für neue Raketensysteme bewilligt werden. Sollten Washington und empfängliche osteuropäische Partner unter diesen Voraussetzungen bilaterale Notlösungen anstreben, könnte es zu Auseinandersetzungen innerhalb der NATO kommen, die das Bündnis paralysieren würden. Hierin liegt ein ernstzunehmendes politisches Risiko.³⁸

Potenziale zukünftiger Rüstungskontrolle

Parallel zu diesen Überlegungen beschreiben alle Seiten ein neues nukleares Rüstungskontrollabkommen für Mittelstreckenraketen als wünschenswertes Zielszenario. Wie eingangs dargestellt, pochen sowohl Russland als auch die

USA auf eine Einbindung Chinas und eventuell weiterer Staaten in diesen Vertrag. Ein solcher Verhandlungserfolg erscheint unter derzeitigen Bedingungen jedoch höchst unwahrscheinlich.

Dies liegt nicht nur an dem beschriebenen Zusammenbruch kooperativer Lösungsfindung zwischen Russland und den USA im Rahmen des INF-Vertrages, welcher auf einen Mangel an Vertrauen schließen lässt und eine Hypothek für zukünftige Verhandlungen darstellt. Es wird auch dadurch unwahrscheinlich, dass sich China nicht zum Beitritt eines INF-Nachfolgevertrages drängen lassen will.³⁹ Peking zieht sich seit Jahren auf die Position zurück, erst dann eine Beteiligung an Rüstungskontrollgesprächen für möglich zu halten, wenn Russland und die USA auf das Niveau der anderen nuklearen Staaten abgerüstet haben. Derzeit verfügt Russland aber über 6.850 und die USA über 6.450 Atomsprengköpfe, während Chinas Arsenal aus 280 nuklearen Gefechtsköpfen besteht.⁴⁰ Für die unter diesen Voraussetzungen nötige drastische Absenkung der amerikanischen und russischen Arsenale besteht absehbar kein politischer Wille in Moskau und Washington. Außerdem beharrt China darauf, auch weitere Waffentypen wie schwere Bomber und substrategische Waffen in einen Vertrag einzubeziehen.⁴¹ Ein umfassender Kontrollvertrag scheint unter diesen Voraussetzungen auf absehbare Zeit utopisch und ohne ein grundlegendes Umdenken oder einen Wechsel der derzeitigen politischen Führungen nicht machbar.

China würde einem INF-Nachfolgevertrag nur beitreten, wenn Russland und die USA zuvor drastisch abrüsten. Dies ist derzeit unrealistisch.

Realistisch und aus deutscher Sicht politisch erstrebenswert wäre jedoch nach dem Ende der vertraglichen Rüstungskontrolle von Mittelstreckenwaffen einen informellen, flexiblen

Kontrollansatz zu etablieren. Es bleibt festzuhalten, dass keine der beiden Seiten zunächst eine Stationierung von Mittelstreckenraketen zum politisch angestrebten Ziel erklärt hat. Präsident Putin beteuerte im Februar 2019, Russland werde keine Raketen mit mittlerer Reichweite in Europa oder anderen Teilen der Welt stationieren, wenn die USA dies nicht auch täten. Ebenso versicherte NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg nach dem Ende des INF-Vertrags im August 2019: „Wir werden nicht das Gleiche tun wie Russland [...] wir haben keine Intention, landgestartete Nuklearraketen in Europa zu stationieren.“⁴² Sicherlich wird die russische Beteuerung dadurch abgewertet, dass Russland nach allen Erkenntnissen bereits Verbände mit SSC-8 am Kaspischen Meer, ergo in Europa, stationiert hat. Andererseits zeigt die derzeitige Diskussion zur Nachrüstung in Washington, dass man auch dort nicht ohne Weiteres gewillt ist, die russische Stationierung völlig unbeantwortet zu lassen.⁴³

Um das Ziel eines informellen Einvernehmens, keine landgestützten Mittelstreckenraketen in Europa zu stationieren, realisierbar zu machen, haben die Bundestagsabgeordneten Roderich Kiesewetter (CDU) und Rolf Mützenich (SPD) daher den Vorschlag eingebracht, die russischen SSC-8- Raketen östlich hinter den Ural zu verschieben. Die Einhaltung dieser Verlegung könnte über technische und nachrichtendienstliche Methoden verifiziert werden.⁴⁴ Ob damit die Voraussetzung geschaffen würde, eine Nachrüstung mit Mittelstreckenwaffen in Europa durch die NATO obsolet zu machen, hängt jedoch zwingend davon ab, ob sich Moskau dazu bereit erklärt, ohne, ähnlich wie die Sowjetunion im Zuge des NATO-Doppelbeschlusses, durch westliche Raketenstationierungen dazu gezwungen zu werden.

Dass Moskau ohne Druck diesem Vorschlag folgt, ist momentan schwer vorstellbar. Auch hat Deutschland nur begrenzte Möglichkeiten, diplomatisch auf Russland einzuwirken, einen solchen Vorschlag zu akzeptieren. Dennoch sollte die Bundesregierung auf die Umsetzung des wechselseitig deklarierten Verzichts einer Stationierung von

Mittelstreckenraketen in Europa beharren und auf den konkreten Vorschlag, der dafür existiert, hinarbeiten. Denn auch im Kongress in Washington gibt es Skepsis gegen eine Nachrüstung, gleichzeitig haben russische Offizielle im Außenministerium Interesse an einem Stationierungsverzicht geäußert.⁴⁵ Dies sollte Deutschland unterstützen und für die eigene Position werben.

Nicht zu vernachlässigen sind zuletzt vertrauensbildende Maßnahmen, welche für eine informelle Absprache Grundvoraussetzung wären. Die Erosion des Vertrauens zwischen beiden Seiten ist schließlich Wurzel des Problems und kann nur über einen Austausch auf allen Ebenen wieder aufgebaut werden. Dazu zählt ein intensiver politischer Dialog im Rahmen der fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates und des NATO-Russland-Rates. Noch wichtiger als der politische und in diesen Formaten teilweise festgefahrene Dialog wäre aber ein Austausch auf militärischer Ebene. Militärangehörige unterstreichen die Bedeutung dieses Direktkontakts zur Verbesserung von Transparenz, zum Abbau von Missverständnissen und somit zur Vertrauensbildung.⁴⁶ Im Rahmen des Wiener Dokumentes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sollte dieses Instrument stärker genutzt werden.⁴⁷ Der derzeit auf Eis liegende Austausch auf militärischer Ebene im NATO-Russland-Rat müsste ebenfalls wieder aufgenommen werden, um Vertrauen zurückzugewinnen.

Auch wenn er nur mittelfristig wirken kann, würde ein solcher Vertrauensaufbau die Basis bilden, um die beschriebenen Vorhaben zu einer kooperativen Zurückhaltung bei der Stationierung landbasierter Mittelstreckenraketen in Europa zu implementieren. Dass informelle, reziproke Kontrollansätze funktionieren können, zeigen die *Presidential Nuclear Initiatives* (PNIs) von 1991, in deren Rahmen Präsident George H. W. Bush freiwillig die Reduktion taktischer Nuklearwaffen vollzog und Präsident Gorbatschow daraufhin aus eigenen Stücken folgte. Dafür müsste aber die Vertrauensbasis stimmen.

Fazit

Russland hat durch die Entwicklung seiner verbotenen Mittelstreckenrakete wahrscheinlich den Grundstein für das Ende des INF-Vertrages gelegt. Obwohl der größere Teil der Schuld damit auf russischer Seite liegt, haben auch die USA es versäumt, ernsthafte Anstrengungen zur Bewahrung des Vertrages zu unternehmen. In beiden Hauptstädten dominiert die Einstellung, der INF-Vertrag sei nicht mehr zeitgemäß. Der Verweis auf den verbreiteten Besitz von Mittelstreckenwaffen, insbesondere Chinas und anderer russischer Nachbarn, und die Folgerung, der INF-Vertrag sei nicht mehr im Sicherheitsinteresse beider Länder, erlauben aber eher Rückschlüsse auf die machtpolitische Denkweise der beiden Präsidenten und ihres Umfelds, als dass militärische Notwendigkeiten einen Ausstieg aus dem Vertrag tatsächlich rechtfertigen. Denn Fakt ist, dass angesichts der luft- und seegestützten Systeme in beiden Arsenalen eine zusätzliche Entwicklung landgestarteter Mittelstreckenraketen für Russland und die USA kaum militärischen Mehrwert liefert.

Da die Verbreitung von Mittelstreckenwaffen heute so groß und das Abschreckungsgleichgewicht daher vielschichtig und komplex ist, ändert die Einführung der russischen Rakete sowie möglicher amerikanischer Gegenstücke die Bedrohungslage auch nicht zwangsläufig. Dennoch könnte die Frage einer limitierten Nachrüstung die NATO spalten. Gleichzeitig ist derzeit nicht absehbar, wie der Wunsch nach der Verhandlung eines Folgevertrages gerade mit Blick auf China realistisch umsetzbar sein sollte.

Daher sollte sich die Politik auf ein informelles Einvernehmen zur Zurückhaltung bei der Stationierung von Mittelstreckensystemen, zumindest in Europa, konzentrieren. Deutschland unterbreitete bereits erste Vorschläge, für welche es sich weiterhin diplomatisch einsetzen sollte. Dabei gilt es gerade das amerikanische Repräsentantenhaus zu unterstützen, welches sich gegen die Bewilligung von Mitteln zur Entwicklung landgestützter Mittelstreckenraketen ausgesprochen hat.⁴⁸ Eine Umsetzung verlangt aber auch den erfolgreichen

Aufbau von Maßnahmen zur Vertrauensbildung, insbesondere durch mehr militärische Kontakte und militärischen Austausch. Dabei ist jedoch Bescheidenheit gefordert. Solch ein Vertrauensaufbau wird sicherlich nur schrittweise und mittelfristig Auswirkungen haben können.

Ein funktionierendes Vertrauensverhältnis ist auch deshalb so bedeutend, da sich bereits jetzt das Zusammenbrechen des nächsten und letzten nuklearen Kontrollvertrages abzeichnet: Im Februar 2021 läuft der New-START-Vertrag zur Reduzierung und Begrenzung strategischer Nuklearwaffen aus. Ohne politischen Willen zur Verlängerung des Abkommens könnte sich das Scheitern des INF-Vertrages dort wiederholen. Damit wäre nukleare Rüstungskontrolle endgültig Geschichte.

Philipp Dienstbier ist Referent im Team Europa / Nordamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Die Abkürzung INF steht für „Intermediate Range Nuclear Forces“.
- 2 Vgl. Graw, Ansgar / Jungholt, Thorsten 2019: Die Rückkehr der Atomraketen nach Europa, Welt am Sonntag, 10.01.2019, in: <https://bit.ly/2YQatWO> [12.08.2019].
- 3 Vgl. Kubiak, Katarzyna 2019: Schauplatz statt Akteur: Europa zwischen zwei Nuklearmächten, in: Osteuropa 69: 1–2, S. 113–118.
- 4 Zum Inhalt des Abkommens: Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty), 1987, in: <https://bit.ly/2Kv4woI> [12.08.2019].
- 5 Lifflander, Justin 2012: 25 Years On, Gorbachev Recalls Nuclear Milestone, The Moscow Times, 06.12.2012, in: <https://bit.ly/2KJDgnH> [28.06.2019].
- 6 Vgl. U.S. Department of State 2014: Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments, 07/2014, in: <https://bit.ly/2KJFDHa> [12.08.2019].
- 7 Vgl. Kühn, Ulrich 2019: Das Ende des INF-Vertrags: Folgen für die nukleare Rüstungskontrolle in Europa, in: Osteuropa 69: 1–2, S. 89–101.
- 8 Vgl. Coats, Daniel 2018: Director of National Intelligence Daniel Coats on Russia’s Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty Violation, Office of the Director of National Intelligence, 30.09.2018, in: <https://bit.ly/2Q7MDRo> [23.07.2019].
- 9 Vgl. Hegmann, Gerhard 2019: Die Waffe, die das atomare Gleichgewicht erschüttert, Die Welt, 10.01.2019, in: <https://welt.de/186641682> [23.07.2019].
- 10 Vgl. Merkel, Angela 2018: Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem dänischen Ministerpräsidenten Rasmussen, 20.11.2018, in: <https://bit.ly/2DSDt6> [23.07.2019].
- 11 Die anderen Vorwürfe von russischer Seite sind (1.) der Einsatz der USA von Raketen mit verbotenen Reichweiten zum Testen von Raketenabwehrsystemen und (2.) der Besitz von unbemannten Drohnen. Es ist jedoch fragwürdig, ob die Definition der verbotenen Waffensysteme, wie sie im Vertragstext genannt ist, tatsächlich auf diese beiden Fälle anwendbar ist. Daher werden sie hier nicht weiter behandelt.
- 12 Vgl. Kubiak, Katarzyna 2017: Raketenabwehr: Potentiale einer Kooperation mit Russland, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 2017/S 13, 07/2017, in: <https://bit.ly/2H6LS4e> [23.07.2019].
- 13 Zukünftig soll das *Aegis Ashore*-System in Polen und Rumänien auch mit der Hybridrakete SM-6 ausgestattet werden, welche sowohl defensiv als auch offensiv nutzbar ist. Damit würden sich zusätzlich zu den derzeitigen Anschuldigungen weitere Fragen über den tatsächlichen rein defensiven Charakter des Systems stellen.
- 14 Vgl. Woolf, Amy 2019: Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress, Congressional Research Service, 02.08.2019, in: <https://bit.ly/2kwmXwW> [23.07.2019].
- 15 Vgl. Zagorskij, Andrej 2019: Le roi est mort, vive le roi? Die Zukunft der Rüstungskontrolle nach dem INF-Aus, in: Osteuropa 69: 1–2, S. 79–87.
- 16 Vgl. Richter, Wolfgang 2019: Europa und der INF-Vertrag: Verdammte zur Zuschauerrolle?, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 26.04.2019, in: <http://bpb.de/apuz/289943> [12.08.2019].
- 17 Zitiert in Borger, Julian / Pengelly, Martin 2018: Trump says US will withdraw from nuclear arms treaty with Russia, The Guardian, 21.10.2018, in: <https://bit.ly/2IXzIS7> [23.07.2019].
- 18 Vgl. Kristensen, Hans M. 2018: INF Weapons: Status, Modernisations, and Arms Control Prospects, Toda Peace Institute, Policy Brief No. 25, 11/2018, in: <https://bit.ly/2LsoJfU> [23.07.2019].
- 19 Vgl. Richter 2019, N. 16; vgl. LeGrone, Owen 2019: New U.S. Intermediate-Range Missiles Aren’t Needed for Precision Strike in Europe, Arms Control Association, 27.08.2019, in: <https://bit.ly/2ky6I4v> [06.09.2019].
- 20 Einige Experten sehen die militärischen Vorteile landbasierter Mittelstreckenraketen aber in einer leicht besseren Präzision gegenüber luft- und seegestützten Varianten und ihrer höheren Überlebensfähigkeit durch schwerere Ortung. Auch General Selva erklärte, der strategische Vorteil des Besitzes landgestützter Systeme für die US-Streitkräfte könne u.a. eine höhere operationale Flexibilität sein. Vgl. U.S. Government Publishing Office 2017: Military Assessment of Nuclear Deterrence Requirements, 08.03.2017, in: <https://bit.ly/2IX4lmo> [23.07.2019]; vgl. Kühn, Ulrich 2018: Geht es eigentlich um China?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.10.2018, in: <https://faz.net/-gg5-9fw0o> [23.07.2019].
- 21 Vgl. Alcaro, Riccardo 2019: Ideology, Not Russia or China, Explains US Pullout from the INF, Istituto Affari Internazionali, 05.02.2019, in: <https://bit.ly/2Ls5ZNo> [23.07.2019].
- 22 Vgl. Ackerman, Spencer 2018: John Bolton Brings a Nuclear Superhawk Into the White House, The Daily Beast, 08.02.2018, in: <https://bit.ly/2XciqiL> [23.07.2019].
- 23 Vgl. Bolton, John / Yoo, John 2014: An Obsolete Nuclear Treaty Even Before Russia Cheated, The Wall Street Journal, 09.09.2014, in: <https://on.wsj.com/2XiZX99> [23.07.2019].
- 24 Vgl. Gramer, Robbie / Mackinnon, Amy 2019: Trump’s Top Russia Aide to Depart, Foreign Policy, 18.06.2019, in: <https://bit.ly/2IPOYLY> [23.07.2019].
- 25 Vgl. Gates, Robert 2014: Duty: Memoirs of A Secretary at War, New York.

- 26 Die Initiative fand trotz amerikanischer Unterstützung aber keine weitere Zustimmung in der VN-Hauptversammlung. Vgl. U.S. Department of State 2007: Joint U.S.-Russian Statement on the Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles at the 62nd Session of the UN General Assembly, 25.10.2007, in: <https://bit.ly/2xjxWib> [23.07.2019].
- 27 Vgl. Harding, Luke 2007: Putin Threatens Withdrawal from Cold War Nuclear Treaty, *The Guardian*, 12.10.2007, in: <https://bit.ly/2xknruZ> [23.07.2019].
- 28 In Russland dürfte jedoch ins Gewicht fallen, dass see- und landgestützte Raketen und die Plattformen, welche diese tragen, im Vergleich zu landgestützten Raketen teurer in Produktion und Unterhalt sind. Der russische Verteidigungshaushalt beträgt absolut lediglich ein Zehntel des amerikanischen, macht gleichzeitig mit 3,9 gegenüber 3,2 Prozent aber einen höheren Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung aus. Aus russischer Sicht haben daher landgestützte Systeme industriepolitische Kostenvorteile. Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 2018: SIPRI Military Expenditure Database, in: <https://sipri.org/databases/milex> [23.07.2019]. Diese Einschätzung wurde von Teilnehmern des unter Chatham House-Regeln stattgefundenen Workshops „Sicherheitsunordnung: Konfliktlinien und Handlungsspielräume“ der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 25. bis 28.03.2019 in Cadenabbia, Italien abgegeben.
- 29 Die USA beteuern hingegen, dass die Raketenabwehr nicht gegen Russland gerichtet sei. Zwar wurde in den ursprünglichen Erklärungen kein Bezug zu konkreten Staaten hergestellt, jedoch ist aus NATO-Sicht das Raketenystem tatsächlich zur Verteidigung gegen die Bedrohung ballistischer Raketen aus dem Nahen Osten gedacht – und damit vor allem gegen Iran. Vgl. Kubiak 2017, N.12.
- 30 Ebd.
- 31 Vgl. Woolf 2019, N.14.
- 32 Die Theorie einer Abkopplung Europas war aber damals nicht ohne Widerspruch – vernachlässigt sie beispielsweise die Rolle britischer und französischer Nuklearwaffen bei der atomaren Abschreckung in Europa. Vgl. Gassert, Philipp 2019: Rüstung, Bündnis-solidarität und Kampf um Frieden: Lernen aus dem Nato-Doppelbeschluss von 1979?, bpb, 26.04.2019, in: <http://bpb.de/apuz/289939> [12.08.2019].
- 33 Vgl. NATO 1979: Kommunique der Sondersitzung der Außen- und Verteidigungsminister der NATO in Brüssel [„NATO-Doppelbeschluss“], 12.12.1979.
- 34 Vgl. Reif, Kingston 2019: Trump Increases Budget for Banned Missiles, Arms Control Association, 05/2019, in: <https://bit.ly/2W8K1Bu> [23.07.2019]; vgl. ders. 2019: Treaty Withdrawal Accelerates Missile Debate, Arms Control Association, 09/2019, in: <https://bit.ly/2lHDwbt> [06.09.2019].
- 35 Vgl. Zagorskij 2019, N.15.
- 36 Vgl. Podvig, Pavel 2018: Who lost the INF Treaty?, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 26.10.2018, in: <https://bit.ly/2Njp72I> [23.07.2019].
- 37 Vgl. Podvig, Pavel 2019. Fahrlässig verspielt: Das Ende des INF-Vertrags, in: *Osteuropa* 69, 1–2, S.103–107; vgl. Richter 2019, N.16.
- 38 Stellungnahme von Dr. Ulrich Kühn zur öffentlichen Anhörung „Regionale Stabilität? Konventionelle und nukleare Rüstung und Abschreckung in Mittel- und Osteuropa heute: Möglichkeiten für Rüstungskontrolle und Abrüstung“ der 10. Sitzung des Unterausschusses Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung des Deutschen Bundestags (18. Wahlperiode), 15.05.2019.
- 39 Vgl. Spiegel Online 2018: U.S. Withdrawal from Nuke Treaty Worries Europeans, 30.10.2018, in: <https://spon.de/aff8> [23.07.2019].
- 40 Vgl. SIPRI 2018: SIPRI Yearbook 2018, Oxford.
- 41 Vgl. Zagorskij 2019, N.15.
- 42 Vgl. NATO 2019: Secretary General: NATO response to INF Treaty demise will be measured and responsible, 02.08.2019, in: <https://bit.ly/2lB7E8w> [06.09.2019].
- 43 Vgl. Zagorskij 2019, N.15.
- 44 Kiesewetter, Roderich 2019: Kiesewetter zu Chancen, den INF-Vertrag zu retten, 28.02.2019, in: <https://bit.ly/2lZ2rRf> [23.07.2019].
- 45 Vgl. Kühn 2019, N.38.
- 46 Einschätzung von Teilnehmern des Workshops „Sicherheitsunordnung: Konfliktlinien und Handlungsspielräume“, N.28.
- 47 Zum Inhalt des Übereinkommens vgl. OSZE 2011: Vienna Document 2011: On Confidence- and Security-Building Measures, 30.11.2011, in: <https://bit.ly/2ZXwCxU> [23.07.2019].
- 48 Ali, Idrees/Stewart, Phil 2019: After INF treaty’s demise, U.S. seeks funds for missile tests, *Reuters*, 02.08.2019, in: <https://reut.rs/2KdH0fN> [06.09.2019].



Quelle: © Adrian Abidi, Reuters.

[Das Ende der Rüstungskontrolle?](#)

Zwischen Wettrüsten und Allianzbildung

Wie Pakistan und China die indische
Verteidigungspolitik bestimmen

Romina Elbracht / Ann-Margret Bolmer

Obgleich Indiens nationale Sicherheit nach der Unabhängigkeit des Landes 1947 gleichermaßen durch Konflikte mit den Nachbarstaaten Pakistan und China gefährdet wurde, ist es aktuell vor allem das Reich der Mitte, das zum Maßstab indischer Verteidigungsmaßnahmen avanciert. Das indische Militär muss sich grundlegenden Reformen unterziehen, um zukünftigen Herausforderungen gewachsen zu sein. International will das aufstrebende Indien seine Strategische Autonomie zwischen den Weltmächten wahren.

In Indien kreist der öffentliche Diskurs nicht selten um Pakistan und um die Terrorgefahr, die, so der Vorwurf von indischer Seite, von dem Land ausgeht. Gleichzeitig ist die konventionelle Überlegenheit Indiens, demonstriert durch den Gewinn aller Kriege gegen Pakistan, omnipräsent. Während Pakistan für Indien ein kurzfristiges taktisches Problem ist und bleibt, avanciert China zunehmend zum entscheidenden Parameter der indischen Rüstungsmodernisierung, der das künftige Machtverhältnis in der Region maßgeblich prägen wird. Ein weiterer Aspekt ist die nach wie vor angespannte Situation in der Kaschmir-Region, auf die Indien und Pakistan einen Anspruch erheben. Dieser Konflikt erreichte im Februar 2019 einen zusätzlichen Höhepunkt während des Terroranschlags im Bezirk Pulwama. Die indische Regierungspartei *Bharatiya Janata Party* (BJP) verlagerte im Anschluss ihre politische Wahlkampagne auf das Thema der nationalen Sicherheit und schaffte es damit, ihr Wahlergebnis aus 2014, bei dem sie im indischen Unterhaus die absolute Mehrheit erhielt, bei den diesjährigen Parlamentswahlen sogar zu überbieten. Ein Dialog zwischen Indien und Pakistan scheint zum jetzigen Zeitpunkt in weite Ferne gerückt. China zeigt sich unterdessen als Unterstützer Pakistans und strebt weitere Investitionen im Zuge seiner Seidenstraße-Initiative an.

Indien teilt sowohl mit Pakistan als auch mit China umstrittene Grenzen, die die konkurrierenden territorialen Ansprüche der Länder unterstreichen. Die *Line of Control* (LoC), eine De-facto-Grenze zu Pakistan, und die *Line of Actual Control* (LAC), die das von Indien kontrollierte Gebiet von dem

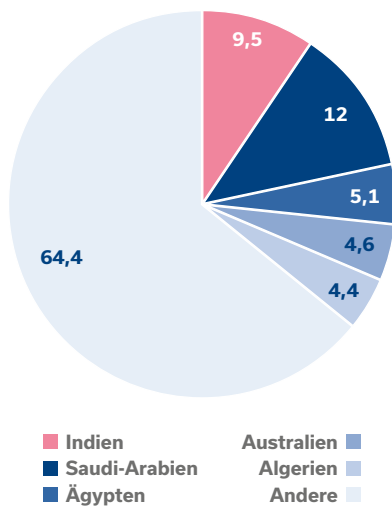
chinesisch kontrollierten Gebiet im Bundesstaat Jammu und Kaschmir trennt, sind seit Jahrzehnten Ursprung zahlreicher Konflikte. Indien befindet sich inmitten eines sicherheitspolitisch herausfordernden Umfelds und steht mit den oben genannten Staaten zwei unmittelbaren Gegnern gegenüber, die ihre Militärkapazitäten derzeit entscheidend modernisieren.¹

Der nachstehenden Analyse soll folgende These zugrunde liegen: Obwohl der Faktor Pakistan das (Auf-)Rüstungsverhalten Indiens weiterhin entscheidend mitbestimmt und einen Schwerpunkt der indischen Außenpolitik darstellt, entwickelt sich China rapide zur langfristigen strategischen Herausforderung vor allem im Rüstungsbereich. Diese Entwicklung geht einher mit der Frage, ob Indien angesichts des militärischen Drucks eher ein *Bandwagoning* an die USA vorziehen wird oder weiterhin den langjährigen Verbündeten Russland präferiert. Gleichzeitig steht die Frage im Mittelpunkt, welche rüstungspolitischen Dynamiken zwischen Weltmächten und denen, die es werden wollen, derzeit eine Rolle spielen. Laut Analyse des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) war Indien im Zeitraum 2014 bis 2018 zweitgrößter Waffenimporteur nach Saudi-Arabien, während die USA bei Waffenexporten unangefochten auf dem ersten Platz rangiert, gefolgt von Russland, das, trotz Rückgangs der Exporte, größter Waffenlieferant Indiens bleibt.

Indiens ständiger Wettlauf mit China

China ist nach wie vor ein zentrales Thema für die indischen Regierungschefs in Bezug auf

Abb. 1: Anteil der größten Waffenimporteure weltweit 2014–2018 (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung nach SIPRI database 2019, SIPRI Arms Transfers Database; in: <https://bit.ly/2p16QKG> [27.06.2019].

Sicherheits- und Verteidigungsstrategien, dies aber in einer viel multidimensionalen Form als noch in den 1960er Jahren. Damals führte China nach dem Sieg im Grenzkrieg von 1962 zwei Jahre später einen Atomtest durch, der den Indern große Sorgen bereitete.

Die Gefahr, die Indien aktuell in China sieht, lässt sich anhand folgender Punkte zusammenfassen:

1. eine lange indisch-chinesische Grenze, an der China die Oberhand behält, wenn es um Bodenangriffsoffensiven geht,
2. die Aufrechterhaltung der chinesischen Unterstützung Pakistans,
3. eine industrielle und wirtschaftliche Dominanz gegenüber Indien,
4. steigende chinesische Seemacht-Kompetenzen, die Indien im Indopazifik entscheidend herauszufordern vermögen.

Was die indischen Luftstreitkräfte betrifft, so zeichnen sich diese derzeit vor allem durch eine schwer durchschaubare Typenvielfalt aus, die eine Interoperabilität zwischen den verschiedenen Systemen erschwert, sowie durch das schnelle Altern der einmotorigen indischen Flotte, wie die einstrahligen russischen Abfangjäger MiG-21. Bei anderen Modellen wie den französischen Mehrzweckkampfflugzeugen *Mirage 2000* und *Rafale* mangelt es an Stückzahlen. Aufgrund von Sicherheitsbedenken der Indien beliefernden Staaten sind keine Codes verfügbar, die eine Kommunikation russischer Systematik mit westlichen Daten möglich machen würden. Das bedeutet für Indien, dass keine Synergien zwischen den Flotten geschaffen werden können.

Die indische Antwort auf steigende chinesische Kapazitäten, die von Atom-U-Boot-Flotten bis zu modernen Flugzeugträgern reichen, erscheint bislang unzureichend. Zum einen liegt dies an dem knappen indischen Budget sowie zum anderen am fehlenden Zugang zu westlicher Technologie, welche der chinesischen erfahrungsgemäß überlegen ist. Anstatt sich für einen einheitlichen Kurs zu entscheiden, der auf U-Booten, Schiffen, Elektronik und Datenbanken aus dem Westen basiert, wählt Indien für die Zukunft eine Strategie, die auf drei verschiedenen Flugzeugträgern fußt, von denen jeder ein anderes Flugzeug tragen wird. Trotz des im Grunde existierenden Zugangs zu überlegener Technologie bedeuten die derzeitigen indischen Beschaffungsstrategien somit, dass ein technologischer Vorteil nicht vorhanden ist und der massive militärisch-industrielle Komplex Chinas angesichts der fraktionierten und nicht kompatiblen indischen Flotte einen signifikanten Vorsprung erlangen wird. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass China eine deutliche langfristige Bedrohung für Indien darstellt, zumal Indien keiner klaren Strategie zum Umgang mit China folgt.²

Chinesische Ambitionen in Pakistan

Die strategische Zusammenarbeit zwischen China und Pakistan vermag Neu-Delhi militärisch stärker als alles andere herauszufordern.

Tabelle 1: Streitkräfte Indiens und Chinas im Vergleich (nach Waffengattungen, Klassen bzw. Soldaten, Stand 2019)

	Indien	China
Luftstreitkräfte		
Abfang- und Luftüberlegenheitsjäger	62	759
Jagdbomber	561	702
Erdkampfflugzeuge	117	240
Spionage-, Aufklärungs- und Überwachungsflugzeuge	3	51
AWACS-Flugzeuge	4	13
Tankflugzeuge	6	13
Bomber	0	172
Marinestreitkräfte		
U-Boote	16	59
Flugzeugträger	1	1
Zerstörer	14	27
Fregatten	13	59
Patrouillen- und Küstenschiffe	106	205
Bodenstreitkräfte		
Bodentruppen	1.237.000	975.000
Kampfpanzer	3.565	5.800
Schützenpanzer	3.100	5.000
Artilleriegeschütze	9.719	8.954
Selbstfahrlafetten und Feldhaubitzen	2.395	7.396

Quelle: Eigene Darstellung nach The International Institute for Strategic Studies 2019, *The Military Balance* 2019, London, zitiert in: Pant/Bommakanti 2019, N. 1.

Abgesehen von der Seekooperation hat sie auch an anderen Fronten zugenommen und profitiert von der verbesserten Interoperabilität zwischen den Streitkräften beider Länder. Diese erstreckt sich auch auf militärische Hardware mit zunehmender Kompatibilität in der Ausrüstung. Die pakistanische Luftwaffe setzt in China gebaute Jets ein und führt gleichzeitig gemeinsame

Übungen mit der Luftwaffe der chinesischen Volksbefreiungsarmee (VBA) durch.³

Der chinesisch-pakistanische Wirtschaftskorridor (CPEC) ist bedeutender Bestandteil der chinesischen *Belt and Road Initiative* (BRI) und führt durch den von Pakistan kontrollierten Teil Kaschmirs. Nur 50 Kilometer von dem letzten

Anschlagsort entfernt befindet sich eine von China finanzierte Autobahn. Es ist daher nicht verwunderlich, dass das Land ein deutliches Interesse an der Deeskalation des Konflikts hat, zumal China seine eigenen wirtschaftlichen Interessen verfolgt und den Wirtschaftskorridor als Ganzes sichern will. Die Vetomacht China war es auch, die am 13. März 2019 zunächst erneut den Vorschlag im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen blockierte, den Anführer der Terrorgruppe *Jaish-e Mohammed* (JeM), Masood Azhar, der frei in Pakistan leben soll, auf die Terroristenliste der VN zu setzen. Auf der einen Seite hat China diese Entscheidung mittlerweile revidiert, was Neu-Delhi als positives Signal in seine Richtung versteht.⁴ Auf der anderen Seite bleibt festzuhalten, dass China nicht die innenpolitischen Probleme Pakistans lösen kann, aber die Interessen und die potenziellen finanziellen Gelegenheiten derzeit zu groß sind, um Pakistan aus den Augen zu lassen.

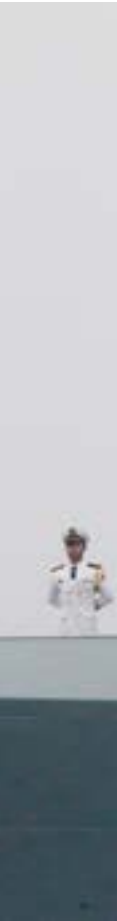
Indiens Streben nach militärischer Stärke

Im Zeitraum 2014 bis 2018 gingen 40 Prozent der weltweiten Waffenkäufe in die Region Asien und Ozeanien – ein Indikator für die steigende Militarisierung des Kontinents. Vor allem im Bereich der Nuklearwaffen rüstete das Dreieck aus Pakistan, China und Indien in 2018 erheblich auf. Während China in Erweiterung und Diversifizierung seines nuklearen Arsenal investierte, erhöhten sowohl Indien als auch Pakistan die Menge an spaltbarem Material, die im nächsten Jahrzehnt zu einem signifikanten Anstieg von Nuklearwaffen führen kann.⁵ Dabei werden die Waffen weniger zum eigentlichen Einsatz gebaut, sondern eher als Mittel der Abschreckung zum Erhalt des Status quo zwischen Indien auf der einen Seite sowie Pakistan und China auf der anderen. Denn auch wenn Indien weltweit das einzige Land ist, das mit zwei nuklearen Gegnern an seinen Grenzen konfrontiert ist, so muss es keine nukleare Eskalation von chinesischer Seite erwarten. Ähnlich wie Indien verfolgt auch China die *no-first-use policy*, die den Gebrauch von Nuklearwaffen nur im Falle eines nuklearen Angriffs vorsieht, jedoch nicht als Mittel zur Verteidigung gegen

konventionelle Waffen. Warum aber investieren sowohl China, Pakistan als auch Indien dennoch in die nukleare Aufrüstung? China wird von dem Wunsch angetrieben, mit dem allgegenwärtigen Kontrahenten USA gleichzuziehen. Indien verfolgt ein ähnliches Ziel mit der Motivation, an das chinesische Arsenal heranzureichen. Zum Vergleich: 2018 verfügte Indien über 130 bis 140 nukleare Sprengköpfe, China über 290 und die Vereinigten Staaten über 6.185.⁶ Schon der Bau der ersten indischen Atombombe *Smiling Buddha* war motiviert vom chinesischen Atomwaffenversuch in 1964. Nach dem indischen Atomwaffentest 1974 argumentierte Pakistan, dass es nun zum Zwecke der Verteidigung gezwungen wäre, ebenfalls Atomwaffen zu bauen. Zwischen Indien und Pakistan bestand ab diesem Zeitpunkt eine *mutually assured destruction*, eine in Zeiten des Kalten Krieges nicht ungewöhnliche Dynamik. Der indische Verteidigungsexperte Harsh V. Pant vom King's College London beschreibt Indiens nukleare Aspirationen wie folgt: „Security and status will continue to guide India's nuclear policy in future.“⁷

Die Aufrüstung im Nuklearwaffenbereich in Indien, Pakistan und China ist weniger für den wirklichen Einsatz als zur Abschreckung bestimmt.

Neben der Nuklearpolitik hat dabei die militärische Unterlegenheit gegenüber China zu Land, zu Wasser und zu Luft erhebliche Auswirkungen auf den indischen Verteidigungssektor. In diesem Zusammenhang sind die lange Grenze zu China im Nordwesten des Bundesstaates Jammu und Kaschmir und die weiter nordöstlich gelegene Grenze im Bundesstaat Arunachal Pradesh von größter Bedeutung. Im Sommer 2017 kam es zu einem Patt der indischen und chinesischen Armeen im Gebiet von Doklam in Bhutan. Die Region liegt nahe an dem für die indische Infrastruktur wichtigen *Chicken Neck*, einem schmalen indischen Landkorridor mit Grenzen zu Nepal



und Bangladesch, der den Nordosten Indiens mit dem Rest des Subkontinents verbindet.

Durch die Militärbasen, die Teil des sogenannten *String of Pearls* sind, welchen China im Indopazifik und ganz besonders um den indischen Subkontinent herum errichtet hat, muss Indien auch an seinen maritimen Grenzen wachsam sein. Diese von Neu-Delhi empfundene Einkreisungspolitik des chinesischen Rivalen ist Teil von dessen BRI, wodurch China bereits enge Beziehungen zu vielen Nachbarstaaten Indiens wie Sri Lanka, Malediven, Pakistan, Nepal, Bangladesch sowie Myanmar unterhält und wodurch es in Schlüsselregionen im Indischen Ozean, die Indien als traditionelle Einflussphären begreift, eine starke Präsenz zeigt. Je nachdem, wie sich

die Beziehungen zwischen Indien und China in naher Zukunft entwickeln, kann die chinesische Herangehensweise dazu führen, dass Indien erhebliche, besonders wirtschaftliche Verluste erleidet sowie viel Macht und Einfluss in einer Region verliert, die das Land als eigenen Hinterhof betrachtet. Das ambivalente indisch-chinesische Verhältnis ist grundsätzlich sowohl von Zusammenarbeit als auch durch Rivalität geprägt. Davon zeugt auf der einen Seite die Äußerung des neuen indischen Außenministers Jaishankar, zwei Wochen nachdem das Pentagon seinen *Indo-Pacific Strategy Report* veröffentlichte: „[T]he Indo-Pacific is for something, not against somebody.“⁸ Und auf der anderen Seite schlägt China in seinem neuesten *Defense White Paper* gegenüber Indien ebenfalls neutrale Töne an.



Reale Bedrohung? Die indische Antwort auf steigende militärische Kapazitäten Chinas erscheint bislang unzureichend.
Quelle: © Jason Lee, Reuters.

Denn trotz der Gebietskonflikte an der ca. 3.400 km langen indisch-chinesischen Grenze avancierte China in den letzten 20 Jahren auch zum wichtigsten Handelspartner Indiens. Nichtsdestotrotz mahnen indische Strategieexperten zur Vorsicht. Denn China bedrohe, anders als die USA, Indiens nationale Sicherheit durch anhaltende Grenzstreitigkeiten.

Im März 2019 konnte die *Defence Research and Development Organisation* (DRDO) Indiens erfolgreich einen eigenen Satelliten in der erdnahen Umlaufbahn abschießen. Mit der sogenannten *Mission Shakti* schaffte es die indische Raumfahrttechnologie, ein Exempel seiner Stärke zu statuieren, und sieht sich nun auf einem Level mit den einzigen drei Staaten, denen dies bisher gelungen ist – den USA, China und Russland.⁹ Auch die indische Raumfahrtbehörde war im Juli 2019 erfolgreich. Mit *Chandrayaan-2* will Indien im September seine erste Mondmission durchführen. Indien ist dabei nicht die einzige asiatische Großmacht, die sich in diesem Jahr ins All begeben hat: Anfang des Jahres landete eine chinesische Sonde auf der erdabgewandten Seite des Mondes. Sollte es im Weltall zu einem Wettstreit zwischen beiden Ländern kommen, so würde China trotz aller indischer Erfolge führend bleiben. Das chinesische Weltraumbudget ist fast doppelt so hoch wie das indische und die fortgeschrittene Technologie der Chinesen erlaubte diesen schon 2007 den Abschuss eines Satelliten.¹⁰

Defizite in Budget und Beschaffung

Die derzeit von der indischen Politik geforderten Reformen im indischen Verteidigungsministerium sind aufgrund finanzieller Engpässe kaum durchführbar. Trotz Anstieg des Verteidigungsbudgets in den vergangenen Jahren sinkt der Etat für Modernisierung kontinuierlich. Dabei gehört Indien zu den fünf Nationen mit den höchsten Militärausgaben weltweit, doch wurde über die Hälfte des Gesamtbudgets für Verteidigung 2017/2018 für Personal- und Pensionsgehälter aufgewendet. Und im Vergleich zu China zieht Indien den Kürzeren: Im Jahr 2018 betragen die chinesischen Verteidigungsausgaben 250

Milliarden US-Dollar, die indischen „nur“ 66,5 Milliarden.¹¹ Darüber hinaus verursachen strukturelle Schwierigkeiten Probleme in der einheimischen Rüstungsproduktion sowie bei der Beschaffung neuer militärischer Ausrüstung.¹²

Obwohl Premierminister Modi in seiner ersten Amtszeit versprach, diese zum Herzstück der „Make in India“-Kampagne zu machen und die nationale Waffenproduktion zu fördern, ist davon bis heute wenig zu sehen. Der einheimischen Rüstungsproduktion mangelt es an Qualität. Hinzu kommen Schwierigkeiten, pünktliche Lieferungen zu gewährleisten. Auch der Versuch, ausländische Rüstungsunternehmen dazu anzuregen, ihre Produkte für das indische Militär in Indien anzufertigen, ist bisher von mäßigem Erfolg gekrönt. Die einzige groß angelegte bilaterale Beschaffungsmaßnahme, die im Laufe der letzten Legislaturperiode beschlossen wurde, war die indisch-russische Produktion von AK-203-Gewehren im indischen Bundesstaat Uttar Pradesh.¹³

Symptomatisch für die undurchsichtigen und langwierigen indischen Beschaffungsmaßnahmen steht der Kauf einiger *Rafale*-Kampfflugzeuge.¹⁴ Kam es 2012 unter der damals regierenden *United Progressive Alliance* zunächst zu einer Einigung über den Erwerb von 126 Flugzeugen von der französischen Firma *Dassault*, so reduzierte die *National Democratic Alliance* diesen Deal 2016 auf 36 Flugzeuge – zu einem teureren Preis als noch in 2012. In der Öffentlichkeit verteidigte die Regierung diesen Kauf damit, dass ein größeres Waffenpaket mit mehr Leistungen erworben worden sei.¹⁵ Doch nicht nur der hohe Preis sorgte für erregte Gemüter; es war auch die durch erneute Verhandlungen verzögerte Lieferzeit, die die ohnehin geschwächte Luftwaffe noch weiter überstrapazieren würde.

Strategische Partnerschaften, die gepflegt werden wollen

Angesichts der zunehmenden geopolitischen und militärischen Bedrohung durch China erscheint ein verstärktes Bündnis mit den USA für Indien auf den ersten Blick reizvoll. Allerdings waren

die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Indien historisch betrachtet nicht immer von Freundschaft geprägt. Nach seiner Unabhängigkeit 1947 weigerte sich das junge Indien konsequent, in den Orbit der westlichen Bündnisse um die USA einzutreten. Obgleich Indien als blockfrei galt, war eine enge militärische Kooperation mit der Sowjetunion gegeben. Das Ende des Kalten Krieges und die wirtschaftliche Entwicklung Indiens hatten einen großen Einfluss auf die Außenpolitik des Landes. Die Russische Föderation der 1990er Jahre war für Indien kein strategischer Stützpfiler mehr, wie es die Sowjetunion während der beiden Kriege mit Pakistan 1965 und 1971 gewesen war. Die regionalen Initiativen Indiens nach dem Ende des Kalten Krieges und sein Nuklearwaffenprogramm waren Ausdruck einer selbstständigeren Außenpolitik des Landes. Es war auch jenes Nuklearwaffenprogramm, welches das Verhältnis zu den USA vor der Jahrtausendwende kurzzeitig vergiftete. Die Vereinigten Staaten antworteten mit Sanktionen auf die indischen Atombombentests von 1998. Spätestens unter Georg W. Bush und mit der Entbindung von den Sanktionen vertiefte sich die indisch-amerikanische Zusammenarbeit signifikant und mündete schließlich im *Nuclear Deal*, der zwischen den beiden Ländern 2005 unterzeichnet wurde.

Die Beziehungen zwischen Indien und den USA sind historisch ambivalent und auch derzeit in Hinblick auf Pakistan sowie Russland zwiespalten.

Bei der Abschlusserklärung der letzten 2+2-Gespräche 2018 zwischen den indischen und amerikanischen Außen- und Verteidigungsministern wurde der Status Indiens als *Major Defense Partner* (MDP) für die USA unterstrichen. Auch sollen die Streitkräfte beider Nationen in Zukunft mehr gemeinsame Übungen abhalten. Als Meilenstein im sicherheitspolitischen Bereich konnte gleichzeitig die Unterzeichnung des

Communications Compatibility and Security Agreement (COMCASA) gewertet werden. Ziel ist, den Kauf einer bestimmten Militärtechnologie aus den USA durch Indien zu erleichtern und Indien den Erwerb von Verschlüsselungstechnologie aus den USA zu erlauben, die in der Kommunikation des Militärs und der Nachrichtendienste zum Einsatz kommt.¹⁶

Der amerikanische Außenminister Mike Pompeo benannte die indischen Luftangriffe im Anschluss an den Terroranschlag im Februar 2019 als „Anti-Terror-Operation“ und wurde dafür von Pakistan kritisiert. Das Statement wurde im Zusammenhang mit dem amerikanischen Umwerben Indiens gesehen, das darauf abzielt, ein Gegengewicht zu Chinas zunehmenden Einfluss in der Region zu schaffen. Die jüngsten Auseinandersetzungen zwischen Indien und Pakistan hinterließen grundsätzlich eine Bandbreite an offenen Fragen. Eine betrifft den Einsatz von F-16-Kampfflugzeugen aus US-Produktion. Wären diese tatsächlich zum Einsatz gekommen, so hätten sich die Pakistaner über die verhängten Einschränkungen bei dem Kauf hinweggesetzt, zumal es von US-Seite als unmissverständlich gilt, dass die Maschinen nicht gegen Indien genutzt werden dürfen und ausschließlich bei Verteidigungs- oder Anti-Terror-Operationen eingesetzt werden sollen.¹⁷ Von indischer Seite ist problematisch, dass es sich bei der von den Pakistanern abgeschossenen Maschine um eine überalterte MiG-21 aus Russland handelte, die im Kampf mit der hochmodernen F-16 den Kürzeren zog und den aktuellen Zustand indischer Kampfflugzeuge kritisch hinterfragen lässt. Laut indischer Angaben ist nur die F-16 in der Lage, die Rakete des Typs *Advanced Medium Range Air-to-Air Missile* (AMRAAM), deren Reste Air Force-Informationen zufolge gefunden wurden, zu tragen.¹⁸ In der letzten Juliwoche 2019 wurde bekannt, dass die USA das F-16-Programm Pakistans mit geschätzten 125 Millionen US-Dollar technisch und logistisch weiterhin unterstützen werden. Damit einher geht ein 24/7 *end-use-monitoring* durch 60 entsendete Vertreter vor Ort. Das Pentagon formulierte in seinem Bericht dazu, dass das



Zunehmend selbstbewusst: Die regionalen Initiativen Indiens nach dem Ende des Kalten Krieges und das Nuklearwaffenprogramm des Landes waren Ausdruck einer selbstständigeren indischen Außenpolitik. Quelle: © Adnan Abidi, Reuters.

grundlegende militärische Gleichgewicht in der Region durch den neuesten Verkaufsdeal allerdings nicht verändert würde. Erschwerend für eine Vertiefung der indisch-amerikanischen Kooperation kommen darüber hinaus aktuelle Handelsstreitigkeiten zwischen beiden Ländern hinzu.¹⁹ Problematisch ist für die US-Seite zudem, dass sich Moskau und Neu-Delhi im Oktober 2018 auf den Kauf des russischen

Langstrecken-Boden-Luft-Raketen-Systems „Triumpf“ vom Typ S-400 einigten. Besagtes System soll der Abwehr von Kampfflugzeugen und Marschflugkörpern dienen und wird wahrscheinlich primär entlang der Grenze zu China installiert werden. Dabei forderte der US-Senat Indien auf, keine weiteren russischen Waffenkäufe zu tätigen, solange Russland mit Sanktionen belegt ist.²⁰



Aus Sicht des indischen Premierministers Modi könnte aktuell nichts so interessant sein wie die sich entfaltenden Allianzen sowohl zwischen Pakistan und China als auch zwischen China und Russland und was diese für Indiens internationale Beziehungen bedeuten. Indien sieht sich in einer wachsenden Beobachterrolle, zumal die traditionelle (Rüstungs-)Partnerschaft mit Russland für das Land eine wichtige ist und

chinesische Ambitionen für eine Verbesserung der chinesisch-russischen Beziehungen als Bedrohung des Status quo aufgefasst werden. Nichtsdestotrotz trafen sich Modi und der chinesische Präsident Xi am Rande des *Shanghai Cooperation Organisation Summit (SCO)* Mitte Juni 2019 und verständigten sich darauf, den bilateralen Dialog zu strittigen Grenzfragen zu verstärken. Modi unterstrich bei dem Gespräch, dass Pakistan konkrete Aktivitäten gegen grenzüberschreitenden Terrorismus unternehmen müsse, bevor Indien in den Dialog über andere bilaterale Fragen eintreten könne.

Während seiner ersten Amtszeit konnte Indiens Premier Modi vergleichsweise einfach auf die Kooperationsmöglichkeiten mit allen Weltmächten aufbauen, die er seit dem Ende des Kalten Krieges von seinen Vorgängern geerbt hatte. Diese Phase relativer Harmonie ist allerdings vorbei. Moskau und Peking sind erpicht darauf, den Einfluss der USA in dem, was sie als ihren Hinterhof betrachten – für Russland der innere Teil Eurasiens und für China der westliche Pazifik –, zu begrenzen. Gleichzeitig besteht das gemeinsame Ziel darin, sich gegenseitig bei der Auseinandersetzung mit den USA zu unterstützen.²¹

Ausblick

Wenn Indien nicht in der Rolle des Juniorpartners als Teil einer Allianz fungieren will, muss es intensiv in die Verbesserung seiner nationalen Militärkapazitäten investieren. Ganz im Sinne des von Narendra Modi in der letzten Legislaturperiode ausgerufenen Slogans „Make in India“ wird es in Rüstungsfragen zunehmend um länderübergreifende gemeinsame Initiativen gehen, bei denen die Möglichkeit eines Technologietransfers und einer Produktion in Indien essenzielle Vorgaben von indischer Seite bei der Ausschreibung militärischer Aufträge sein werden. Indien wird dabei auch in Zukunft auf seine Strategische Autonomie beharren und seine Entscheidungen an Einzelfallbeurteilungen knüpfen. Was die militärische Akquisitionsstrategie Indiens betrifft, existiert die Empfehlung, ein separates *Department of Defense Acquisition (DDA)* einzurichten mit dem

Ziel, alle beschaffungsbezogenen administrativen Maßnahmen zu zentralisieren. Gleichzeitig sollten regelmäßig Schulungen für indisches Akquisitionspersonal angeboten werden, um in Anschaffungsfragen künftig effizienter zu agieren.

Indische Medien berichteten kürzlich, dass bis Ende des Jahres 2019 ein modernisiertes indisches U-Boot und dazu passende Leichtgewichtstorpedos, *Shyena*, an die myanmarische Navy übergeben werden sollen. Der Deal ist Teil eines Langzeitplans, zu dem auch gemeinsame Übungen mit den indischen und russischen Partnern gehören. Hintergrund ist das Angebot Chinas, wie bereits im Fall von Bangladesch 2017, gebrauchte U-Boote an die myanmarische Marine zu liefern. Indien reagiert hierbei auf seine Befürchtung, dass kleinere Nationen wie Myanmar in seiner unmittelbaren Einflussphäre durch die Rüstungszusammenarbeit mit Peking zu stark von China abhängig werden könnten.

Deutschland und die EU als strategischer Anker?

Ein für Indien derzeit unberechenbarer US-Partner sowie ein expansiver chinesischer Nachbar lassen aktuell ein *window of opportunity* für einen intensiveren Einsatz von EU-Seite in Indien zu. Hierbei kommt Frankreich bislang eine Vorreiterrolle zu. Der vielversprechendste Bereich der Zusammenarbeit ist dabei die maritime Sicherheit im Indopazifik. Dafür spricht, dass bis zu 8.000 französische Soldaten in der Region stationiert sind. Frankreich hat gleichzeitig große Aufmerksamkeit auf die Verbesserung seiner Beziehungen zu Indien gelegt. Der Kauf der französischen Kampfflugzeuge *Rafale* auf indischer Seite steht dabei sinnbildlich für die Vertiefung der strategischen Beziehungen zwischen Indien und Frankreich. Während Macrons Besuch in Neu-Delhi im März 2018 unterzeichneten beide Seiten eine Vereinbarung über die logistische Unterstützung zwischen den Streitkräften einschließlich der Bereitstellung von Tank-, Reparatur- und Anlegeeinrichtungen für die Kriegsschiffe und Flugzeuge des jeweils anderen. Indisch-französische Militärübungen sind ebenfalls häufiger geworden. Zudem erklärte

der deutsche Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier bei seinem Indienbesuch im März 2018, dass Deutschland zusammen mit Frankreich „ein[en] neue[n] strategische[n] Anker“ für das Land darstellen könnte.²² Schon jetzt ist die Bundesrepublik der wichtigste europäische Handelspartner Indiens. Es geht nun darum, den Austausch auch in anderen Bereichen – Verteidigung inklusive – intensiver zu suchen, um ein Gleichgewicht in Asien, was auch im deutschen Interesse liegt, aus Deutschland mit zu beeinflussen.

Indien befindet sich in einem schwierigen Sicherheitsumfeld, das einen verstärkten Fokus auf die unmittelbare und erweiterte Nachbarschaft in der Region unbedingt erforderlich macht. Indien muss hier eine Schlüsselrolle einnehmen und in der direkten Konkurrenz mit China statt auf reaktionäres Verhalten auf *eigene Initiativen* setzen. Strategische Kooperationen mit den bekannten Großmächten wird Indien von Fall zu Fall entscheiden und zukünftig auch davon abhängig machen, ob die maritime Dimension der südasiatischen Sicherheitspolitik von dem jeweiligen Gegenüber verstanden wird. Es bleibt spannend im Indopazifik – und besonders für die größte Demokratie der Welt.

Romina Elbracht ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indien.

Ann-Margret Bolmer ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indien.

- 1 Vgl. Pant, Harsh V./Bommakanti, Kartik 2019: India's national security: challenges and dilemmas, in: International Affairs 95: 4, S. 835–857, in: <https://bit.ly/2TzQxRw> [16.08.2019].
- 2 Vgl. Iyer-Mitra, Abhijit 2019: A „Paper Tiger“? What India Wants to Be(come), in: Missaglia, Nicola/Tramballi, Ugo (Hrsg.): India's Global Challenge, Mailand, S.111–140.
- 3 Vgl. ebd.
- 4 Vgl. Kaufmann Bossart, Marco 2019: China baut in Kaschmir seinen Wirtschaftskorridor – Amerika zeigt sich desinteressiert, Neue Zürcher Zeitung, 02.03.2019, in: <https://nzz.ch/ld.1463862> [14.08.2019].
- 5 Vgl. SIPRI 2019: SIPRI Yearbook 2019: Armaments, Disarmament and International Security. Summary, in: <https://bit.ly/2KNkXfb> [20.06.2019].
- 6 Vgl. ebd.
- 7 Vgl. Pant, Harsh V./Joshi, Yogesh 2018: Indian Nuclear Policy, Oxford, S.163.
- 8 Vgl. Rej, Abhijnan 2019: Why New Delhi Will Be Left Unfazed By China's New Defense White Paper, The Diplomat, 25.07.2019, in: <https://bit.ly/2TFm5FL> [01.08.2019].
- 9 Vgl. Delhi Policy Group 2019: India Defence Digest 1: 1, 14.03.2019, in: <https://bit.ly/2OXPvQy> [14.08.2019].
- 10 Vgl. Petersen, Britta 2019: Indien startet seine Mondmission erfolgreich – und meldet damit seine Ambitionen im neuen Weltraum-Wettlauf an, Neue Zürcher Zeitung, 22.07.2019, in: <https://nzz.ch/ld.1497471> [01.08.2019].
- 11 Vgl. John, Tara 2019: US and China account for almost half of world's military spending, report says, CNN, 29.04.2019, in: <https://cnn.it/2TvaRTR> [01.08.2019].
- 12 Vgl. Behere, Laxman K. 2019: Defence Agenda for Modi Government 2.0, Institute for Defence Studies and Analyses, 06.06.2019, in: <https://bit.ly/2YTV0Vb> [23.06.2019]; vgl. SIPRI 2019, N. 5.
- 13 Vgl. Raghavan, Srinath 2019: Defence University to Defence Chief – Modi govt now has political capital for the big reforms, The Print, 18.06.2019, in: <https://bit.ly/31ChTjJ> [21.06.2019].
- 14 Vgl. Baliga, Suhas 2018: Opinion | A flawed defence procurement policy, livemint, 18.10.2018, in: <https://bit.ly/2TAINjd> [01.08.2019].
- 15 Vgl. Taneja, Recha 2018: What Is Rafale Deal Controversy? All You Need To Know, NDTV, 09.02.2018, in: <https://bit.ly/2wgusw3> [01.08.2019].
- 16 Vgl. Ministry of External Affairs, Media Center 2018: Joint Statement on the Inaugural India-U.S 2+2 Ministerial Dialogue, 06.09.2018, in: <https://bit.ly/33AvUcj> [28.06.2019].
- 17 Vgl. Samanta, Pranabh Dhal 2019: US justified F-16 sale to Pakistan in 2008 as deterrence against India, Economic Times, 06.03.2019, in: <http://ecoti.in/M3ULkY> [17.06.2019].
- 18 Vgl. Business Standard 2019: IAF shows missile pieces as evidence to prove use of F-16s by Pak, Business Standard, 28.02.2019, in: <https://mybs.in/2X3pTDn> [16.08.2019].
- 19 Vgl. Peer, Mathias 2019: Indien kontert Donald Trump mit neuen Zöllen, Handelsblatt, 16.06.2019, in: <https://bit.ly/2KIgEBI> [18.06.2019].
- 20 Vgl. Pandey, Vikas 2018: S-400: India missile defence purchase in US-Russia crosshairs, BBC News, 05.10.2018, in: <https://bbc.in/3IIZwCR> [20.06.2019].
- 21 Vgl. Mohan, Raja C. 2019: Raja Mandala: India and the Sino-Russian alliance, The Indian Express, 11.06.2019, in: <https://bit.ly/2MgmOMA> [17.06.2019].
- 22 Vgl. Fährnders, Till 2018: Sogar jenseits des Protokolls, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.03.2019, S.17.



Quelle: © Howard Burditt, Reuters.

[Das Ende der Rüstungskontrolle?](#)

Ein alter Bekannter ist wieder da

Russische Militärkooperationen in Afrika

Benno Mühler

Nachrichten über russische Militärkooperationen in Afrika haben jüngst für Aufsehen gesorgt. Seit 2009 ist die frühere Sowjetmacht wieder in Afrika engagiert und hat an ihre alten Verbindungen angeknüpft. Im Gegenzug für seine Waffen erhofft sich Moskau Zugang zu Afrikas Energie- und Rohstoffmärkten. Ein Blick auf das Engagement zeigt: Im globalen Wettbewerb um Einfluss in Afrika ist Russland nicht mehr zu ignorieren.

Mord in Afrika. Drei Journalisten getötet. Auf einer entlegenen Straße wurden sie von Unbekannten angehalten und mit Kugeln durchsiebt. Nur der Fahrer überlebte. Mutmaßlich ein Komplize.

Die beschriebene Szene stammt nicht aus einem Kriminalfilm, sondern soll sich so oder so ähnlich vor einem Jahr nahe der Stadt Sibut in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) zugetragen haben. Die Welt horchte auf. Die Journalisten stammten aus Russland. Ihre Mission in der ZAR sei eine Recherche über eine private, kremlnahe Sicherheitsfirma namens Wagner gewesen, wie das investigative russische Nachrichtenportal mitteilte, in dessen Auftrag sie recherchiert hatten. Es gehört dem Kreml-Kritiker Michael Chodorkowski.¹ Wenige Monate zuvor hatte Moskau erklärt, dass sich 175 Militärberater in der ZAR aufhielten.²

Die Verblüffung war groß. Weniger über den spielfilmreifen Mord, mit dessen Art man schon bei den Attentaten auf Alexander Litwinenko und Sergei Skripal in London Bekanntschaft gemacht hatte, sondern vielmehr über die russische Präsenz in Afrika. Versuchte Moskau nach der Annexion der Krim und dem Eingreifen in Syrien nun etwa auch auf dem afrikanischen Boden Fuß zu fassen und seinen internationalen Einfluss auszubauen? Die Antwort ist klar: Ja, natürlich! Doch die Einsicht darüber kommt verspätet.

Russland: Zurück in Afrika

Kaum ein anderer Erdteil hat in den vergangenen Jahren strategisch so an Bedeutung gewonnen wie

Afrika. Auch Russland bemüht sich um Einfluss. Während sich der Westen auf Entwicklungshilfe konzentriert und China Straßen, Schienen und IT baut, bietet Russland vor allem eines: Waffen. 19 Militärabkommen soll Russland seit 2015 mit afrikanischen Staaten geschlossen haben.³ Sein komparativer Vorteil: keine ethisch-moralischen Auflagen. Sein Interesse: der Zugang zu Afrikas Rohstoffen, um seine globale Führerschaft als Energieexporteur weiter auszubauen und Europa abhängig zu machen, sowie der Aufbau politischer Allianzen für Entscheidungen im System der Vereinten Nationen. Unter Afrikas Autokraten und Diktatoren, die nach wie vor die meisten der 54 Länder regieren, findet Russland problemlos Abnehmer. Russlands strategisches Engagement in Afrika begann bereits im Jahr 2009, nachdem die Beziehungen mit seinen ehemaligen sozialistischen Bruderländern unter Boris Jelzin fast vollständig zum Erliegen gekommen waren. Zwar ist sein Einfluss in Afrika noch gering, aber bereits zu groß, um Russland länger zu ignorieren. Abermals fordert es den Westen heraus – weniger offensiv, aber nach wie vor ideologisch.

Und sie tanzten einen Rumba...

Wer auf der Suche nach Spuren des ersten russischen Einflusses in Afrika ist, der mit dem Kalten Krieg begann, muss nicht tief graben. In Äthiopiens Hauptstadt Addis Abeba steht heute noch ein großer Karl-Marx-Kopf vor den Toren der Universität. In Berbera, einer wichtigen Hafenstadt Somalilands, rosten russische Kampfboote vor sich hin. Viele der älteren, gut ausgebildeten afrikanischen Eliten können Geschichten

vom Studium in Russland erzählen. Auch nach Deutschland kamen sie. Menschen aus Angola oder anderen Ländern waren im Straßenbild der DDR nicht fremd. Der aus Senegal stammende SPD-Bundestagsabgeordnete, Karamba Diaby, hat in den 1980er Jahren in Halle studiert.

Symbolisch prägte die afro-sowjetische Beziehung vor allem der Name eines Mannes: Patrice Lumumba, der schillernde erste Premierminister der unabhängig gewordenen Demokratischen Republik Kongo. Während manch einer heute in Deutschland seinen Namen mit einem Getränk verbindet (heiße Schokolade mit einem Schuss Rum) oder ältere Semester sogar noch einen umgedichteten Karnevalsschlager im Ohr haben („Und sie tanzten einen Rumba, Kasavubu und Lumumba“)⁴, diente Moskau der junge Freiheitskämpfer, der 1961 mit belgischem Einfluss ermordet worden war, als Fanal gegen den Westen. Wenig später wurde in Moskau eine Universität mit Lumumbas Namen eröffnet, die über Jahre hinweg die Kader der Staaten der Dritten Welt ausbilden sollte. Bis Ende 1991 sollen rund 50.000 Afrikaner in der Sowjetunion studiert haben. Weitere 200.000 seien ausgebildet worden.⁵

Politisch griff Moskau direkt in Ländern wie Äthiopien ein, wo es die kommunistische Militärdiktatur *Derg* unterstützte, mit Waffen belieferte und Agenten in Russland ausbilden ließ, oder in Angola, wo die MPLA-Partei (*Movimento Popular de Libertação de Angola*) einen Einparteienstaat errichtete. Agostinho Neto, Angolas erster Staatspräsident nach der Unabhängigkeit von Portugal, starb 1979 in einem Moskauer Krankenhaus.

Auf Eis gelegt, neu aufgenommen: Initiative der russischen Wirtschaft im Jahr 2009

Mit der Auflösung des Ostblocks endeten die Beziehungen Russlands mit Afrika fast vollständig. Das Land hatte mit sich selbst zu tun. Es war Wladimir Putin, der die Initiative ergriff und die Beziehungen wieder aufnahm. Dabei knüpfte er an alte Verbindungen an und baute neue auf. Ein systematischer Ansatz ist ab 2009 mit der Schaffung von Afrocom erkennbar, dem *Coordinating Committee for Economic Cooperation with*

Sub-Saharan Africa. Diese staatliche Einrichtung, an der Russlands staatliche Entwicklungsbank *Wneschekonombank* beteiligt ist, soll Investitionen russischer Firmen in Afrika fördern.⁶ Gleichzeitig wurde das 1959 gegründete *Russian Academy of Sciences' Institute for African Studies* zu neuem Leben erweckt, das seitdem Expertise über Länder und Märkte des Kontinents liefert.

Die russische Initiative im Jahr 2009 fällt in die Zeit, in der Afrika nach Jahren der Kriegs- und Krisenberichterstattung positive Nachrichten generierte. Hatte der „Economist“ in einer viel beachteten, weil drastischen Ausgabe im Jahr 2000 noch „Der hoffnungslose Kontinent“ (*The hopeless continent*) getitelt, hieß die Schlagzeile der Dezemberausgabe im Jahr 2011: „Afrika im Aufwind“ (*Africa rising*). Nach Jahren der Konflikte und Hungerkrisen schienen sich eine Reihe afrikanischer Länder politisch zu konsolidieren. Kriege und Staatsstriche nahmen ab, Parlamente wurden gewählt und blieben. Länder wie Ghana, Ruanda und Äthiopien verzeichneten zweistellige Wachstumszahlen. Sie weckten die Hoffnung, dass dem schon abgeschriebenen Kontinent mit seinen Löwenstaaten ein ähnlicher Sprung gelingen könne wie den asiatischen Tigerstaaten Jahre zuvor. So war auch aus Putins Sicht ein Engagement in Afrika für Russlands Wirtschaft unverzichtbar, der Rohstoffreichtum zu attraktiv.

Das Interesse an Afrikas Rohstoffen

Die Hauptbetätigungsfelder der russischen Wirtschaft sind der Energie- und Rohstoffsektor. Unter den wichtigsten in Afrika engagierten russischen Unternehmen finden sich *Rosatom*, *Gazprom*, *Abrosa* und *Renova*.⁷ Rund 20 Milliarden US-Dollar sollen die russischen Investitionen laut der Afrikanischen Entwicklungsbank 2013 betragen haben.⁸ Das Bild teilt sich auf in das Erschließen wichtiger Metalle und Edelsteine auf der einen Seite sowie in den Im- und Export von Energieträgern wie Gas und Uranium auf der anderen.

Im Bereich von Metallen und Edelsteinen sind für Russland Gold, Diamanten, Mangan, Chrom, Titan, Merkur, Kupfer, Nickel sowie Aluminium interessant; Stoffe, die es entweder selbst nicht





Europa herausgefordert: Die russische Strategie zielt darauf ab, Energiemärkte im Ausland zu erschließen, um seinen Hauptabnehmer Europa weiter abhängig zu machen. [Quelle: © Benoit Tessier, Reuters.](#)

besitzt, daheim erschöpft sind oder aber im Ural und Sibirien so schwierig abzubauen wären, dass ein Import aus Afrika profitabler ist. Die russische *Alrosa* baut etwa Diamanten in Angola, Botswana und Simbabwe ab.

Als führender Energieexporteur wäre Russland hingegen nicht auf den Import von Gas und Erdöl angewiesen. Doch die russische Strategie zielt

darauf, zum jetzigen Zeitpunkt von Russlands Stärke weitere Energiemärkte im Ausland zu erschließen, um global führend zu bleiben und seinen Hauptabnehmer Europa weiter abhängig zu machen. Ein Schwerpunktland für Russland ist dabei Algerien, wo Russland mit dem staatlichen algerischen Gasunternehmen *Sonatrach* 2009 eine Partnerschaft zur Erschließung eines Öl- und Gasfeldes in Ost-Algerien geschlossen



Einfluss durch Waffen und Schulungen: Seine Militärkooperationen mit Afrika hat Russland strategisch ausgebaut.
Quelle: © Goran Tomašević, Reuters.

und Interesse an weiteren Partnerschaften mit dem für Europa strategisch wichtigen Gasimporteure aus Algerien gezeigt hat.⁹

Vormachtstellung als Energieexporteur

Der zweite strategische Energieträger für Russland ist Uran. Ist auch bis heute Südafrika das einzige afrikanische Land mit einem Atomkraftwerk, so hat Russlands *Rosatom* doch seit 2016 mit sieben afrikanischen Ländern Verträge zum Bau von Nuklearanlagen geschlossen, darunter Äthiopien, Sambia und Kenia, die für ihr wirtschaftliches Wachstum Strom brauchen.¹⁰ Russland kann dabei nicht nur das technologische

Know-how liefern, sondern gleichzeitig auch den Treibstoff, um die Anlagen zu speisen. Zusammen mit seinen früheren Teilstaaten, wie unter anderem Kasachstan, ist Russland neben Australien der größte Produzent von Uran. Um seine Vormachtstellung am globalen Uran-Markt weiter auszubauen, hat Russland auch an Investitionen in Afrika Interesse. Allein die drei Staaten Südafrika, Namibia und Niger kommen für rund 17 Prozent der globalen Uran-Produktion auf.¹¹ So ist auch Russlands Engagement in der ZAR zu verstehen. Denn wenngleich die frühere französische Kolonie nur auf einen Bruchteil der Uranvorkommen Kasachstans kommt, so sind die zentralafrikanischen Ressourcen nicht unbedeutend. Frankreichs

Atom-Konzern *Areva* ist seit Langem in der ZAR engagiert und muss sich durch Russlands Einfluss herausgefordert fühlen.

Russland nutzt Waffenexporte als Zugang zu afrikanischen Rohstoffen

Im Handelswettbewerb am afrikanischen Markt kann Russland weder den technologischen Standard deutscher Maschinen oder amerikanischer Soft- und Hardware bieten, noch die chinesischen Niedrigpreise schlagen. Die Nische, in der Russland jedoch punkten kann, liegt in der Waffenproduktion und im Angebot militärischer Intelligenz – vor allem, weil es diese nicht an moralische Auflagen bindet und sie so für Afrikas Autokraten leichter zu haben sind, die ihre Macht gegenüber Rebellengruppen oder der zivilen Opposition sichern wollen.

Die Verbindung von Militärkooperation und dem Zugang zu Afrikas Märkten wird deutlich am Beispiel Algeriens, an das laut *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) zwischen 2014 und 2018 genau 14 Prozent aller russischen Waffenexporte gingen.¹² Ein anderes wichtiges Land ist Ägypten. Russland kommt laut SIPRI für 35 Prozent der Waffenexporte nach Afrika auf und steht damit an der Spitze. Nach Algerien liefert es U-Boote, Panzer und Helikopter, nach Ägypten Kampflugzeuge und Raketenabwehrsysteme. An Angola soll es dieses Jahr noch sechs SU-30 Kampffjets liefern.¹³

Russland liefert nicht nur Waffen nach Afrika, sondern auch militärische Expertise mit russischen Beratern, teils in hohen Positionen.

Seine Militärkooperationen mit Afrika hat Russland seit 2015 strategisch ausgebaut. Abkommen hat es mit 19 afrikanischen Ländern geschlossen. Fotos von Wladimir Putin und seinen afrikanischen Pendanten im Kreml oder auf dem Kontinent

sind keine Seltenheit mehr. 2018 besuchte Angolas neuer Präsident Lourenço Moskau. Vor Kurzem schloss Russland ein Abkommen mit der Republik Kongo und Präsident Sassou Nguesso. Auch mit dem großen, rohstoffreichen Nachbarland, DR Kongo, soll es eine Kooperation geschlossen haben.¹⁴ In Sudan hat der Kreml den Einsatz von Militärberatern bestätigt. In der ZAR sollen mittlerweile rund 200 russische Berater im Einsatz sein. Der oberste Sicherheitsberater des ZAR-Präsidenten Touadéra ist der Russe Valery Zakharov. Eine übergeordnet wichtige Rolle spielt Mikhail Bogdanov, Wladimir Putins persönlicher Afrika-Beauftragter, der für den Kreml Kontakte auf dem Kontinent knüpft.¹⁵

Der Aufbau einer afro-russischen Allianz: Wirtschaftsgipfel in Sotschi

Im russischen Sotschi soll in diesem Oktober der erste afrikanisch-russische Wirtschaftsgipfel stattfinden.¹⁶ Es liegt auf der Hand, dass das russische Engagement in Afrika neben dem wirtschaftlichen gleichsam ein politisches Interesse verfolgt. Mit 54 Staaten bildet Afrika den wichtigsten Block im System der Vereinten Nationen. Russland hofft auf gegenseitige Unterstützung im Falle von Dissens mit den anderen vier VN-Sicherheitsratsmächten: auf der einen Seite dem Westen, auf der anderen Seite China, mit dem Russland, sollte der Kreml sein Engagement auf dem Kontinent ausbauen, eines Tages in Afrika aneinander geraten könnte.

J. Peter Pham, ehemaliger Afrika-Experte am amerikanischen Think-Tank *Atlantic Council*, der vor Kurzem von Präsident Donald Trump zum US-Sondergesandten für die Region der Großen Seen ernannt wurde, hält wie die Mehrheit der Analysten Russlands Engagement in Afrika im Vergleich zum Westen und China zurzeit noch für begrenzt. Jedoch sei es mittlerweile so groß, dass es die anderen Mächte nicht mehr ignorieren könnten.¹⁷

Die neue Afrika-Strategie der USA, die der ehemalige US-Sicherheitsberater John Bolton Ende 2018 in Umrissen in einer Rede darstellte und welche die Sicherheit Amerikas, die Förderung

amerikanischer Investitionen und den effizienten Einsatz von Entwicklungsgeldern zum Mittelpunkt hat, nimmt Russland neben China klar als Herausforderung wahr. „Zusammengefasst hemmen Chinas und Russlands Raubtierpraktiken wirtschaftliches Wachstum in Afrika sowie die finanzielle Unabhängigkeit afrikanischer Nationen. Sie behindern amerikanische Investitionen, durchkreuzen amerikanische Militäroperationen und stellen für Amerikas Sicherheitsinteressen eine große Herausforderung dar.“¹⁸

Eine klare Strategie

Im internationalen Wettstreit um Einfluss in Afrika ist Russlands Strategie wie die Chinas, Amerikas oder auch weiterer Akteure wie der Türkei klar erkennbar. Das trifft auf die Strategien der Bundesregierung und der EU noch nicht zu. Die mit dem Marshallplan der Bundesregierung verfolgte Abkehr von der klassischen Entwicklungshilfe, die sich auch in der neuen Afrika-Europa-Allianz der EU wiederfindet,¹⁹ ist richtig und war überfällig. Nach wie vor dominieren jedoch Entwicklungshilfe und Demokratieförderung Europas Kooperation. Dieser Ansatz ist gerade in Zeiten anfällig, in denen Europas Demokratien selbst nicht in bester Verfassung sind – ein Umstand, der in den afrikanischen Hauptstädten nicht unbemerkt geblieben ist. So wird man dieser Tage im Gespräch mit afrikanischen Eliten vor Ort über Chinas Vormarsch auf dem Kontinent nicht selten auf ein wohllempfundenes Lächeln stoßen, wenn das derzeitige Schwächeln Europas zur Sprache kommt.

Die Bundesregierung und Europa könnten jedoch im globalen Systemstreit unbesorgt noch stärker die Wirtschaft fördern und Entwicklungshilfe entsprechend anpassen. Besser als jedes Demokratieförderungsprogramm ist die Strahlkraft, die von der wirtschaftlichen Stärke und Lebensqualität europäischer Demokratien ausgeht. So werden gute Beziehungen mit Europa immer im Interesse der afrikanischen Länder sein.

Der Vorstoß Russlands hat das Wettrennen in Afrika zusätzlich beschleunigt. Die Bundesregierung muss dabei nicht mitmachen. Denn

genauso wie ein verstärktes wirtschaftliches Engagement in Afrika Chancen bietet, stellt sich gleichzeitig die Frage: Was passiert, wenn Deutschland im Wettbewerb mit anderen Systemmächten in Afrika aneinandergerät? Wie verhält sich Berlin dann?

Benno Müchler ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Demokratischen Republik Kongo.

- 1 Deutsche Welle 2018: Russian journalists killed in Central African Republic, 01.08.2018, in: <https://p.dw.com/p/32PPa> [03.07.2019].
- 2 Hauer, Neil 2018: Russia's Favorite Mercenaries, The Atlantic, 27.08.2018, in: <https://bit.ly/2wtuO2u> [19.07.2019].
- 3 Ross, Aaron / Clarke, David 2018: Factbox: Russian military cooperation deals with African countries, Reuters, 17.10.2018, in: <https://reut.rs/2YgCdSJ> [03.07.2019].
- 4 Die Ursprungsversion war der Schlager „Und sie tanzten einen Tango“ des Hazy-Osterwald-Sextetts aus dem Jahr 1960.
- 5 Pham, J. Peter 2014: Russia's Return to Africa, Atlantic Council, 13.03.2014, in: <https://bit.ly/2y27udf> [03.07.2019].
- 6 Olivier, Gerrit / Suchkov, Dmitry 2015: Russia is back in Africa, Strategic Review for Southern Africa 37: 2, S. 146–167, in: <https://bit.ly/2GogIVE> [03.07.2019].
- 7 Ebd., S. 155.
- 8 Pham 2014, N.5.
- 9 Gazprom 2017: Sonatrach to invest \$50 billion in exploration and production projects, 23.03.2017, in: <https://bit.ly/2GnRo2h> [03.07.2019].
- 10 Malo, Sebastien 2019: Russia, China back nuclear as a clean-power fix for Africa, Reuters, 07.02.2019, in: <https://reut.rs/2GnOoD0> [03.07.2019].
- 11 World Nuclear Association 2018: Supply of Uranium, in: <https://bit.ly/2b1iSdi> [03.07.2019].
- 12 Wezeman, Pieter D. et al. 2019: Trends in International Arms Transfers, 2018, SIPRI Fact Sheet, 03/2019, S. 2, in: <https://bit.ly/2XMfLxP> [03.07.2019].
- 13 Hedenskog, Jakob 2018: Russia is Stepping Up its Military Cooperation in Africa, Swedish Defence Research Agency, 12/2018, in: <https://bit.ly/2XWZwBv> [03.07.2019].
- 14 Pelz, Daniel 2018: Russia builds military ties with Africa, Deutsche Welle, 01.06.2018, in: <https://p.dw.com/p/2ynLz> [03.07.2019].
- 15 Schmitt, Eric 2019: Russia's Military Mission Creep Advances to a New Front: Africa, The New York Times, 31.03.2019, in: <https://nyti.ms/2V8x62b> [03.07.2019].
- 16 Kremlin 2019: Sochi will host Russia-Africa Summit on October 24, Pressemitteilung, 28.05.2019, in: <https://bit.ly/2YmR91u> [19.07.2019].
- 17 Pham 2014, N.5.
- 18 Vgl. Weißes Haus 2018: Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy, 13.12.2018, in: <https://bit.ly/2rBYrg6> [03.07.2019].
- 19 Europäische Kommission 2018: Lage der Union 2018: Auf dem Weg zu einem neuen „afrikanisch-europäischen Bündnis“ zur Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen und zur Förderung von Investitionen und Arbeitsplätzen, Pressemitteilung, 12.09.2018, in: <https://bit.ly/2MSWZ4J> [03.07.2019].



Quelle: © Jorge Silva, Reuters.

[Das Ende der Rüstungskontrolle?](#)

Zum Scheitern zu wichtig

Auf dem Weg zu einer deutsch-amerikanischen
Partnerschaft mit der Türkei

[Michael Doran/Peter Rough](#)

Recep Tayyip Erdoğan wird oft in typischer Schwarz-Weiß-Manier als Bösewicht dargestellt, anstatt als Akteur in einem komplexen Handlungsgeflecht. Bei einer derartigen Simplifizierung geraten grundlegende Fragen nach der Beziehung zwischen der Türkei und dem Westen aus dem Blickfeld. Um den Nahen Osten zu stabilisieren, braucht der Westen die Türkei heute mehr denn je. Im Bereich der Außenpolitik sind sich Präsident Trump und Berlin selten einig, doch bewerten beide ihre Beziehungen zur Türkei als zu bedeutsam, um sie scheitern zu lassen. Dennoch verfolgen die Vereinigten Staaten und Deutschland eine je eigene Diplomatie gegenüber der Türkei, was eine ganzheitliche Strategie außer Reichweite rücken lässt.

Die Beziehungen zwischen den USA und der Türkei befinden sich derzeit in einer Krise. Am 12. Juli gab das türkische Verteidigungsministerium bekannt, dass die ersten Komponenten des russischen S-400-Flugabwehrsystems in dem Land eingetroffen sind. Das S-400 ist keine gewöhnliche Waffe, sondern ein modernes Flugabwehrsystem, dessen Potenzial amerikanischen Militärstrategen Sorgen bereitet. Schon lange vor dem Eintreffen der ersten Bauteile warnte die Trump-Regierung, dieser Schritt könne den Kauf des F-35-*Joint Strike Fighters*, des derzeit modernsten Flugzeugs der Welt, durch die Türkei gefährden. Amerikanische Regierungsvertreter ließen ihre türkischen Kollegen wiederholt und unmissverständlich wissen, sie könnten nicht modernste amerikanische Tarnkappenjets erwerben und gleichzeitig russische Waffen, die mit dem Ziel entwickelt wurden, erstere aus der Luft zu attackieren.

Die Entscheidung Amerikas, der Türkei den F-35 nicht auszuliefern, dürfte in diesem Stadium kaum mehr rückgängig zu machen sein und stellt einen harten Schlag für die türkische Luftwaffe dar, die 100 zukunftsfähige Kampfflugzeuge in Auftrag gegeben hatte. Doch ist dies erst der Anfang. Im größten Waffenprogramm der Welt wird der F-35 von einer Ländergruppe produziert, der die Türkei bereits früh beigetreten war. Die türkische Rüstungsindustrie rechnete damit,

während des Einsatzzeitraums der F-35-Jets Bauteile im Millionenwert pro Flugzeug für tausende Flieger produzieren sowie die anschließende Instandhaltung und Reparatur der Maschinen übernehmen zu können. Die nun doch nicht in Auftrag gegebenen F-35-Jets werden zu einem beachtlichen Minus in der Industriebilanz des Landes führen, das der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan zumindest teilweise durch eine gemeinsame Produktion des S-400 mit Russland auszugleichen gedenkt.

Hierbei handelt sich keineswegs um eine einzelne Kaufaktion, d.h. um den reinen Erwerb einer einzelnen Waffe. Es geht vielmehr um eine Neupositionierung der Türkei in der internationalen Politik. Die Entscheidung des Landes, den Deal abzuschließen, wird die Anwendung des amerikanischen Sanktionsgesetzes (CAATSA) nach sich ziehen, welches Maßnahmen gegen amerikanische Gegner verschärft. Verabschiedet wurde das Gesetz 2017 durch den Kongress, um Russland für seine militärischen Interventionen in der Ukraine und in Syrien sowie für die Eingriffe in den letzten amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf zu bestrafen. Obwohl die Regierung versucht, das Ausmaß dieser Vergeltungsmaßnahmen abzumildern, muss sie diese ergreifen – auch angesichts der eigenen Befürchtung, Länder wie Ägypten, Saudi-Arabien und Indien könnten ebenfalls das S-400 erwerben. Agiert sie nicht, würde sie das

Heft des Handelns im Kongress aus der Hand geben, in dem sich die beiden dort vertretenen Parteien in derlei Fragen überraschend einig sind.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind die sekundären und tertiären Folgen der amerikanischen Vergeltungsmaßnahmen nur schwer voraussehbar. Werden die Türken die Sanktionen als angemessene Strafe hinnehmen oder werden sie nach einer aggressiven Antwort suchen? Was wird darüber hinaus aus dem geplatzten Geschäft mit den F-35-Jets? Wird der russische Präsident Putin ein Ersatzprogramm anbieten und, falls ja, wie wird Erdoğan darauf reagieren?

Es steht außer Frage, dass der Erwerb des S-400 durch die Türkei keinen eigenwilligen Schritt eines unberechenbaren Regierungschefs darstellt. Erdoğan möchte dem Westen damit die Einleitung einer Zeitenwende signalisieren, die keineswegs aus heiterem Himmel kommt, sondern als Folge einer langfristig und schrittweise vollzogenen Verschlechterung der Beziehungen zu begreifen ist. Er spielt Moskau und Washington gegeneinander mit der Botschaft an beide Mächte aus, sein Land nicht länger als selbstverständlichen Partner ansehen zu können. Dieser Schritt soll die Optionen der Türkei erweitern. In den Vereinigten Staaten gilt er jedoch als ausgesprochener Fauxpas. Wie dieser Schritt in Zukunft zu bewerten sein wird, bleibt abzuwarten. In jedem Fall sollte der Westen seine Antwort sehr genau abwägen, geht es doch um nichts weniger als die Westorientierung der Türkei schlechthin.

Eine gefährliche Denkweise

Leider kommt die S-400-Krise zu einem Zeitpunkt, zu dem die Toleranz gegenüber der Regierung Erdoğan nicht sehr hoch ist. In Washington wird die Situation zweifelsohne eine gefährliche, im Sinne einer sich selbst erfüllende Prophezeiung wirkende Denkweise bei wichtigen Akteuren stärken, deren Ursprünge Jahre zurück liegen und der zufolge die Türkei nicht länger als Verbündeter gesehen wird. Während der Präsident und seine Berater diese Ansicht nicht teilen, gilt sie in verschiedenen Think-Tanks sowie in



Kreisen des Kapitols als Konsens. Dort wird auch die Meinung vertreten, die Türkei solle nicht länger Teil der NATO sein.

Um diese Position zu rechtfertigen, wird häufig eine Liste tatsächlicher und vermeintlicher Vergehen des Präsidenten Erdoğan angeführt: Er sei Mitglied der Muslimbrüderschaft, die eine intolerante Auslegung des Islam in der muslimischen Welt zu verbreiten suche. Er habe schweigend den Islamischen Staat unterstützt, was diesem ermöglicht habe, Rekruten über die Türkei einzuschleusen. Er sei ein autoritärer Demagoge, der die Demokratie untergrabe und eine Herrschaft des Pöbels forcieren. Er sei ein Feind des kurdischen Volkes und lasse ethnische Säuberungen in syrischen Dörfern durchführen. Er sei Antisemit, der versuche, Israel zu schwächen und zu zerstören. Und er habe schließlich, wie sein jüngstes Werben um Russland beweise, die Türkei innerhalb der NATO zu einem Trojanischen Pferd für Moskau gemacht.



Riskante Strategie: Der Waffendeal wird in Washington eine gefährliche, im Sinne einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung wirkende Denkweise stärken, der zufolge die Türkei nicht länger als Verbündeter gesehen wird.

Quelle: © Francois Walschaerts, Reuters.

nicht geteilt. Deutschland weiß, dass mit Blick auf die Türkei ein schwieriger Verbündeter einem desillusionierten Feind auf jeden Fall vorzuziehen ist, zumal dann, wenn sich dieser im Grenzgebiet zwischen Ost und West befindet. Deutschland unterstützt das Bemühen der Amerikaner, die gravierendsten Vorwürfe der Türkei zu verstehen und im Rahmen des Möglichen zu entkräften – ein Versuch, der, wird er mit Sorgfalt unternommen, durchaus nicht erfolglos bleiben muss.

Ein solches Bemühen könnte in Zeiten tiefgreifender Dissenzen die Grundlage für eine gemeinsame Agenda der Vereinigten Staaten und Deutschlands bieten. Da die transatlantischen Beziehungen zunehmend von Turbulenzen überschattet werden, ist dies durchaus von hohem Wert. Es gibt nur wenige Themen, bei denen sich Präsident Trump und Berlin einig sind. Jedoch bewerten beide Seiten ihre Beziehungen zur Türkei als zu bedeutsam, als dass sie scheitern dürften. Deutschland könnte eine wichtige Rolle dabei spielen, dem vorherrschenden Bild entgegenzuwirken, die Beziehungen zwischen den USA und der Türkei seien zum Scheitern verurteilt. Und es könnte den USA dabei helfen, die Auswirkungen der S-400-Krise zu bewältigen. Ein solcher Prozess könnte die deutschen und amerikanischen Politiker an den Wert des jeweils anderen erinnern.

Die tatsächlichen Ursachen der türkischen Ressentiments

Es fällt schwer, Recep Tayyip Erdoğan's politisches Vorgehen zu verteidigen. Die Gängelung der Presse und der politischen Gegner kennzeichnen seine nahezu zwanzigjährige Amtszeit. Die gröberen Seiten seines autoritären Stils bekamen Amerikaner im März 2017 in Washington, D.C. zu spüren, als Erdoğan seine Leibwächter auf friedliche Demonstranten hetzte. Seitdem

Indes kommt dieser Analyse der türkischen Außenpolitik eher die Rolle einer „Zeugin der Anklage“ zu. Während einige der Vorwürfe gegen Erdoğan keineswegs gänzlich unbegründet sind, werden sie doch oft ohne Kontextualisierung oder Analyse erhoben. Erdoğan wird als ausgemachter Schurke dargestellt anstatt als Akteur (wenngleich ein entscheidender) in einem komplexen Handlungsgeflecht. Bei einer derartigen Simplifizierung geraten grundlegende Fragen zur Beziehung zwischen der Türkei und dem Westen aus dem Blickfeld. Was genau möchte Erdoğan mit seinem besorgniserregenden Taktieren bezwecken und wie unvereinbar sind seine strategischen Ziele mit denen der westlichen Allianz? Und warum sind amerikanische Werte in der Türkei noch unbeliebter als Erdoğan selbst?

Deutschland ringt seit Jahren, wenn nicht seit Jahrzehnten, nach Antworten auf diese Fragen. Die Auffassung, eine Allianz mit der Türkei sei bereits tot, wird in Kreisen der Berliner Politik

rollen amerikanische Beobachter verzweifelt mit den Augen, sobald der Name Erdoğan genannt wird. Hierbei wird leicht vergessen, dass viele dieser Amerikaner vor nicht allzu langer Zeit in dem türkischen Präsidenten noch den großen Hoffnungsträger im Nahen Osten sahen.

Nach dem 11. September suchten die USA Verbündete für ihr Vorhaben einer Modernisierung des Islam – und stießen schnell auf den vielversprechenden Bürgermeister Istanbuls. Als frommer Muslim aus der Arbeiterklasse schien Erdoğan das Aushängeschild für eine aufgeklärte Führung im Nahen Osten zu sein. Als er 2002 mit seiner Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP) die Wahlen gewann, sprach Erdoğan in salbungsvollen Worten von seinem Wunsch, die Türkei in die Europäische Union zu führen. Die USA konnten ihr Glück kaum fassen. „Auf der Suche nach Hoffnungszeichen dafür, dass der Islam und die Demokratie nebeneinander bestehen können, richtet die internationale Gemeinschaft den Blick auf die Türkei“, schrieb die *New York Times* 2004. Im Jahr 2012 nannte Präsident Obama Erdoğan einen der fünf internationalen Verbündeten, denen er am meisten vertraue.

Wie rasch die Dinge sich doch ändern. Man erwehrt sich nur schwer des Eindrucks, die Amerikaner haben sich von Erdoğan betrogen gefühlt, da bereits ihre Anfangserwartungen an ihn zu hoch waren. Erdoğan hatte nie vor, sich an die Spitze der amerikanischen Bestrebungen einer Demokratisierung des Nahen Ostens zu setzen. Selbst wenn er es wollte, könnte er es nicht. Er ist Anführer eines komplex gestrickten Landes mit einer einzigartigen Geschichte und den entsprechenden Herausforderungen. Die Vorstellung, die Türkei sei nicht länger ein Verbündeter, ist in Teilen diesen unrealistischen Erwartungen geschuldet.

Des Weiteren wird hier eine komplexe Gesellschaft mit einem einzigen Mann gleichgesetzt. Zweifelsohne ist Erdoğan ein überaus mächtiger und einflussreicher Akteur in der türkischen Politik, doch seine Macht ist keineswegs unumschränkt. Dies führt uns der Rückschlag vor Augen, den er bei den jüngsten

Bürgermeisterwahlen in Istanbul hinnehmen musste. So angeschlagen sie auch sein mag, so ist die türkische Demokratie doch widerstandsfähiger als es Analysten vermuten. Die Popularität der regierenden AKP befindet sich derzeit auf ihrem Höhepunkt, doch eines Tages wird Erdoğan zurücktreten müssen. Wie werden die amerikanisch-türkischen Beziehungen aussehen, wenn es soweit ist? Öffentlichen Umfragen zufolge dürfte deren Zustand ausgesprochen schlecht sein und dürften über 70 Prozent der türkischen Bevölkerung die USA zurzeit als feindliche Macht ansehen. Im Gegensatz dazu schwankt die Zustimmungsrates zu Erdoğan zwischen 40 und 50 Prozent – ein Umstand, der verdeutlicht, dass sich das Misstrauen gegenüber Amerika keineswegs nur auf Erdoğan-Anhänger beschränkt. Dieses breit angelegte Misstrauen sollte amerikanischen Entscheidungsträgern mindestens ebensolche Sorgen bereiten wie die schillernden und schwer einschätzbaren Eigenschaften der Person Erdoğan selbst.

Die USA betrachteten die Zusammenstöße 2015 an der türkischen Grenze eher wie ein desinteressierter Zuschauer denn als ein Verbündeter der Türkei.

Die Ursprünge des anti-amerikanischen Affekts in der türkischen Bevölkerung lassen sich nicht allzu schwer ausmachen. In den letzten acht Jahren haben die Türken ihre eigene Liste der amerikanischen Vergehen geführt. Ganz oben steht die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten es nicht vermochten, der Türkei bei der Verteidigung ihrer Grenzen während der schlimmsten Phase des syrischen Bürgerkrieges zur Seite zu stehen. Im Juni 2012 schoss eine syrische Luft-Boden-Rakete ein türkisches Aufklärungsflugzeug ab. Im November 2015 brachte ein türkischer Jet ein russisches Kampfflugzeug zu Boden. In der Zeit zwischen diesen Vorfällen drangen syrische Truppen immer wieder in türkisches Gebiet ein.

Der gravierendste Vorfall ereignete sich im Oktober 2012, als die syrische Armee eine Granate auf die Türkei abschoß, durch die fünf Menschen starben und zehn weitere verletzt wurden.

Die aktuelle S-400-Krise wurzelt in den damaligen Entscheidungen der Amerikaner. Die Vereinigten Staaten betrachteten diese Zusammenstöße an der Grenze eher als desinteressierter Zuschauer denn als Verbündeter des Landes. Der indifferenten Haltung Amerikas stand klar erkennbar eine Politik Russlands gegenüber, das seinen syrischen Klienten zuverlässig unterstützte und auf aggressive Weise bestrebt war, das Kräfteverhältnis in der Region zu seinen Gunsten zu verändern. Die Unfähigkeit der USA, die Türkei in adäquater Form zu schützen, zeigte sich in besonderer Weise nach dem Abschuss des russischen Kampfflugzeugs 2015. Die russische Luftwaffe hatte die amerikanische Abschreckung an der NATO-Grenze zu Russland schon länger auf die Probe gestellt. Somit bot dieser Vorfall eine ideale Gelegenheit, Entschlossenheit zu demonstrieren und gleichzeitig die Sicherheitspolitik der Türkei im Westen zu verankern.

Die ausgesprochen schwache Reaktion der Amerikaner ließ Erdoğan nur die Wahl, auf die russische Herausforderung an der syrisch-türkischen Grenze durch bilaterale und die USA ausschließende Verhandlungen mit Moskau zu reagieren. Schlimmer noch, sie stärkte die Stimmen in der Türkei, Moskau solle gegen Washington ausgespielt werden. Kurzum – der Einfluss der Amerikaner schwand.

Der zweite Punkt auf der US-Sündenliste der Türken ist die Aufnahme des 78-jährigen Geistlichen Fethullah Gülen durch die USA, der im Pocono-Gebirge in Pennsylvania im Exil lebt. Erdoğan zufolge hatten die Rebellen des im Juli 2016 vereitelten Putschversuchs „ihre Anweisungen aus Pennsylvania“ erhalten. Sogar politische Feinde des Präsidenten vertraten die Auffassung, Gülen's Organisation habe hinter dem Putsch gestanden. Beweise zur direkten Beteiligung Gülen's liegen zwar nicht vor, doch jene Türken, denen die Hintergründe dieser geheimen, hierarchisch strukturierten Organisation bekannt

sind, gehen nicht ohne Grund davon aus, dass eine derart weitreichende Operation einen persönlichen Befehl des charismatischen Gründers voraussetzt. Die türkische Bevölkerung hat kein Verständnis dafür, dass die Vereinigten Staaten der Bitte um eine Auslieferung Gülen's nicht nachkommen.

Wie tief das Misstrauen sitzt, wird daran deutlich, dass bisweilen laut darüber spekuliert wird, ob die US-Regierung sich Gülen's womöglich zu bedienen sucht, um Erdoğan zu stürzen und die Türkei zu destabilisieren. Vor nicht allzu langer Zeit waren derartige Verschwörungstheorien eher am Rand der türkischen Politik zu verorten. Inzwischen haben sie sich in der breiten Masse etabliert.

Der dritte und gravierendste Punkt auf der genannten Vergehensliste ist die amerikanische Unterstützung der syrisch-kurdischen Volksverteidigungseinheiten YPG, die Washington zum Hauptverbündeten bei der Bekämpfung des Islamischen Staates in Syrien machte. Die YPG bildet den syrischen Flügel der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK), der kurdischen Separatistenorganisation in der Türkei, in der die meisten Türken einen Todfeind sehen. In dem langjährigen Krieg mit der PKK ließen ca. 30.000 Menschen ihr Leben. Es wird davon ausgegangen, dass bis zur Mitte des Jahrhunderts Kurden mehr als ein Drittel der türkischen Bevölkerung ausmachen werden. Die Kurdenfrage ist somit von existenzieller Bedeutung für die türkische Republik. Durch den Aufbau einer Partnerschaft mit den Kurden haben die USA, so die Sichtweise der Türkei, einen Verbündeten verraten. Könnte selbst ein unvoreingenommener Beobachter diesen Vorwurf von der Hand weisen?

Die amerikanische Zusammenarbeit mit der YPG hatte ihre Anfänge unter Trump, doch sie gilt nicht als beendet und hat mehr als alles andere dazu beigetragen, die Türkei weiter in Richtung Moskau driften zu lassen. Und sie lässt unter den Türken sogar die Frage aufkommen, ob die USA nicht eine Auflösung der Türkei anstreben. Für Amerikaner, die die Genese der Zusammenarbeit zwischen YPG und ihrem

Land kennen, klingen derartige Überlegungen absurd. Nach ihrem Verständnis sind die USA nunmehr seit Jahren mit Blick auf die eigene Rolle im Nahen Osten verunsichert. Angesichts des Fehlens eines klaren strategischen Plans für die Region hatte die Terrorbekämpfung – d. h. zunächst der Kampf gegen al-Qaida und später derjenige gegen den Islamischen Staat – ein vernunftbasiertes, strategisches Denken ersetzt. Somit war es das Zusammenspiel rein taktischer, an einer Bekämpfung des Terrors orientierter Überlegungen, die zur Allianz mit der YPG führten – und keinerlei feindliche Absichten gegenüber der Türkei.

Wie dem auch sei – das Misstrauen der Türken gegenüber den amerikanischen Absichten ist gewiss nicht unbegründet. Letztere stellen eine unbestreitbare Realität dar, was die Entscheidung zugunsten einer Anschaffung des S-400 erklärt. Türkische Politiker rechtfertigen gegenüber ihren amerikanischen Kollegen den Deal mit praktischen Überlegungen und betonen die Kosten, die Nutzungsbedingungen und die Lieferzeiten – ganz so, als handle es sich um eine rein kommerzielle Transaktion ohne größere Bedeutung. Doch es ist, ganz ohne Zweifel, ein Machtspiel. Ziel der Operation ist es, Washington zu demonstrieren, dass die Türkei keineswegs als selbstverständlicher Partner anzusehen ist und dass die Forderung nach Wiedergutmachung im Fall Gülen und, dies vor allem, in der YPG-Frage im Raum steht. Andernfalls sei man türkischerseits gewillt, die grundlegende Ausrichtung des Landes in der internationalen Politik zu überdenken. „Wir haben andere Optionen“, signalisiert Erdoğan damit Trump.

Man könnte argumentieren, diese Botschaft sei unvernünftig sowie kontraproduktiv und werde Erdoğan ein Erreichen seiner Ziele erschweren. Jedoch findet diese Botschaft nicht nur unter dessen getreuten Anhängern ihren Anklang, sondern auch in weiten Teilen der Bürgerschaft des Landes selbst. Amerika und der Westen stehen heute vor der Aufgabe, sich mit eben dieser Stimmungslage auseinanderzusetzen und nicht mit den Sticheleien und der Unberechenbarkeit der Person des türkischen Präsidenten.

Die Türkei ist wichtiger als je zuvor

Die Art und Weise, wie die Vereinigten Staaten auf diese Herausforderung reagieren werden, wird die amerikanisch-türkischen Beziehungen für die kommenden Jahrzehnte prägen. Erdoğan wurde das S-400 just zu dem Zeitpunkt geliefert, als türkische und amerikanische Unterhändler nach Wegen zur Einrichtung einer Sicherheitszone an der südlichen Grenze der Türkei suchten. Es handelt sich hierbei wohl um das Nahost-Projekt mit den weitreichendsten Folgen in der Gegenwart – wiewohl man sich seiner Tragweite in Washington nicht bewusst ist. Auf dem Spiel steht nicht nur ein belastbares Abkommen zwischen der Türkei und den von der YPG kontrollierten Gebieten Syriens. Es stellt sich auch die übergeordnete strategische Frage, wer hier der primäre Vermittler sein wird – die Vereinigten Staaten oder Russland (und mit Russland der Iran).

Falls Russland eine Vereinbarung zwischen der Türkei und der YPG herbeiführen könnte, würde Ankara sich wohl mehr auf Russland zubewegen.

Hinter den Verhandlungen steht der Wunsch der Amerikaner nach Abzug ihrer Truppen aus Syrien. Nach offizieller Lesart zielt die derzeitige amerikanische Strategie zwar darauf ab, die eigenen Truppen auf unbestimmte Zeit in Syrien zu lassen. Gleichzeitig werden jedoch immer mehr Soldaten abgezogen und es wird versucht, die Lücken durch europäische Partner zu schließen. Trump selbst äußerte bereits zwei Mal den Wunsch, die Truppen abzuziehen. Sollten die USA einen Rückzug starten, bevor ein Abkommen zustande kommt, wird Russland versuchen, die YPG zu seinem Verbündeten zu machen, hierdurch zum primären Vermittler in den kurdisch-türkischen Verhandlungen zu werden und

sich gleichzeitig den direkten Einfluss auf Ankara zu sichern. Für die Türken wäre ein von einem PKK-Arm geregelter autonomer syrisch-kurdischer Kleinstaat eine sowohl externe als auch interne Bedrohung. Würde Ankara diesen Staat jedoch über Moskau steuern, bedeutete dies eine Annäherung der Türkei an Russland sowie eine Entfremdung des Landes von der NATO.

Die Bestrebungen, den Nahen Osten im Sinne der westlichen Interessen zu stabilisieren, haben schwerwiegende Folgen – und offenbaren den größten Fehler jener Denkweise, derzufolge die Türkei doch nicht als Verbündeter anzusehen ist. Befürworter dieser Haltung gehen davon aus, dass das Land mit dem Ende des Kalten Krieges für die westliche Strategie an Bedeutung verloren hat. Tatsächlich ist jedoch das genaue Gegenteil der Fall – der Stellenwert der Türkei ist höher denn je. Die jüngste Vergangenheit hat zwei unbestreitbare, wenngleich widersprüchliche Fakten aufgezeigt: Einerseits ist die US-amerikanische Bevölkerung nicht an weit greifenden militärischen Einsätzen im Nahen Osten interessiert, andererseits würde jedoch ein übereilter Abzug der Truppen aus der Region ein Chaos hinterlassen, das sich nicht zuletzt negativ auf Europa und die USA auswirken würde. Der einzige Weg, beides im Gleichgewicht zu halten, wäre es, alliierte Mächte stärker mit ins Boot zu nehmen.

Historisch gesehen gehörte die Türkei zu den stabilsten und zuverlässigsten Verbündeten des Westens und diente Europa als unverzichtbares Bollwerk vor den verheerendsten Auswirkungen der nahöstlichen Machtpolitik. Was spricht dagegen, dass das Land diese Rolle beibehält? Die Türkei eben hiervon zu überzeugen, setzt allerdings voraus, ihre größten strategischen Befürchtungen ernst zu nehmen – etwa die Sorge vor einem PKK-Zufluchtsort in Syrien. Diese Sorge ist keineswegs oberflächlich oder, wie viele in den USA meinen, engstirnig. Sie ist lediglich Ausdruck des gesunden Menschenverstands eines aufgeklärten Volkes.

Dass die Trump-Regierung diese Ängste ernst nimmt und an einer Übereinkunft zur syrischen

Sicherheitszone interessiert ist, steht außer Zweifel. Laut Aussage der Verhandlungsführer gibt es zwar Fortschritte, jedoch stehen die Herausforderungen nach wie vor im Raum. Anhand der veröffentlichten Berichte ist indes schwer auszumachen, welche Dissenzen fortbestehen und wie tief sie verwurzelt sind.

Allerdings wird vermutet, dass sie tiefgreifender sind als es die Verhandlungsführer zugeben. Die türkische Strategie ist darauf angelegt, der amerikanischen Herausforderung abwartend gegenüberzustehen. Die Präsenz amerikanischer Truppen in Syrien stellt für die Türkei die größte Hürde beim Erreichen ihrer Ziele im Norden Syriens dar: den Aufstieg eines YPG-regierten Kleinstaates zu verhindern und eine Pufferzone entlang der syrisch-türkischen Grenze einzurichten, die verhindern würde, dass die YPG-Truppen jederzeit problemlos türkisches Territorium betreten können. In Anbetracht des offensichtlichen Wunsches Trumps nach einem Abzug seiner Truppen aus Syrien sieht Erdoğan keinen Grund, einen Deal mit den Amerikanern einzugehen, der auf seiner Seite Kompromisse im Hinblick auf eben diese Kerninteressen voraussetzt.

Der S-400-Deal der Türkei ist eine Absicherung gegenüber Russland, die sie für die zwei wahrscheinlichsten Szenarien wappnet. Zum einen wären jegliche Vereinbarungen mit den USA wertlos, würden die Amerikaner ihre Truppen vor einer endgültigen Schlichtung in dem Bürgerkrieg abziehen. Russland würde in diesem Szenario zum primären Vermittler einer Vereinbarung in Syrien werden. Und Putin würde sich gleichzeitig als Hauptvermittler zwischen dem Assad-Regime und den YPG sowie dem Regime und den Türken positionieren. Denn in diesem Fall wäre der S-400-Deal der erste Schritt in Richtung einer neuen Ära des russisch-türkischen Einvernehmens.

Sollten sich die Amerikaner jedoch dafür entscheiden, ihre Truppen auf unbestimmte Zeit in Syrien zu belassen, würde Erdoğan versuchen, Washington zu zwingen, sich von seiner Pro-YPG-Position wegzubewegen und gegenüber



Verbunden: Die Beziehungen sind derart eng, dass die internen Auseinandersetzungen der Türkei auch Konflikte in der deutschen Gesellschaft nach sich ziehen. [Quelle: © Thilo Schmuelgen, Reuters.](#)

Ankara mehr Rücksicht zu zeigen. In diesem Falle wären die S-400 ein Ansporn für die Amerikaner, eine Einigung in Nordsyrien zugunsten der Türkei zu suchen. Aus Sicht der Trump-Regierung sind Erdoğan's Berechnungen kurzfristig und kontraproduktiv. „Würdet ihr nicht lieber mit uns als mit den Russen zusammenarbeiten, um eure Grenzen zu sichern?“, fragen die Amerikaner die Türken – ohne sich der Tatsache bewusst zu sein, dass Russland langfristig in Syrien bleiben will, während sie selbst, so scheint es, dabei sind die Koffer zu packen.

In kurzen Worten: Solange die USA keine Langzeit-Strategie entwickeln, die auf die Absicherung der vitalen Interessen der Türkei abzielt, wird Erdoğan versuchen, Moskau gegen Washington auszuspielen. Das Weiße Haus scheint bereit, diesen Umstand zu berücksichtigen, wie sich zumindest aus den Bemerkungen Donald Trumps beim G20-Gipfel in Osaka entnehmen lässt. Trump zeigte ein hohes Maß an Verständnis für Erdoğan's S-400-Bestellung und beschuldigte die Obama-Regierung, dieses „Chaos“ überhaupt erst ermöglicht zu haben, indem sie



der Türkei den Kauf der Patriot-Abwehrsysteme verweigerte. „Es ist wirklich ein Problem, das steht außer Frage“, räumte Trump ein. „Wir ziehen verschiedene Lösungen in Betracht“, fuhr er fort, wechselte jedoch schnell das Thema und sprach von dem Wunsch, den bilateralen türkisch-amerikanischen Handel auf 100 Milliarden US-Dollar jährlich zu vervierfachen.

In türkischen Ohren klingt diese Summe wie Musik. Ob das Ziel realistisch ist, ist eine andere Frage. Die Türken interpretierten die Zahl verständlicherweise als Zeichen dafür, dass das Land wirtschaftlich für den S-400-Deal nicht mit Sanktionen zu rechnen hat. Angesichts der Rezession der türkischen Wirtschaft und der extrem niedrigen Devisenreserven fühlen sich die türkischen Bürger durch Sanktionen aus Amerika besonders verwundbar. Trumps Ziel, so lässt sich folgern, ist es, der Türkei einerseits ein mahnendes Signal zu senden, ohne das Land jedoch noch weiter in die Arme Moskaus zu treiben, andererseits aber auch, andere Länder davor zu warnen, über ähnliche Geschäfte nachzudenken. Ihm ist durchaus bewusst, dass, sollte er der Türkei die Lieferung von Verteidigungsgütern verweigern, er somit Russland die Gelegenheit böte, den Platz des Westens einzunehmen. Ferner ist er sich wohl darüber im Klaren, dass er mit zu drakonischen Sanktionen eine junge Generation von Türken abschrecken würde, die größtenteils pro-westlich und ausgesprochen nationalistisch eingestellt ist. Amerikaner und Europäer sollten vor allem dieses Publikum tunlichst nicht aus dem Blick verlieren.

Trump's Ziele sind schon die richtigen. Doch es wird nicht einfach sein, ein klares und deutliches Signal an die Türkei zu senden, ohne das Land abzuschrecken. Zusätzlich erschwerend kommt hinzu, dass im Kapitol selbst und in Kreisen der Politik generell so mancher der Ansicht ist, es sei an der Zeit, der Türkei eine Lektion zu erteilen.

Die Rolle Deutschlands

Mehr als jedem anderen Partnerland der Vereinigten Staaten kommt Deutschland eine Schlüsselrolle zu, wenn es darum geht, Trump zu helfen, die richtige Balance zu finden. Hierfür gibt es

zwei Gründe: Deutschland kennt die türkischen Belange besser als jeder andere. Zudem sind seine Beziehungen zur Türkei intensiver als die anderer Länder. Sähe man die türkisch-amerikanischen Beziehungen in den seitens des Pentagon behandelten Sicherheitsbereichen als eine einspurige Schnellstraße, so wären die deutsch-türkischen Beziehungen eine mehrspurige Autobahn mit sich überkreuzenden Themenbereichen, die alle Sektoren der Gesellschaft umfassen.

Angesichts seiner seit Jahrzehnten starken Bindungen an die Türkei bestehen in Deutschland, ebenso wie in den USA, keine Zweifel daran, dass das Land ein Pfeiler der Demokratie sein könnte. Eben diese Bindungen haben die Türkei in all ihrer Komplexität näher an die deutsche als an die amerikanische Bevölkerung rücken lassen. In Berlin wird die Zukunft der Türkei schließlich nicht nur in den Magazinen der Intellektuellen debattiert, sondern auch von dem Mann auf der Straße.

In den 1960er Jahren kamen Hunderttausende türkischer Gastarbeiter nach Deutschland, die den Ursprungskern der heute in Deutschland lebenden drei Millionen Türken und Kurden bilden. Mit der Zeit entwickelte sich aus diesen Verbindungen ein Geflecht wichtiger Handelsbeziehungen. Deutschland hat erhebliche Investitionen in der Türkei getätigt und über 7.300 Unternehmen gegründet sowie finanziell unterstützt. Darüber hinaus ist Deutschland mit einem jährlichen Volumen von 38 Milliarden Euro der größte Handelspartner der Türkei. Seit 1995 sind beide Länder darüber hinaus durch ein alle industriellen Güter umfassendes Zollabkommen verbunden.

Die Beziehungen sind derart eng, dass die internen Auseinandersetzungen der Türkei auch Konflikte in der deutschen Gesellschaft nach sich ziehen. Obwohl die PKK beispielsweise in Deutschland als terroristische Organisation gilt und verboten ist, demonstrieren ihre Anhänger und andere kurdische Gruppen häufig in deutschen Großstädten. Deutschland sieht sich regelmäßig von den Belangen der türkischen Politik betroffen. Vor den letzten Wahlen in der Türkei führten Erdoğan und seine Minister einen aggressiven Wahlkampf auf deutschem Boden,

was auf deutscher Seite für ein hohes Maß an Verärgerung sorgte. Prügelt sich die Türkei, trägt Deutschland oft ein blaues Auge davon.

Die Beziehungen zur Türkei sind indes auch aus einem anderen Grund zu wichtig, um zu scheitern. Dem Land kommt eine Sonderrolle zu, wenn es darum geht, Deutschland gegenüber den negativen Einflüssen des Nahen Ostens abzuschirmen. Obwohl Deutschland eine Wirtschaftsmacht ist, hat es aus historischen Gründen kein Interesse an einer militärischen Führungsrolle. Deshalb lehnte es im Juli die Anfrage der Amerikaner nach Stationierung von Bodentruppen im Norden Syriens ab. Gleichzeitig könnte das Risiko für Deutschland in Syrien nicht höher sein. Im Herbst 2015 strömten Hunderttausende syrischer Flüchtlinge nach Europa, vor allem nach Deutschland, und führten zu Spannungen in dem Land. Auch wenn Deutschland keine aktive Rolle bei den Sicherheitsvorkehrungen an der syrisch-türkischen Grenze zu übernehmen beabsichtigt, wird es durch die dortigen Entwicklungen stärker beeinflusst als jedes andere europäische Land.

Rückblickend kann festgestellt werden, dass der Herbst 2015 zu einem Wendepunkt in der deutschen Politik geführt hat. Die Flüchtlingskrise fügte der traditionellen politischen Mitte Schaden zu und führte zum Aufstieg der Rechtspopulisten. Um diesen Trend aufzuhalten, wandte sich die deutsche Regierung an die Türkei. Im März 2016 vereinbarte die EU, mit Deutschland an der Spitze, ein Abkommen mit dem Land, demzufolge dieses den Flüchtlingsstrom nach Europa aufhalten und im Gegenzug Milliardenhilfen erhalten sollte. Trotz enormer Belastungen steht das Abkommen nach wie vor und die Türkei gewährt ca. drei Millionen Flüchtlingen Schutz, deren Wohlergehen jedoch weitgehend vom deutschen Steuerzahler finanziert wird.

Die deutsche Regierung hat ein vitales Interesse daran, die Türkei in den Reihen der westlichen Länder zu behalten. Da Deutschland selbst keine Truppen im Nahen Osten zu stationieren gedenkt, jedoch sehr an der Zukunft der Region interessiert ist, muss sich das Land bei der eigenen Interessensicherung auf seine Verbündeten verlassen.

Mit dieser Position sieht es sich naturgemäß im Einklang mit der Trump-Regierung. Bisher jedoch bewegen sich die Vereinigten Staaten und Deutschland in ihrer Diplomatie gegenüber der Türkei eher parallel zueinander als miteinander – die Ausarbeitung einer gemeinsamen Strategie steht nach wie vor aus.

Deutschland hat bereits deutlich gemacht, dass es keine aktive Rolle übernehmen wird, wenn es darum geht, über die Zukunft Nordsyriens zu entscheiden, da es nicht zur Bereitstellung militärischer Mittel gewillt ist. Dieser Bereich wird als Domäne der USA gesehen. Doch Deutschland verfügt über bedeutende wirtschaftliche Ressourcen, die es beisteuern könnte. Es kann der Türkei demonstrieren, dass eine Zukunft im Westen für sie weitaus lukrativer wäre als es jedwede Alternative bieten könnte. In einer Zeit, in der die deutsch-amerikanischen Beziehungen durch Themen wie Handelspolitik, Iran, NATO-Beiträge und Populismus belastet sind, stellt die Türkei für Deutschland die Chance dar, eng mit der Regierung Trump zu kooperieren.

Weder die Türkei noch ihre westlichen Alliierten haben eine klare Vision für den Nahen Osten, was zu Differenzen führt.

Hierbei ist jene schrittweise und beharrliche Diplomatie gefragt, in der Deutschland durchaus erfahren ist. Berlin sollte seinen diplomatischen Muskel an zwei Fronten einsetzen: In Ankara sollte es seinen Einfluss nutzen, um die problematischen Tendenzen der Türkei auszugleichen. Kooperieren die Deutschen bei ihren Anstrengungen mit den Amerikanern, so steigt die Wahrscheinlichkeit, erfolgreich zu sein, deutlich. Gleichzeitig sollte Deutschland in Washington klarzustellen suchen, dass ein Scheitern der Türkei angesichts der Bedeutung des Landes fatal wäre und das Land dem Westen noch nicht gänzlich den Rücken gekehrt hat.

In ihrem innersten Kern haben die Differenzen zwischen der Türkei und ihren westlichen Verbündeten ihren Ursprung nicht in bestimmten Personen oder Regierungen. Sie sind Folge des Umstands, dass weder die USA noch die westlichen Mächte einschließlich der Türkei selbst eine klare Vision für den Nahen Osten haben, die sie umzusetzen suchen. Ohne einen gemeinsamen Plan tappen sie im Dunkeln und geben sich gegenseitig die Schuld an den daraus resultierenden Zusammenstößen. Sollte eine solche Vision, so nötig sie ist, jemals erarbeitet werden, so würde dies dauern und auch nicht das Verdienst eines einzelnen Staatsoberhauptes sein, sondern das Ergebnis gemeinsamen Gestaltens. Was jetzt zählt, ist die Pflicht aller beteiligten Akteure zu enger Zusammenarbeit sowie das Festhalten an der Hoffnung, dass sich eine gemeinsame Vision für die regionale Ordnung irgendwann ergeben wird.

Mangelt es an Fantasie?

Tatsächlich ist es eben diese neue, durchaus umsetzbare Regionalordnung, die Gefahr läuft zu scheitern. Manche Amerikaner argumentieren, die Türkei sei bereits verloren und jede weitere Zeitinvestition zur Umwerbung eines unberechenbaren Führers wie Erdoğan werde allenfalls dessen fatalste Neigungen fördern. Jene, die so denken, scheinen davon auszugehen, dass die Türkei problemlos aus der NATO verbannt werden bzw. als zweitklassiges Mitglied des Bündnisses behandelt werden kann, ohne dass dies schwerwiegende Konsequenzen für den Westen mit sich bringt. Jedoch ist dies ein großer Trugschluss. Außer Acht gelassen wird bei dieser Denkweise, dass die Türkei bislang sehr zurückhaltend agiert hat, während die Vereinigten Staaten und die Mitglieder der westlichen Welt den gefährdetsten Feind dieses Landes gestärkt haben.

Man stelle sich vor, was passieren würde, sollte die Türkei ihre Zurückhaltung aufgeben! Im schlimmsten Fall könnte das Land gemeinsam mit Russland und dem Iran daran arbeiten, den Westen im Nahen Osten zu schwächen. Mustafa Kemal Pasha, der heute als Atatürk bekannte Gründer der modernen Türkei, ist während des

türkischen Unabhängigkeitskrieges von 1919 bis 1921 genau so verfahren. Zwischen dem Widerstand gegen eine griechische Invasion und dem Versuch, Briten und Franzosen von einer Aufteilung der Türkei abzuhalten, vereinte er sich mit Moskau und unterstützte den Dschihad gegen westliche Mächte in der arabischen Welt. Ausgerechnet Mustafa Kemal, der Gründer der säkularen Türkei, arbeitete mit der Sowjetunion zusammen, während er gleichzeitig einen antiwestlichen Dschihad unterstützte – schließlich erforderten die seinerzeitigen nationalen Interessen derlei Methoden.

Die aktuelle Unterstützung der YPG in Syrien durch den Westen ruft bei den Türken die Geister der Vergangenheit und die Spaltung in Erinnerung. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass sich die Beziehungen zum Westen so stark verschlechtern, dass die Türkei sich gedrängt sähe, die westliche Ordnung in der Region mit allen Mitteln zu schwächen. Das Land ist wirtschaftlich und kulturell zu stark mit dem Westen verbunden und zu sehr durch russische Übergriffe gefährdet, als dass es sich einer radikal antiwestlichen Politik verschreiben würde. Dennoch – ein solches Szenario sollte aus unserer Vorstellungskraft nicht gänzlich verbannt werden. Wichtiger noch: Zwischen Erdoğan's aktueller Politik und einer Strategie des radikalen Widerstands gegen den Westen gibt es zahlreiche Abstufungen. Doch jedwede Form von Widerstand könnte es dem Westen unmöglich machen, den Nahen Osten zu stabilisieren.

Gehen wir behutsam vor. Und gehen wir gemeinsam vor. Auf dass die Aussage „Die Türkei ist kein Verbündeter“ nicht zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung werde.

–übersetzt aus dem Englischen–

Michael Doran ist Senior Fellow am Hudson Institute in Washington D.C.

Peter Rough ist Fellow am Hudson Institute in Washington D.C.

Ai: Herr Sauer, Supercomputer, die ein Eigenleben entwickeln, Roboter, die sich gegen ihre Schöpfer auflehnen und eine von Killermaschinen verwüstete Erde – solche Szenarien waren lange Zeit dem Science-Fiction-Genre vorbehalten. Sie beschäftigen sich intensiv mit dem Nexus zwischen Sicherheit und Technologie, also beispielsweise auch den militärtechnologischen Implikationen von Künstlicher Intelligenz. Wie weit sind wir in diesem Bereich noch von Science-Fiction entfernt?

Frank Sauer: Das hängt davon ab, welche Science-Fiction sie meinen. Nehmen Sie zum Beispiel

einen Roman wie „Kill Decision“ von Daniel Suarez. Einige Ideen darin sind inzwischen von der Realität nicht mehr weit entfernt. Apokalyptische Zustände wie in den „Terminator“-Filmen sind hingegen noch sehr, sehr weit entfernt oder werden wohl, hoffen wir es zumindest, nie Realität. Ich selbst lese zwar viel Science-Fiction, aber Roboter-aufstände, Terminatoren oder künstliche Superintelligenzen machen mir keine Sorgen. Mich beschäftigen banalere und ganz und gar gegenwärtige Dinge.

Ai: Welche sind das?

Frank Sauer: Ich arbeite im Hier und Heute zu den Risiken einer kurzsichtigen Anwendung

von – vergleichsweise „dummer“ und aktuell verfügbarer – Technologie in Sicherheitskontexten. Im Besonderen, da haben Sie Recht, wenn es um das Militär und den Einsatz in Waffensystemen geht.

Ai: Was wäre denn ein Beispiel für einen solchen kurzsichtigen Einsatz vergleichsweise „dummer“ Technologie in Waffensystemen?

Frank Sauer: Nehmen Sie mal das Beispiel der automatischen Bilderkennung. Das ist ja eines der

Aushängeschilder mit Blick auf die jüngsten Durchbrüche im Bereich der Künstlichen Intelligenz. Wenn Sie zum Beispiel ihre Handyfotos in der Google Cloud abspeichern, dann können sie sich von Google auf Zuruf die Fotos sortieren lassen. Alle Fotos vom letzten Strandurlaub, von ihrem neuen Auto oder von Oma Erna. Eine feine Sache. Oder nehmen sie das autonome Fahren. Tesla glaubt so fest an die Leistungs- und Ausbaufähigkeit der automatischen Bilderkennung, dass sie voll darauf setzen, damit irgendwann das selbstfahrende Auto realisieren zu können. Andere Komponenten, wie zum Beispiel Laser für die Abstandsmessung, die fast alle anderen Autohersteller für unverzichtbar halten, lässt Tesla einfach weg. Und es stimmt ja: Automatische Bilderkennung leistet Erstaunliches. Sie hat bloß nichts mit Intelligenz zu tun. Die Begriffe „Künstliche Intelligenz“ und „maschinelles Lernen“ legen da leider bei den allermeisten Menschen die komplett falsche Fährte. Denn die für Bilderkennung trainierten, auf maschinellem Lernen basierenden neuronalen Netze sind stets nur für einen einzigen, extrem begrenzten Zweck optimiert. Sie sind kompetent, aber nicht intelligent. Sie können Katzen auf Fotos erkennen – zum Teil zuverlässiger als ein Mensch das kann. Mehr aber eben nicht. Und selbst das gelingt ihnen nur unter bestimmten Bedingungen. Konfrontiert man sie mit Inputs, für die sie nicht trainiert sind, scheitern sie krachend. Ergo haben wir es weder mit Intelligenz noch mit Lernen zu tun – zumindest nicht in dem Sinne, wie wir

Menschen diese Begriffe bisher verstanden haben und wie sie für unsere in einem viel umfassenderen Sinne kompetente und anpassungsfähige Spezies Sinn ergeben. Das meine ich, wenn ich sage, dass ein modernes Bilderkennungssystem – wenngleich bei Einzelanwendungen extrem leistungsfähig – dumm ist.

Ai: *Und was bedeutet das für die Nutzung solcher Technologien in Waffensystemen?*

Waffensystemen, wäre mit großen Risiken behaftet. Das brauche ich mir nicht ausdenken, dafür gibt es längst Beispiele. Kalaschnikow hat zum Beispiel letzten Sommer einen autonomen Geschützturm vorgestellt. Da wird ein Bilderkennungsverfahren gekoppelt mit einer Waffe – alles Technologie der Gegenwart, keine Science-Fiction. Aber selbstverständlich kann das Kalaschnikow-Bilderkennungs-system das Gefechtsfeld nicht so verstehen wie ein Mensch das kann. Dieser Geschützturm würde vermutlich Schwierigkeiten haben, Soldaten von Zivilisten zu unterscheiden. Und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit würde er nicht erkennen und verstehen können, ob ein Soldat im Begriff ist, sich zu ergeben, oder vielleicht verletzt – und somit kein

Frank Sauer: Automatische Bilderkennung, in unvernünftiger und übereilter Weise genutzt in



Trotz aller Bedenken: Die Schlussfolgerung lautet nicht, dass das Militär auf Technologie verzichten soll.
Quelle: © Charles Platiau, Reuters.

legitimes Ziel mehr – ist. Damit sind wir bei den Risiken. Denn würde die Waffe dann trotzdem maschinell ausgelöst, weil der Algorithmus nur stumpfsinnig Muster abgleicht und die Situation in ihrer Bedeutung nicht begreift, dann wäre das ein Verstoß gegen die geltenden Regeln des Kriegsvölkerrechts. Und zudem wäre dann nicht mal wirklich klar, wer für dieses Verbrechen eigentlich zur Verantwortung zu ziehen wäre. Die Schlussfolgerung daraus lautet nicht, dass das Militär auf Technologie verzichten soll. Die Schlussfolgerung lautet, dass wir erstmal systematisch durchdenken müssen, wann wie viel Entscheidungsbefugnis vom Menschen an die Maschine delegiert werden darf. Das kann mal mehr, mal weniger sein, da entscheidet der Kontext – und in Abhängigkeit vom Kontext braucht es dann fürs Militär ein paar neue Regeln – eigentlich keine große Sache. Und Regeln entwickeln und befolgen können Militärs eigentlich sehr gut. Aber leider machen die vielen Missverständnisse rund um „Künstliche Intelligenz“ und „maschinelles Lernen“ und überhaupt der ganze Hype rund um „KI in den Streitkräften“ es aktuell schwierig, diesem bodenständigen Ansatz zur Umsetzung zu verhelfen. Neue Regeln für den Umgang mit Autonomie in Waffensystemen im Heute aufschreiben macht halt auch Arbeit und ist nicht so sexy wie das fortgesetzte Träumen vom Morgen.

Ai: Dagegen könnte man einwenden, dass es gerade im militärischen Bereich weniger um das Träumen von Morgen, sondern in allererster Linie um sehr handfeste Sicherheitsinteressen geht. Oder würden Sie sagen, dass die Sorge gänzlich unberechtigt ist, dass wir hier beispielsweise gegenüber China ins Hintertreffen geraten, wenn wir uns allzu lange mit den Risiken neuer Technologien aufhalten? Was im wirtschaftlichen Bereich schon schmerzlich genug ist, kann im militärischen schließlich schnell existenzielle Dimensionen annehmen.

Frank Sauer: Interessant, dass sie ausgerechnet China erwähnen. In China ist man sich der

sicherheitspolitischen Risiken einer unregulierten, offensiven Nutzung von Waffensystemen, die „autonom“, also ohne wirksame menschliche Kontrolle, Ziele auswählen und bekämpfen, sehr wohl bewusst. Einer der wesentlichen Effekte eines komplett maschinisierten Entscheidungszyklus wäre nämlich die enorme Beschleunigung von Operationen. Die Chinesen haben dafür den schaurig-schönen Begriff „Schlachtfeldsingularität“ geprägt – er bezeichnet den Moment, ab dem die menschliche Kognition den Abläufen auf dem Schlachtfeld nicht mehr zu folgen imstande ist. Dass damit erhebliche Eskalationsrisiken einhergehen ist allen, insbesondere den technologisch führenden Staaten, völlig bewusst.

Ai: Sie halten die häufig vorgenommene Gegenüberstellung zwischen den „Bedenkenträgern im Westen“, die sich besonders gern mit ethischen Fragen und Regulierungsmöglichkeiten rund um neue Technologien aufhalten, und den Chinesen, die einfach bedenkenlos voranpreschen, also nicht für zutreffend?

Frank Sauer: Verstehen Sie mich nicht falsch, an dieser Gegenüberstellung ist durchaus etwas dran.

Man denke nur an die jüngsten Entwicklungen in China mit Blick auf gentechnische Eingriffe in die menschliche Keimbahn – ein klarer Tabubruch. Ich persönlich hege auch



nach wie vor Zweifel an der in Genf bei den Vereinten Nationen durch China geäußerten Bereitschaft, sich einem internationalen Verbot der Nutzung vollautonomer Waffensysteme anschließen zu wollen. China operiert gerne mit diplomatischen Nebelkerzen. Mein eigentlicher Punkt war, dass es nichtsdestotrotz auf allen Seiten ein Bewusstsein für die Risiken gibt – nicht nur in China, auch in den USA. Der ehemalige stellvertretende US-Verteidigungsminister Bob Work etwa, der unter Obama für den Anschlag des Themas KI und Robotik in den US-Streitkräften verantwortlich war, hat unmissverständlich klargemacht, dass die USA den Rubikon nicht als erste überschreiten wollen, sie aber eben bereit sein müssen, im Notfall die zweiten zu sein. Risikobewusstsein ist also das eine, aber international verbindliches politisches Handeln eben das andere. Und damit sind wir genau bei dem Dilemma, auf das Ihre Frage ja abzielt – nämlich das klassische Sicherheitsdilemma im internationalen System, inklusive der damit einhergehenden Anreize zu unregulierter Rüstung. Salopp gesagt: „Weil ich nicht sicher sein kann, dass mein Gegner keine Killerroboter baut, baue ich sie lieber mal selbst.“ Aber es gibt eben neben diesem Risiko für den Einzelnen auch die inzwischen gut verstandenen Kollektivrisiken. Denken Sie etwa an die Implikationen für internationale Sicherheit und



Lauernde Bedrohung? Wenn der Mensch gänzlich aus der Entscheidungsschleife herausgenommen wird, nehmen die humanitären Risiken deutlich zu. [Quelle: © Ognen Teofilovsk, Reuters.](#)

Stabilität: Es besteht die Gefahr, dass die Dinge mit Maschinengeschwindigkeit rasend schnell aus dem Ruder laufen und ungewollt eskalieren, wenn der Mensch gänzlich aus der Entscheidungsschleife herausgenommen wird. Schwer wiegen außerdem die humanitären Risiken, etwa mit Blick auf Leid in der Zivilbevölkerung sowie nicht zuletzt die ethisch bedeutsame Frage danach, ob wir das Töten im Krieg in dieser Form zukünftig wirklich automatisch „abarbeiten“ lassen und von unseren Urteilen, unseren Entscheidungen und unserem Gewissen derart abkoppeln wollen. Mit Letzterem, dem Risiko des Überschreitens einer ethischen roten Linie, begründet ja auch die Bundesregierung ihre ablehnende Haltung gegen das Delegieren von Tötungsentscheidungen an Maschinen im Krieg – eine Haltung, die die ehemalige Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen und der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen in Genf Peter Beerwerth öffentlich vor Kurzem noch einmal mit Nachdruck unterstrichen haben. Das Anerkennen dieser Risiken sollte man im Westen übrigens nicht als „Bedenkenträgerei“ abtun. Im Gegenteil – wer sonst soll denn für die von dieser Entwicklung berührten Werte und Normen international einstehen? China doch wohl eher nicht.

Ai: *Dann läuft es am Ende also auf eine klassische Risikoabwägung hinaus: Wie hoch bewerte ich die Risiken einer unregulierten Nutzung autonomer Waffensysteme im Vergleich zum Risiko, militärtechnologisch ins Hintertreffen zu geraten, etwa weil ich die Intentionen meines Gegenübers falsch eingeschätzt habe. Richtig?*

Frank Sauer: So ist es.

Ai: *Halten Sie es denn vor dem Hintergrund dieser Risikoabwägung für realistisch, dass sich die relevanten Akteure auf wirksame Maßnahmen zur Rüstungskontrolle in diesem Bereich verständigen?*

Frank Sauer: Grundsätzlich möglich ist es. So sind wir ja zum Beispiel auch zur nuklearen

Rüstungskontrolle zwischen den Supermächten gekommen. Werden die Kollektivrisiken verstanden und ernst genommen, dann kann man auch in anderen Feldern rüstungskontrollpolitisch bestimmte Entwicklungen steuern und auf diese Weise Rüstungswettläufe einhegen. Das liegt ja auf der Hand. Andernfalls hätten wir keine Rüstungskontrolle, nirgends, weder für Nuklear-, Chemie- und Biowaffen noch für Antipersonenminen, Clustermunition oder Blendlaser. Haben wir aber. Insofern denke ich, dass es hier zu früh ist, die Flinte ins Korn zu werfen. Noch können wir uns als Staatengemeinschaft gegen diese, das Risiko für den einzelnen Staat übersteigenden Kollektivrisiken absichern. Davon hätten im Übrigen vor allem die jetzt noch technologisch führenden Staaten etwas, denn die weitgehend aus dem zivilen Sektor entlehnte, für Autonomie in Waffensystemen ungenutzte Technologie diffundiert ungleich schneller als die militärische Hochtechnologie der Vergangenheit. Es wird bei Autonomie in Waffensystemen also kein Monopol geben, wie etwa die USA es mit „Stealth“, also Tarnkappentechnik, eine Weile innehatten. Gleichwohl ist es so, dass wir derzeit politisch in einer Phase sind, in der die Rüstungskontrolle international eher im Ab- als im Aufschwung ist. Bestehende Verträge und Abkommen erodieren. Dringend benötigte neue kommen nicht hinzu. Auch die Gespräche zu Autonomie in Waffensystemen bei den Vereinten Nationen in Genf laufen, vorsichtig ausgedrückt, schleppend. Daher erachte ich es, wenngleich ich Rüstungskontrolle hier für ebenso möglich wie geboten halte, zurzeit für nicht realistisch, dass wir in naher Zukunft einen Schritt voran sehen werden. Vermutlich müssen wir erst den „Rüstungskontroll-Winter“ der Trump-Putin-Xi-Ära hinter uns lassen.

Ai: *Wie sieht es denn mit der Kontrollierbarkeit der neuen Technologien aus? Wenn Sie sagen, dass sich diese Technologien ungleich schneller verbreiten, wie sieht es dann mit den Möglichkeiten aus, eine derartige Verbreitung wirksam zu unterbinden bzw. etwaige Verstöße zunächst einmal als solche zu erkennen und sie dann gegebenenfalls zu sanktionieren?*

Frank Sauer: Es kann und soll ja nicht um eine Kontrolle von Technologie gehen. Schon weil das Gros

des technologischen Fortschritts aus dem zivilen Sektor stammt, wo wir uns ja alle erdenklichen Vorteile erhoffen. Den Fortschritt sollten wir nicht aufhalten, könnten es vermutlich auch nicht. Aber Regeln für den Umgang mit dieser Technologie braucht

es schon. Am ehesten erreichen wir deren Ausformulierung, wenn wir aufhören über Technologie zu reden und stattdessen den Menschen und seine zukünftige Rolle im Krieg differenziert in den Blick nehmen. Wie soll wirksame menschliche Kontrolle über Waffensysteme in welchen Fällen ausgestaltet sein? Müssen blitzschnell anfliegende Geschosse abgefangen werden? Dann kann der Mensch getrost aus der Entscheidungsschleife herausgenommen und die Aufgabe an eine verteidigend wirkende Maschine delegiert werden. Geht es hingegen um die Planung und Durchführung eines Angriffs, der Menschenleben kosten kann, so muss weiter der Mensch über die Zielauswahl und -bekämpfung entscheiden, dafür rechtlich einstehen und sein Gewissen mit den getroffenen Entscheidungen belasten. Wir reden also im Grunde über das Verregeln militärischer Handlungspraktiken und die kontextspezifische Justierung des Mensch-Maschine-Verhältnisses im Militär.

Ai: Das klingt schon für sich nach einer enormen Herausforderung – ganz zu schweigen von der Frage, wie sich, wenn man sich denn dann irgendwann einmal auf Regeln verständigt hat, deren Einhaltung wirksam überprüfen lässt.

Frank Sauer: Natürlich ist das keine leichte Aufgabe. Und natürlich wissen wir, dass Regeln gebrochen werden, auch in der Rüstungskontrolle. Nicht ständig und überall, aber ab und an durch Einzelne. Das ist aber kein Grund, sich nicht erstmal überhaupt auf Regeln zu verständigen. Nur auf dieser Grundlage sind ja überhaupt Sanktionen legitimerweise möglich. Die Einhaltung der Regel, außer beim Verteidigen gegen Munition, wirksame menschliche Kontrolle über Waffensysteme zu bewahren, ist in der Tat schwer zu überprüfen. Das ist eine viel größere Herausforderung als die Verifikation von Rüstungskontrollverträgen in anderen Bereichen, etwa bei Nuklearwaffen. Da kann man zum Beispiel Sprengköpfe und Trägersysteme zählen. Ein vergleichbares, quantitatives Vorgehen wird es aber bei den neuen Technologien und Domänen – dazu zählen auch Cyber- und Weltraum – nicht geben. Die Forschung zu solchen neuen Instrumenten qualitativer Rüstungskontrolle steht erst ganz am Anfang. Ob und wie es uns also gelingen kann, Verifikation – also das Überprüfen regelkonformen Verhaltens in der Rüstungskontrolle – sicherzustellen, das weiß ich zurzeit schlichtweg noch nicht. Ernsthaft und ausreichend erforscht und versucht wird es bisher noch nicht. Daher ist es zu früh für ein endgültiges Urteil.

Das Gespräch führte Sebastian Enskat.



Zwischenruf

[Weitere Themen](#)

Agenda 2030: Mut zur Nachhaltigkeit!

Sabina Wölkner

In Deutschland ist eine öffentliche Diskussion über einen breiten Ansatz von Nachhaltigkeit nötig. Das ist keine rückwärtsgewandte „Öko-Agenda“, sondern es sind überfällige Reformen für wirtschaftliche Modernisierung, Klimaschutz und Innovation, damit noch mehr Menschen in Frieden, Freiheit und Wohlstand leben können. Mut zur Nachhaltigkeit heißt Mut zur Zukunft! Die Agenda 2030 weist uns den Weg.

Nicht erst mit Greta Thunberg oder den *Fridays for Future* ist klar: Wir müssen die Grenzen unseres Planeten respektieren. Diese Forderung gewinnt durch die extreme Trockenheit und Hitze selbst in den nördlichsten Teilen Deutschlands und in Europa weiter an Bedeutung. Da wundert es nicht, dass die Auseinandersetzung über Nachhaltigkeit hierzulande vom Klimaschutz beherrscht wird. Doch der absolute Fokus verstellt den Blick auf das Thema. Wenig hilfreich ist auch, wenn sich die Klimaschutzaktivisten in moralischem Furor gegenseitig überbieten und unter dem Stichwort „Flugscham“ Passagiere an Flughäfen ausbuhen. Als ob „Blaming and Shaming“ darüber hinwegtäuscht, dass Fluggesellschaften in aller Welt heute so viel Menschen wie nie befördern. Tendenz steigend!¹ Zwar ist das Hauptanliegen der Klimaschützer, die Reduzierung des CO₂-Austoßes, richtig. Doch allein die Zahlen zum Flugverkehr legen nahe, dass für die Weltrettung ein anderer Ansatz nötig ist. Ob Fliegen, Autofahren oder Fleischkonsum: Allein Askese und Verzicht sind mit Blick auf die aufstrebenden Nationen Asiens und andere wachsende Weltregionen nicht das Allheilmittel. Eine tiefer gehende Betrachtungsweise über den nationalen Tellerrand ist unumgänglich.

Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, die 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung anzuschauen. Diese fordert nicht weniger als die Transformation unserer Welt.² Nachhaltigkeit wird in dreifacher Hinsicht verstanden. Sie geht von einer weltweit leistungsfähigen Wirtschaft mit technologischem Fortschritt aus, die

im Einklang mit der Umwelt steht und sozial verträglich ist. Zur Umsetzung sind sämtliche Staaten – Entwicklungs-, Schwellen- und Industriestaaten – gleichermaßen aufgefordert. Die Agenda setzt auch beim Bürger an. Anpacken müssen also alle. Doch obwohl ein Drittel der Zeit für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele schon um ist, kennen die Agenda 2030 in Deutschland nur wenige. Lediglich zehn Prozent der Bevölkerung können mit dem Begriff etwas anfangen. Dabei stößt der Wunsch nach Nachhaltigkeit bei den Deutschen auf Zustimmung.³ Wie ist dieser Widerspruch zu erklären? Warum ist die Agenda hierzulande so unbekannt?

Die Agenda ist mehr als Klimaschutz!

Ein Grund ist: Die Agenda 2030 ist mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen und 169 Unterzielen sowie einer Fülle an Indikatoren nicht gerade „user-friendly“. Zu komplex sind die Themenbereiche, wo „alles mit allem zusammen hängt“ und ein ganzheitliches Handeln die Voraussetzung ist, um bei der vielbeschworenen Nachhaltigkeitswende voranzukommen. Da die ökologische, wirtschaftliche und soziale Dimension des Prinzips der Nachhaltigkeit gleichzeitig verwirklicht werden soll, ähnelt das Unterfangen einer Quadratur des Kreises. Obendrein soll niemand beim Prozess zurückgelassen werden (*leaving no one behind*)! Das heißt nicht, dass die Umsetzung unmöglich wäre. Sie erfordert jedoch Prioritäten, die je nach Gewichtung unterschiedliche Auswirkungen haben. Dies anzusprechen, erfordert eine Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeit in all ihren Facetten. So ist logisch, dass ein einseitiger Klimafokus

zu Lasten der anderen Aspekte geht, sei es Wirtschaft oder Soziales. Daher ist der Appell des Abgeordneten Rüdiger Kruse an die Kollegen mit „9 Regeln für die politische Arbeit, um Deutschland nachhaltiger zu machen“⁴, zu begrüßen. Er plädiert für einen Ansatz, der Umwelt, Wirtschaft und Soziales miteinander versöhnt. Nachhaltigkeit sei per Definition genau das und die Union als Volkspartei ist für diese Aufgabe deshalb prädestiniert. Zwar spielt in der christdemokratischen Tradition Nachhaltigkeit unter dem Motto „Wahret die Schöpfung“ nicht erst seit gestern eine Rolle. Aber durch die spezifische Entstehung ökologischer Bewegungen und Interessengruppen in den 1980er Jahren in Deutschland wurde der Begriff stark mit ökologischen Inhalten besetzt. Doch nur, wer ökologische Tragfähigkeit mit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialer Gerechtigkeit zusammendenkt, hat die Vision der Agenda 2030 und ihre Weichenstellungen für die Zukunft verstanden.

Somit ist es für eine echte Nachhaltigkeitswende mit Klimaschutz allein nicht getan. Natürlich war es ein riesiger Schritt, als sich die Länder auf der Pariser Klimaschutzkonferenz der Vereinten Nationen auf ein allgemeines, rechtsverbindliches und weltweites Klimaschutzabkommen einigten, das wie die Agenda 2015 verabschiedet worden war. Das Jahr wird nicht umsonst als Höhepunkt multilateraler Zusammenarbeit gefeiert. Doch obwohl Deutschland sich in Zeiten eines erstarkten Protektionismus und Nationalismus für den Multilateralismus einsetzt, ist es hierzulande merkwürdig still um die Agenda. Deutschland verfügt zwar über eine Nachhaltigkeitsstrategie. Sie wurde 2016 in Anlehnung an die Agenda überarbeitet und 2018 unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure aktualisiert.⁵ Als Querschnittsthema ist sie in allen Ressorts präsent und hat auch eine internationale Dimension. Doch ob wir auf dem Weg vorankommen und welche Probleme in der Praxis auftauchen, darüber ist über den Kreis der „usual suspects“ hinaus wenig zu hören. Letztes Jahr kam eine Gruppe von Experten zu dem Schluss, dass der Begriff von Nachhaltigkeit in der Politik zwar allgegenwärtig ist, allerdings nicht immer klar sei, was dahinter steckt.⁶ Die

Kritik richtete sich nicht nur an die Regierung. Da es nicht den einen Weg zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) gibt, wäre das Parlament der Ort, um Ansätze zu diskutieren. Da dieses kaum stattfindet, verkommt die Nachhaltigkeitspolitik zu einer technischen Übung. Das Desinteresse der Bürger lässt sich auch damit erklären.

CDU-Abgeordnete des Bundestags fordern bereits heute, das Prinzip der Nachhaltigkeit im Grundgesetz zu verankern.

Was jetzt zählt, sind Taten. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung empfiehlt mit Blick auf die bevorstehende Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie, die Latte höher zu hängen. Die Strategie darf nicht nur schön klingen, sondern muss sicherstellen, dass die Ziele erreicht werden. Die stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft ist dafür das A und O. Dabei geht es vor allem um die Vernetzung von kommunalen und regionalen Akteuren.⁷ Die Bundestagsabgeordneten Kai Whittaker und Andreas Lenz gehen noch einen Schritt weiter und fordern, das Prinzip der Nachhaltigkeit im Grundgesetz zu verankern.⁸ Das wäre eine Zäsur, nach Meinung des ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier jedoch der richtige Weg. Papiers Sichtweise nach kommt die Vorsorge in der parlamentarischen Demokratie systembedingt zu kurz. Es muss ein sozialer Ausgleich nicht nur innerhalb einer Generation, sondern zwischen den Generationen stattfinden.⁹ Auch die CDU-Vorsitzende Annegret Kramp-Karrenbauer will der Nachhaltigkeit Verfassungsrang verleihen und fordert für die konkrete Umsetzung neben der schwarzen auch die grüne Null in der Politik. Ihr geht es dabei um eine Zukunftspolitik, die den nachfolgenden Generationen weder „Müll- noch Schuldenberge“ hinterlässt.¹⁰ Sicher ist, dass dieser Vorstoß nur dann Verbindlichkeit schafft, wenn auch im Haushalt Nachhaltigkeit zum leitenden Prinzip wird; also ein Budget, in dem schon bei

der Aufstellung des Entwurfs SDGs systematisch berücksichtigt sind und effektive Nachhaltigkeitschecks zur parlamentarischen Kontrolle der Regierung erfolgen. Dafür gilt es zuallererst, die Befugnisse des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung auszubauen und denen von Bundestagsausschüssen gleichzustellen.¹¹ Im Finanzministerium gibt es Überlegungen, bei der Überprüfung des Haushalts Nachhaltigkeitskriterien zu berücksichtigen.¹²

Die Agenda ist kein Elitenprojekt!

Auch müssen wir den SDG-Prozess auf globaler Ebene aktiv mitgestalten. Zwar werden die VN von vielen Bürgern als abgehoben empfunden, für die globale Nachhaltigkeitswende sind sie aber nicht wegzudenken. Nur dort kommen sämtliche Staaten zusammen. Die Agenda selbst ist die Verkörperung von Multilateralismus! Ihr Portfolio bietet ein außenpolitisches Koordinatensystem und deckt die Zukunftsthemen unserer Zeit ab. Gleichwohl ist die Wirksamkeit des VN-Prozesses ausbaufähig. So werden beim *High-Level Political Forum* (HLPF) jährlich die Fortschritte bei der Umsetzung der SDGs besprochen. Doch das Forum kann nur mit echter Unterstützung erfolgreich sein. Diese Haltung ist nicht bei allen Beteiligten erkennbar. Die beim HLPF diskutierten *Voluntary National Reviews* sind ein Beispiel dafür. Hier reichen die Regierungen freiwillig ihre Umsetzungsberichte ein. Das Instrument erfreut sich wachsender Beliebtheit. Dieses Jahr haben 47 Staaten (sieben davon das zweite Mal) Reviews zum Motto „Empowering people and ensuring inclusiveness and equality“ eingereicht.¹³ Zum Vergleich: 2017 waren es 43. Dass selbst Russland einen Bericht ankündigte, spricht jedoch Bände darüber, dass die Texte wenig mit der Realität gemein haben. Zwar sind sie nur bedingt vergleichbar, aber trotz Leitlinien und Mindeststandards unterscheiden sich die Berichte zum Teil erheblich nicht nur im Umfang, sondern auch in der Qualität. Am schwersten wiegt jedoch das Manko, dass verbindliche Schlussfolgerungen wegen fehlender Befugnisse des HLPF ausbleiben. Die Arbeitsweise des Forums ist damit Hemmschuh für den Erfolg. Experten fordern strukturelle

Reformen, eine politische Aufwertung des Forums sowie eine effektivere Einbindung der Zivilgesellschaft.¹⁴ Es steht viel auf dem Spiel. Beim Forum und erst recht beim SDG-Gipfel geht es nicht allein um den Erfahrungsaustausch, sondern um das politische Momentum. Darum ist es derzeit nicht gut bestellt. Die aufgeheizte Stimmung und die Gegensätze zwischen den führenden Mächten lassen globale Regierungsführung schwach erscheinen. Immerhin fanden im Abschlusscommuniqué des diesjährigen G20-Gipfels die Agenda 2030 und das Bekenntnis zur nachhaltigen Entwicklung Eingang.¹⁵ Für die Nachhaltigkeitswende wird allerdings mehr Einsatz nötig sein. Das unterstreicht die magere Zwischenbilanz beim diesjährigen VN-Nachhaltigkeitsgipfel im September in New York. Zwar führen Länder wie Dänemark, Schweden und Finnland die Liste der Top Ten bei der Umsetzung der SDGs an, und auch Deutschland befindet sich in dem Ranking auf Platz sechs, doch sowohl sie als auch die anderen G20-Staaten (die USA liegen auf Rang 35) müssen mehr Engagement zeigen.¹⁶ Oder anders formuliert: Mit dem jetzigen Tempo werden es selbst die nordischen Länder nicht schaffen, bis 2030 die Ziele zu erreichen. Vor allem das Konsumverhalten der reichen Industrieländer (SDG 12) ist Gegenstand der Kritik. Die VN warnten, dass ohne eine bessere Performance der G20, die zwei Drittel der Weltbevölkerung stellen und für 75 Prozent der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich zeichnen, die Agenda scheitern werde. China, Indien und die USA wären maßgeblich dafür verantwortlich. Aber auch Australien oder Großbritannien machen bei den „negativen Ausstrahlungseffekten“ bislang keine gute Figur.¹⁷ Internationale Institutionen wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) plädieren deshalb dafür, die *Governance*-Strukturen strikt an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten, um den internen Transformationsprozess zu beschleunigen.¹⁸

Die Agenda ist mehr als Entwicklungspolitik!

Zudem gilt es, sich von üblichen Betrachtungen zu lösen. In einer hypervernetzten Welt mit

unterschiedlichen demografischen Entwicklungen und wachsenden Migrationsbewegungen wird es zu geopolitischen Verschiebungen kommen. Schätzungen, wonach die Weltbevölkerung bis 2050 von 7,1 auf 9,7 Milliarden ansteigt, würden die Menschen und den Planeten vor immense Herausforderungen stellen. Während Afrikas Bevölkerung sich bis 2050 verdoppelt und bis 2100 sogar auf vier Milliarden wächst, wird Europas Bevölkerung bis dahin stark schrumpfen.¹⁹ In den trockenen Regionen Afrikas geht das hohe Bevölkerungswachstum mit Druck auf die dort ohnehin knappen Ressourcen wie Wasser oder fruchtbare Anbaufläche einher. Die VN warnten, dass die Welt jährlich 24 Milliarden Tonnen fruchtbaren Boden durch Landverödung verliert.²⁰ Die Auswirkungen auf Sicherheit und Stabilität in den betroffenen Staaten, vor allem in jenen mit schwacher Staatlichkeit, lassen sich ausmalen. Doch das Risiko von Instabilität und Konflikt gilt nicht nur für arme Länder. Die Umstellung der Energieversorgung auf regenerative Gewinnung kann in wohlhabenderen Staaten, die von Einnahmen aus dem Export fossiler Brennstoffe abhängig sind, eine Spirale der Destabilisierung in Gang setzen, da ihnen essenzielle Geldquellen wegbrechen. Ein rapider sozioökonomischer Wandel könnte die Erosion staatlicher Institutionen zusätzlich begünstigen.²¹ Das Risiko betrifft Länder des Nahen Ostens und Afrikas, aber auch Lateinamerika ist stark vom Export fossiler Rohstoffe abhängig.

Gleichzeitig geht es bei der Agenda um Wettbewerb und die Frage nach der Vorherrschaft bei den Zukunftstechnologien. Die regenerativen Energien gehören hier dazu. Deutschland hat sich mit der Energiewende sichtbar positioniert und deutsche Unternehmen haben wertvolle Erfahrungen gesammelt, um die Märkte zu erobern. Doch es ist mittlerweile China, das wie kein zweites Land seine Kapazitäten bei den Regenerativen ausbaut. Hinzu kommen die anderen Wachstumszentren in Asien.²² Bereits 2027 könnte Indien China als den bevölkerungsreichsten Staat der Welt überholt haben. Prognosen zufolge werden bis 2030 über 60 Prozent des globalen Mittelstandes in Asien leben. 2015 waren

es noch 46 Prozent.²³ Im 2018 *Fortune Global 500 Ranking* kamen 210 der 500 größten Unternehmen nach Einnahmen von dort. Als Folge des Wachstums könnten sich globale Wertschöpfungsketten, in denen viele asiatische Länder und die lokalen Firmen noch auf den unteren Stufen der Wohlstandsleiter stehen, bald umkehren. Asiens Aufstieg wird zweifelsohne auch zur höheren Energienachfrage, mehr Konsum und Produktion führen. Dies könnte die bei uns erreichten Fortschritte beim Klimaschutz – global betrachtet – zunichtemachen.

Der Übergang zu einem ressourcen- und umweltschonenden Wachstumsmodell erfordert eine Ausrichtung des Finanzsektors auf Nachhaltigkeit.

Um nicht hierzulande wirtschaftlich und technologisch den Anschluss zu verlieren, gilt es, den SDGs mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Sie sind Motor für Modernisierung und Innovation! Das impliziert, Nachhaltigkeitsgrundsätzen in der Landwirtschaft, dem Verkehr sowie bei der Handelspolitik und bei der Gestaltung des Binnenmarktes mehr Gewicht zu verleihen. Dafür muss auch der europäische Rahmen stimmen. Bislang wurde mit dem Europäischen Konsensus für Entwicklungspolitik jedoch nur die entwicklungspolitische Zusammenarbeit angepasst.²⁴ Die Hoffnung ruht auf der designierten EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, die Aufgabe zügig anzugehen. Diese forderte jüngst einen „Green New Deal“, um die EU bis 2050 klimaneutral zu machen. Für den Übergang zu einem ressourcen- und umweltschonenden Wachstumsmodell ist Kapital nötig. Dabei geht es darum, den Finanzsektor insgesamt auf Nachhaltigkeit auszurichten. Die Europäische Kommission hat dazu kürzlich Rechtsvorschriften vorgelegt, die sich in der Abstimmung befinden.²⁵ Im Mittelpunkt steht ein Klassifikationssystem, das für Klarheit





Kein Einzelkampf! Die Industrienationen stehen in der Pflicht, Schwellen- und Entwicklungsländern bei der Erreichung der SDGs zu helfen. Quelle: © Jianan Yu, Reuters.

darüber sorgen soll, welche Tätigkeiten als nachhaltig bezeichnet werden können. Auch das Bundesfinanzministerium hat einen Strategieprozess für „Sustainable Finance“ initiiert.

Die Agenda bedeutet Verantwortung übernehmen!

Die Diskussion gilt es ehrlich zu führen. Der angestoßene Wandel wird nicht automatisch nur Gewinner hervorbringen. Phasen des Übergangs

bergen Risiken von Instabilität und Krisen. Darunter werden die Schwächsten leiden. Das sind auf globaler Ebene die fragilen Länder. Den Angaben der Weltbank zufolge handelt es sich um 36 Staaten, knapp über die Hälfte liegt davon in Afrika. Deren Fragilität äußert sich nicht durch Krieg und andere gewaltsame Dauerkonflikte, sondern betrifft all diejenigen Länder, in denen Menschen in extremer Armut leben oder einem unerträglichen Ausmaß an Kriminalität, schwacher Staatlichkeit oder Naturkatastrophen

ausgesetzt sind.²⁶ Es bedarf keiner Erläuterung, dass diese Staaten allergrößte Schwierigkeiten haben, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Wenig überraschend werden vielerorts Frauen und Kinder die Hauptleidtragenden sein. Derzeit sind 15 Staaten, darunter Niger, Nigeria und Afghanistan, klar „off track“.²⁷ Zudem fehlen dort verlässliche Daten, um die Defizite genauer zu bestimmen. Die Industrienationen stehen somit in der Pflicht, durch humanitäre Hilfe, wirtschaftliche Kooperation und Entwicklungszusammenarbeit, aber auch durch Unterstützung beim Aufbau von Statistik- und Monitoringsystemen bei der Erreichung der SDGs dort zu helfen. Bis heute schaffen es aber nur wenige – selbst in der EU –, überhaupt die vereinbarten 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens als öffentliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) bereitzustellen. Es wäre aber falsch, somit allein auf die Kräfte des Marktes zu setzen. Um die Herausforderungen in diesen Ländern zu stemmen, werden öffentliche und private Investitionen gebraucht. Kluge Regulierung kann helfen, die Weichen richtig zu stellen. Als Beispiel dienen die weltumspannenden Wertschöpfungsketten. Entwicklungs- und Schwellenländer haben in der Vergangenheit durch niedrige Lohnkosten davon profitiert. Die Konsumenten in den reichen Ländern erhielten niedrige Preise. Die international verflochtene Wirtschaft erzeugt jedoch einen hohen Wettbewerbsdruck.²⁸ Während sich dieser in den Entwicklungsländern oft in schlechten Arbeitsbedingungen und hoher Umweltbelastung manifestierte, schlug sich in den Industrienationen die Konkurrenz aus den Niedriglohnländern in stagnierenden Löhnen und Arbeitslosigkeit in einigen Branchen nieder. Zwar kann der Konsument Nachhaltigkeit stärken sowie soziale und ökologische Kriterien zur Bedingung für den Warenkauf machen. Doch das reicht nicht, um das soziale Gefälle innerhalb von Gesellschaften oder die Missstände an den lokalen Produktionsstandorten zu beheben. Auch Unternehmen sind gefordert, Verantwortung zu übernehmen. Im Jahr 2016 verabschiedete Deutschland den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte und forderte von sämtlichen Akteuren in einer Lieferkette

die Anwendung der VN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte.²⁹ Die Umsetzung des Plans erweist sich bei dem auf viele Länder und Produzenten verteilten Herstellungsprozess jedoch als schwierig. Doch die Bringschuld der Wirtschaft ist nur die eine Seite der Medaille. Auch die Regierungen in den Entwicklungsländern müssen mehr tun. Um den Teufelskreis von Armut und prekären Arbeitsverhältnissen zu durchbrechen, muss die Produktivität dort gesteigert werden. Bessere Rahmenbedingungen und Marktzugänge für den Privatsektor gehören ebenso dazu. Da nationale Anstrengungen oft nicht ausreichen, ist internationale Kooperation und die Finanzierung essenziell. Vor diesem Hintergrund verabschiedeten die VN die Addis-Abeba-Aktionsagenda. Im Unterschied zu früheren Entwicklungsfinanzierungen sollen neben öffentlichen Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit und Privatinvestitionen höhere Steuereinnahmen in den Entwicklungsländern selbst dabei helfen, den Weg zur Umsetzung der SDGs zu ebnen. Experten kritisieren allerdings, dass bislang nur wenig davon verwirklicht wurde. Die bestehenden Finanzierungslücken ließen sich gerade in Ländern mit niedrigem Einkommen so keinesfalls schließen.³⁰

Unbestritten ist also, dass ein „business as usual“ bei der Agenda 2030 nichts bringt. Ohne entschiedenes Handeln wird kein Land – auch nicht Deutschland – bis 2030 die SDGs erreichen. Dafür ist eine öffentliche Diskussion über einen breiten Ansatz von Nachhaltigkeit nötig. Das ist keine rückwärtsgewandte „Öko-Agenda“, sondern es sind überfällige Reformen für wirtschaftliche Modernisierung, Klimaschutz und Innovation, damit wir weiterhin, aber künftig auch die anderen Menschen, in Frieden, Freiheit und Wohlstand leben können. Bundeskanzlerin Merkel forderte jüngst die „Zukunft zur Heimat zu machen“³¹. Wir sollten uns diese Aufforderung zu Herzen nehmen. Mut zur Nachhaltigkeit heißt Mut zur Zukunft! Die Agenda 2030 weist uns den Weg.

Sabina Wölkner ist Leiterin des Teams Agenda 2030 der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 2017 wurden 4,1 Milliarden Passagiere, d.h. 7,3 Prozent mehr als ein Jahr zuvor, befördert. Auch wenn das stärkste Wachstum mit 10,6 Prozent in der Region Asien-Pazifik stattfand, schnitten Europäische Airlines mit 8,2 Prozent auf 1,1 Milliarden Passagiere ebenfalls überdurchschnittlich gut ab. Die Zahl der Flugpassagiere stieg erstmals auf über vier Milliarden. Vgl. Handelsblatt 2018: Zahl der Flugpassagiere steigt erstmals über 4 Milliarden, 06.09.2018, in: <https://handelsblatt.com/23004266.html> [20.08.2019].
- 2 VN 2015: Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, in: <https://bit.ly/1OTd4Sr> [14.08.2019].
- 3 Schneider, Sebastian H. / Gleser, Solveig H. / Bruder, Martin 2018: Die Agenda 2030 in der öffentlichen Meinung, DEval Policy Brief 6/2018, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), in: <https://bit.ly/2Z2EBwI> [14.08.2019].
- 4 Kruse, Rüdiger 2018: Deutschland nachhaltig machen: 9 Regeln für unsere politische Arbeit, 17.04.2018, Hamburg (internes Papier).
- 5 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2019: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018, in: <https://bit.ly/2OV14y6> [11.09.2019].
- 6 Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) 2018: The 2018 Peer Review on the German Sustainability Strategy, 05/2018, in: <https://bit.ly/2JcOtg9> [14.08.2019].
- 7 RNE 2019: Die Strategie muss liefern! Nachhaltigkeitsrat empfiehlt Bundesregierung kreative Konsequenz, 04.06.2019, in: <https://bit.ly/31FhNk6> [14.08.2019].
- 8 Whittaker, Kai / Lenz, Andreas 2019: Nachhaltigkeit als politisches Prinzip, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.06.2019.
- 9 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 2019: Nachhaltigkeit ins Grundgesetz? Unionsfraktion debattiert mit Experten über Wege zu mehr Generationengerechtigkeit, 20.02.2019, in: <https://bit.ly/2Z53t2S> [14.08.2019].
- 10 Frankfurter Allgemeine Zeitung 2019: Kramp-Karrenbauer wirbt für „grüne Null“, 11.08.2019.
- 11 Martens, Jens 2017: Schritte zum SDG-konformen Bundeshaushalt, Global Policy Forum (GPF), 12/2017, in: <https://bit.ly/2YXwCRF> [14.08.2019].
- 12 Wehrmann, Benjamin 2019: Germany’s finance ministry considers screening of state budget by climate criteria, Clean Energy Wire, 06.08.2019, in: <https://bit.ly/2kEgvpj> [10.09.2019].
- 13 SDG Knowledge Platform 2019: High-Level-Political Forum 2019 Under the Auspices of ECOSOC, in: <https://bit.ly/2MUrDMH> [14.08.2019].
- 14 Vgl. Obendland, Wolfgang 2019: Das High-Level-Political-Forum on Sustainable Development, GPF, Bonn, 01/2019, in: <https://bit.ly/33E5aaW> [20.08.2019].
- 15 G20 2019: G20 Osaka Leaders’ Declaration, in: <https://bit.ly/2KBwuzn> [14.08.2019].
- 16 Bertelsmann Stiftung / Sustainable Development Solutions Network (SDSN) 2019: Sustainable Development Report 2019, 06/2019, in: <https://bit.ly/2KWmGB4> [14.08.2019].
- 17 Darunter werden meist der „ökologische Fußabdruck“ und weitere sogenannte externe Effekte, etwa Waffenexporte, der Schutz von Steueroasen oder mangelnde Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit verstanden. Vgl. RNE 2017: Nachhaltige Entwicklung: Fehlstellen auch in Deutschland, 27.07.2017, in: <https://bit.ly/2H40wcC> [14.08.2019].
- 18 OECD / SDSN 2019: Long-Term pathways for the Implementation of the SDGs: The Governance Implications, Reflection Paper July 2019, in: <https://bit.ly/2YDbDTT> [14.08.2019].
- 19 VN 2019: 9.7 billion on Earth by 2050, but growth rate slowing, says new UN population report, UN News, 17.06.2019, in: <https://bit.ly/31CnKPM> [14.08.2019].
- 20 VN 2019: 24 billion tons of fertile land lost every year, warns UN chief on World Day to Combat Desertification, UN News, 16.06.2019, in: <https://bit.ly/2WNYKX2> [10.09.2019].
- 21 Steven, David / Locke, Rachel / Rüttinger, Lukas 2019: Beyond 16. The SDGs and the Opportunity to build a more peaceful World, Driving Transformation Change: Foreign Affairs and the 2030 Agenda, adelphi, Berlin, S. 28, in: <https://bit.ly/2KyErVN> [14.08.2019].
- 22 Tonby, Oliver et al. 2019: Asia’s future is now, McKinsey & Company, 07/2019, in: <https://mck.co/2Z00Okb> [14.08.2019].
- 23 Der Begriff Mittelstand ist weit gefasst und betrifft Haushalte mit einem Einkommen zwischen elf und 110 US-Dollar, gemessen an der Kaufkraftparität (PPP) aus dem Jahr 2011. Vgl. Kharas, Homi 2017: The Unprecedented Expansion of the Global Middle Class, an Update, Brookings Global Economy and Development Working Paper 100, in: <https://brook.gs/2u6zwbA> [10.09.2019].
- 24 Ebd.
- 25 Das vorgeschlagene EU-Klassifikationssystem liegt den Erkenntnissen des Abschlussberichts der *High-Level Expert Group on Sustainable Finance* (2018) zugrunde und floss in den EU-Aktionsplan „Financing Sustainable Growth“ der Europäischen Kommission ein. Vgl. Europäische Kommission 2018: Financing Sustainable Growth, in: <https://bit.ly/2G57iJ> [14.08.2019].
- 26 Weltbank 2018: Harmonized List of Fragile Situations, 01.07.2018, in: <https://bit.ly/2DM1es5> [14.08.2019].
- 27 Overseas Development Institute 2018: SDG progress: Fragility, crisis and leaving no one behind, 09/2018, in: <https://bit.ly/2Iqk1fa> [20.08.2019].
- 28 Berger, Axel 2019: Globale Wertschöpfung, globale Verantwortung?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, S. 5 ff., in: <https://bit.ly/2KI49Y3> [20.08.2019].
- 29 Auswärtiges Amt 2017: Nationaler Aktionsplan: Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020, 09/2017, in: <https://bit.ly/2GatHb7> [14.08.2019].
- 30 Begashaw, Belay 2019: Einmalig, aber unterfinanziert, in: E+Z 60, S. 24–25.
- 31 Bundeskanzlerin Merkmals Worte bei der 19. Jahreskonferenz des Rates für Nachhaltige Entwicklung, 2019. Vgl. RNE 2019: Zukunft zur Heimat machen: Die deutsche Nachhaltigkeitspolitik muss endlich wirksamer werden, Pressemitteilung, 04.06.2019, in: <https://bit.ly/2Z2Hfyr> [14.08.2019].



[Weitere Themen](#)

Umweltmigration: eine sicherheitspolitische Herausforderung

Franziska Fabritius

Dass Menschen infolge kriegerischer Konflikte oder mangelnder wirtschaftlicher Perspektiven ihre Heimat verlassen, dürfte inzwischen jedem bekannt sein. Doch wie steht es mit Dürren, Wassermangel oder Überflutung von Inseln und Küstengebieten? Aus sicherheitspolitischer Perspektive ist es ratsam, auch Wanderungsbewegungen näher zu betrachten, die direkt oder indirekt mit den weltweit zu beobachtenden Klimaveränderungen in Zusammenhang stehen. Schließlich haben diese Veränderungen das Potenzial, aktuelle Instabilitäten zu verschärfen und weitere Länder und Regionen zu destabilisieren.

Im Süden Marokkos ist das schleichende Verschwinden von Oasenstädten zu beobachten.¹ Durch Bodenerosion, steigende Temperaturen und ausbleibenden Niederschlag breiten sich Wüsten aus und nehmen den Menschen bereits heute die Lebensgrundlage. Wirbelstürme und Zyklone lassen ganze Landstriche in den Fluten versinken wie im März 2019 infolge des Zyklons Ida in Mosambik, Simbabwe und Malawi. Hunderttausende Menschen verloren plötzlich Hab und Gut. Beide Beispiele zeigen die Auswirkungen für die Menschen in betroffenen Regionen sowie die weltweite Gefahr für Sicherheit und Frieden infolge des Klimawandels und der daraus entstehenden Migrationsbewegungen.

Umweltmigration kann sich kurz- oder langfristige zu einem Sicherheitsrisiko in den Herkunfts-, den Transit- und den Aufnahmestaaten entwickeln. Die großen Wechselwirkungen zwischen Umweltveränderungen und anderen sozioökonomischen Faktoren verschärfen die Situation zusätzlich. In den Herkunftsstaaten von Umweltmigranten geht es vor allem um die knapper werdenden Ressourcen. Schleichende oder plötzliche Umweltveränderungen wie der Rückgang von Trinkwasserquellen, die Verschlechterung der Böden, die Zunahme von Wüstenbildung oder der Verlust von Territorium lassen den Konkurrenzdruck unter den Menschen steigen. Es wird wahrscheinlicher, dass Verteilungskonflikte oder gewaltsame Auseinandersetzungen um die vorhandenen Ressourcen ausbrechen. Menschen entscheiden sich, ihre Heimat zu verlassen, oder

werden aufgrund der Umstände dazu gezwungen. Andere bleiben als Binnenmigranten in ihrem Heimatland zurück. Der Schritt zur Migration kann jedoch nicht allein mit den Veränderungen der Umwelt erklärt werden. Es kommen viele Ursachen zusammen, z. B. Perspektivlosigkeit.

Trend Binnenmigration

Migration kann innerhalb des Herkunftslandes (Binnenmigration) oder auch in die Nachbarländer (grenzüberschreitende oder transnationale Migration) erfolgen. Werden weite Distanzen zurückgelegt, z. B. Kontinente überschritten, so spricht man von internationaler Migration. Interessant ist der Blick auf die Zahlen der letzten Jahre: 2015 sind 8,6 Millionen Menschen vor Gewalt und Konflikten geflohen. Im gleichen Zeitraum zählte das *International Displacement Monitoring Centre* (IDMC) mehr als doppelt so viele Wanderungen infolge von Wetterextremen und Umweltkatastrophen (19,2 Millionen Menschen).² Noch größer ist der Unterschied im Jahr 2016: 24,2 Millionen Menschen sind vor Wetterextremen und Umweltkatastrophen geflohen und 6,9 Millionen aufgrund von Gewalt und Konflikten. Bei den angegebenen Zahlen handelt es sich nur um Binnenmigranten als Teilgruppe der weltweit gezählten rund 65 Millionen Flüchtlinge in 2015 und 2016.

Starke Ungleichheiten zwischen Regionen sind ein Grund dafür, dass Menschen wandern und sich einen neuen Lebensort suchen. In

Nordafrika sind das beispielsweise Nomadenstämme, die die Wüsten verlassen und sich in bewohntem Gebiet oder in Stadtnähe niederlassen.³ In Marokko ist bereits heute eine Land-Stadt-Wanderung aufgrund von schleichenden Umweltveränderungen zu beobachten. Diese Landflucht kann sich durch den Klimawandel und seine Folgen weltweit verschärfen. Sie würde die Städte in den betroffenen Regionen vor große Herausforderungen stellen. Zusätzliche Menschen bedeuten zusätzlichen Druck auf die städtische Infrastruktur (Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Arbeits- und Schulplätze usw.) der Heimatländer. Diese sind oftmals schon stark belastet und zusätzlichen Herausforderungen kaum gewachsen.

Bei geplanten Wanderungen sind oftmals die sogenannten *Push-* und *Pull-*Faktoren entscheidend für die Migration. Welche Faktoren sprechen für die Zielregion und welche gegen ein Bleiben in der Herkunftsregion? Spontan einsetzende Umweltveränderungen lassen ein Abwägen nicht zu. Wirbelstürme, Starkregenereignisse oder Überflutungen lassen keine Zeit, um eine Wanderung genau abzuwägen. Menschen, die unter solchen Umständen ihre Heimat verlassen, wollen ihr Leben retten. Sie suchen Schutz. Laut der *International Organization for Migration* (IOM) findet Umweltmigration derzeit meist in Form von Binnenmigration statt.⁴ Ein Trend, der sich wohl verstärken wird. Grenzüberschreitende Migration ist aufgrund der persönlichen Situation oft keine Option für die betroffenen Menschen.⁵

Anders als Kriegsflüchtlinge sind Umweltmigranten nach wie vor nicht rechtlich anerkannt.

Für die weltweite Zählung von Flüchtlingen und Migranten ist der *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) zuständig. Dieser zählt jedoch nur Menschen, die eine Staatsgrenze überschritten haben. Denn nur diese haben Anspruch auf einen gewissen Rechtsschutz.⁶ Die

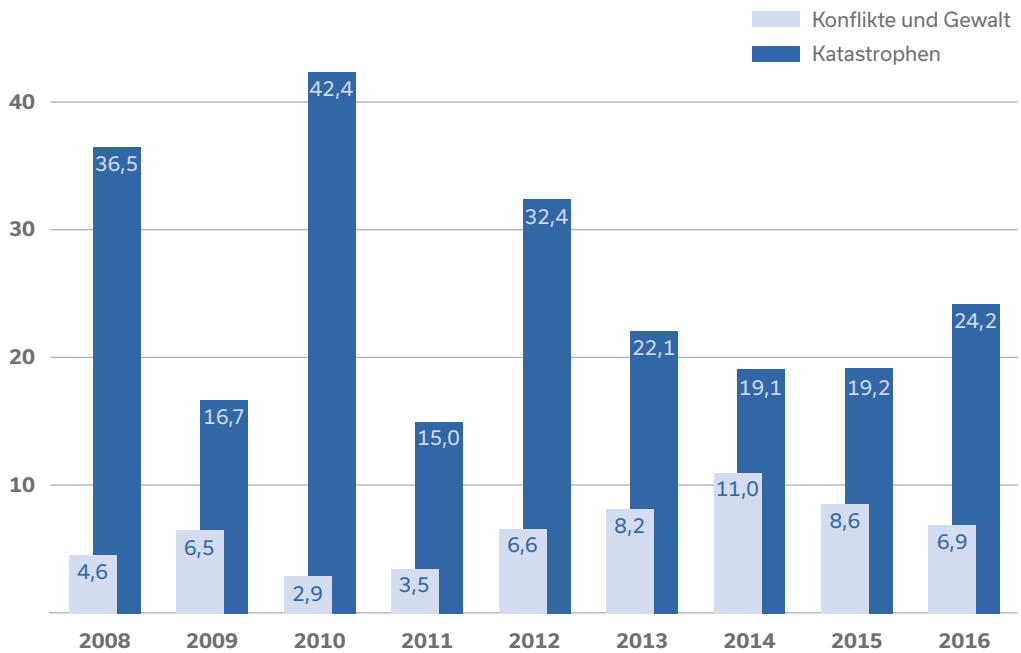
Praxis hat gravierende Folgen für die Versorgung der betroffenen Personen. Infolge einer plötzlich eintretenden Naturkatastrophe erhalten sie zwar meist internationale Soforthilfen, ihre langfristige Versorgung, gerade vor dem Hintergrund schleichender Umweltveränderungen, ist jedoch nicht gesichert.

Zudem sind Umweltmigranten rechtlich bisher nicht anerkannt. Es gibt keine Form irgendeiner verbindlichen Erfassung. Migration oder Flucht aufgrund von Umwelt- oder Klimaveränderungen sind weder im Völkerrecht noch in nationalen Gesetzgebungen zu finden. Auch die Genfer Flüchtlingskonvention, die die rechtliche Stellung von Flüchtlingen seit 1951 völkerrechtlich verbindlich regelt, bietet keine Unterstützung. Den Schutz von Binnenwandernden schließt sie sogar komplett aus. Umweltmigration wird heute oftmals zur Wirtschaftsflucht oder -migration gezählt. Das erscheint kurzsichtig. Zum einen entspricht es nicht den Tatsachen und zum anderen bietet es ebenso wenig eine Aussicht auf einen geklärten Rechtsstatus.⁷

Es wird davon ausgegangen, dass Umweltmigration in den kommenden Jahrzehnten zunimmt. Eine Lösung zu finden ist also dringend erforderlich. Das bedeutet: Ein völkerrechtlich verbindlicher Umgang mit dieser neuen Generation Schutzsuchender muss geschaffen werden. Es muss für einen Rechtsstatus gesorgt werden, der ihrer Situation gerecht wird. Andernfalls ergibt sich das Potenzial für ein erhebliches Sicherheitsrisiko im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs – vor allem unter Berücksichtigung der menschlichen Dimension (*human security*) für die Sicherheit des Individuums sowie für die öffentliche Ordnung und den gesellschaftlichen Frieden.

Die ersten wichtigen und richtigen Schritte auf diesem Weg sind erfolgt: Der Aufbau der sogenannten *Nansen-Initiative* durch die Staaten Norwegen und Schweiz im Jahr 2012. Diese Initiative erarbeitet sachgerechte Lösungen und wird u. a. von Deutschland und der EU finanziell unterstützt. Ihre Arbeit führt sie in Form der *Platform on Disaster Displacement*⁸ weiter und vertieft sie.⁹ Positiv begrüßt wird auch die Einbindung

Abb. 1: Gesamtzahl der jährlichen neuen Vertreibungen (Angaben in Millionen)



Quelle: Eigene Darstellung nach IDMC/NRC 2017, N. 2.

von Umweltfaktoren und Klimawandel als Ursachen für Migration in die *New York Declaration for Refugees and Migrants* vom 19. September 2016 im Rahmen des VN-Gipfels für Flüchtlinge und Migranten.

Wie viele es werden, weiß man nicht

Obwohl man die Herausforderung kennt, ist es aktuell nicht möglich, eine verlässliche Aussage über die Größenordnung von Umweltmigration zu machen.¹⁰ „Ein Großteil der diskutierten Zahlen stellt so genannte ‚guesstimates‘ im Sinne grober Schätzungen oder Spekulationen dar.“¹¹ Das liegt vor allem daran, dass sich weder auf eine allgemein anerkannte Begriffsdefinition des Phänomens geeinigt werden kann noch auf eine Methode zur Erfassung von Zahlen und Daten. Auch die vielfältigen Ursachen für Umweltmigration sorgen dafür, dass die Wissenschaft ihre Aussagen nicht auf gesicherte Erkenntnisse zurückführen kann.¹² Die durch Professor Norman Myers von der *University of Oxford* vorgelegten Ergebnisse scheinen am wahrscheinlichsten.

Anfang der 2000er Jahre gab er an, dass bis 2050 weltweit etwa 200 Millionen Migranten aufgrund von Umweltveränderungen zu erwarten seien, würde die globale Erwärmung anhalten.¹³ Ende 2017 äußerte sich der Präsident des Bundesnachrichtendienstes, Bruno Kahl, zur weltweit erwarteten Dimension zukünftiger Umweltmigration: Diese „werde ‚dramatisch‘ auf eine dreistellige Millionengröße anwachsen“.¹⁴

Mit Blick auf die aktuelle weltpolitische Lage ist damit zu rechnen, dass Migration zukünftig eher zu- als abnehmen wird. Die Auswirkungen des Klimawandels werden erst in den kommenden Jahren und Jahrzehnten deutlich zu spüren sein, wenn der globalen Erwärmung nicht entschieden entgegengetreten wird.

Sicherheitsrisiko Umweltmigration

Besonders gefährdet durch den Klimawandel und seine Auswirkungen sind die Regionen Nordafrika, die Sahelzone, die Karibik und der Golf von Mexiko sowie Süd- und Ostasien. Migration

innerhalb dieser Regionen und aus diesen Regionen kann spürbare Auswirkungen auch auf Nachbarländer oder Kontinente haben.

Durch Migrationsbewegungen im Herkunftsland oder unregelmäßiges Eintreffen von Umweltmigranten in einem Transit- oder Zielland steigt das Konfliktpotenzial. Ausschlaggebend für die weitere Entwicklung sind dabei die Antworten auf folgende Fragen:

1. Besitzen die Länder genügend Kapazitäten, um die Grundbedürfnisse der Migranten nach Nahrung, medizinischer Versorgung, Unterbringung, Arbeit usw. an ihrem neuen Aufenthaltsort angemessen zu decken?
2. Kann der Zuzug der Migranten ethnische oder religiöse Spannungen in den Transit- oder Zielländern zur Folge haben?
3. Wie wahrscheinlich ist es, dass sich im jeweiligen Transit- oder Aufnahmestaat Parallelgesellschaften entwickeln?
4. Was kann und will das Zielland im Hinblick auf die Gewährung von Aufenthalts- und Grundrechten für die Migranten leisten?
5. Können die staatlichen Institutionen in Herkunfts-, Transit- und Aufnahmелändern diese neue Herausforderung in einer angemessenen Zeit und mit den angemessenen Mitteln bewältigen bzw. stehen diese zur Verfügung?
6. Ist das politische System im Transit- oder Zielland gefestigt genug, um den Zuzug vieler Migranten (womöglich auch innerhalb einer kurzen Zeit) verkraften zu können?¹⁵

Die politischen Rahmenbedingungen sind es, die grundlegend verantwortlich dafür sind, ob Wanderungsbewegungen am Ende zu einer Destabilisierung oder auch zu einer Stabilisierung der Herkunfts- und Aufnahmелänder beitragen können. Wenn in Zukunft tatsächlich ganze Regionen nicht mehr bewohnbar sind und deren Bewohner in neue Gebiete wandern, ist das eine Dimension, die ihresgleichen sucht. Hier ergibt

sich der Bezug zu einer sicherheitspolitischen Betrachtung von Umweltmigration. Vor allem Wanderungsbewegungen, bei denen es zu einer „massenhafte[n] und plötzliche[n] grenzüberschreitende[n] Zuwanderung“¹⁶ kommt, führen zu Reaktionen der betroffenen Aufnahmелänder. Der Druck auf die örtliche Infrastruktur und die Versorgungssysteme wächst enorm. Eine kurzfristige Aufnahme von Migranten wird in der Regel von weiten Teilen der Bevölkerung des Ziellandes akzeptiert und im Sinne der Nothilfe als humanitäre Pflicht verstanden. Im Falle einer langfristigen bis dauerhaften Aufnahme würde dagegen wohl das Konkurrenzdenken zwischen Migranten und einheimischer Bevölkerung in den Vordergrund rücken. Es ginge dabei vor allem um die vorhandenen Ressourcen im Zielland – Wasser, Nahrung, Energielieferanten, Wohnraum, Arbeit usw. Diese können nicht unendlich aufgebläht werden. Es müsste also eine Verteilung der vorhandenen Ressourcen erfolgen. Schwer vorstellbar, dass mögliche Auswirkungen auf den eigenen Lebensstandard von der einheimischen Bevölkerung akzeptiert würden. Somit ist nicht ausgeschlossen, dass es zu einem Konflikt zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und einer Abgrenzung voneinander kommen könnte.

Eine unkontrollierte, massenhafte Zuwanderung kann zudem die Gefährdung der äußeren Sicherheit für die betroffenen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten bedeuten. Wenn ein Staat den Zuzug von Migranten weder kontrollieren noch regulieren kann und die Kontrolle über seine Außengrenzen verliert, büßt er seine territoriale Souveränität ein. Das hat erhebliche Auswirkungen auf die eigene Stabilität sowie auf diejenige der Nachbarregion bzw. des Staatenverbundes, zu dem er gehört.¹⁷ Es kann außerdem zu weiteren Spannungen kommen, wenn sich Gruppen im Land abgrenzen. Das können Migranten sein, die sich verstärkt an ihrem Netzwerk und ihrer Religion orientieren, extremistisch-militante Gruppen, die versuchen, Zuwanderer für ihre Ziele zu mobilisieren oder auch Flüchtlinge und Asylbewerber, die gezielt eingeschleust werden, um gewaltsame Aktionen in den Transit- oder Zielländern durchzuführen.¹⁸ Weiterhin können das rechte und fremdenfeindliche Milieu

in der einheimischen Bevölkerung zunehmend Unterstützer gewinnen. Alle Bewegungen können dazu führen, dass die vorhandenen demokratischen Strukturen im Zielland ausgehöhlt werden. Reicht die Unterwanderung des bestehenden politischen Systems sogar so weit, dass ein Land nicht mehr handlungsfähig ist, wäre das ein erhebliches Sicherheitsrisiko für das Aufnahmeland wie auch für das internationale System.

Fragile Staaten sind den Auswirkungen des Klimawandels besonders ausgeliefert.

Berücksichtigt werden müssen außerdem weitere landestypische und konfliktverstärkende Faktoren sowohl in den Herkunfts- als auch in den Aufnahmestaaten. Dazu zählen die Wirtschaftsleistung, das Rohstoffvorkommen und die Bevölkerungsgröße bzw. das erwartete Bevölkerungswachstum sowie die naturräumliche Ausstattung. Herrschen zudem in der unmittelbaren Nachbarschaft von den von Umweltveränderungen betroffenen Staaten bereits Konflikte, sind die Ansteckungsgefahr und der Destabilisierungseffekt hoch. Es zeigt sich, dass Umweltmigration eine regelrechte Kettenreaktion nach sich ziehen kann. Sie reiht sich ein in das dichte Netz „sozio-ökonomischer Fehlentwicklungen wie Überbevölkerung, Armut, [...] Hungersnöte, politische Instabilität und ethno-politische Spannungen“¹⁹, deren negativen Einfluss Umweltveränderungen oft noch verstärken. Bemühungen im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik müssen also auch im Sinne einer präventiven Sicherheitspolitik verstanden und vorangetrieben werden. Ein Scheitern oder Nichteinhalten der Klimaschutzvereinbarungen hätte große Auswirkungen auf die internationale Sicherheit und Stabilität.

Handlungsempfehlungen und Ausblick

Fest steht, dass Umweltmigration zunehmen wird. Deutlich wird, dass Umweltmigration sicherheitspolitische Herausforderungen in

einem erheblichen Maße mit sich bringt. Diese können weltweite Auswirkungen – direkter oder indirekter Art – haben. Eine solche Fluchtbewegung führt zunächst zu einer Destabilisierung in den Ursprungsländern. Im Falle grenzüberschreitender Migration kann sie sich auf Nachbarländer bzw. ganze Regionen übertragen. Insbesondere für fragile Staaten birgt die Konfrontation mit den Auswirkungen des Klimawandels und somit umweltinduzierter Migration die Gefahr einer weiteren Destabilisierung.

Die Ereignisse der Jahre 2015/2016 mit einer zum Teil unkontrollierten Zuwanderung nach Europa und Deutschland haben die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit sowie der Politik bezüglich der Folgen von Massenmigration geweckt. Damit ein Szenario ähnlicher Art in Zukunft nicht wieder eintritt, sollten die internationale Gemeinschaft sowie, konkret angesprochen, Deutschland und die EU ihre Unterstützung in den betroffenen Regionen vor Ort ausweiten. So kann eine Destabilisierung dieser Regionen vermieden und einer erneuten Massenwanderung nach Europa entgegengewirkt werden. Bezogen auf den Nexus Klimawandel – Migration – Sicherheit bedeutet dies vor allem einen verstärkten Fokus auf Prävention.

Nachbarregionen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union wie Nordafrika und Subsahara-Afrika sowie der Nahe Osten sind hinsichtlich der Folgen des Klimawandels besonders gefährdet. Für die Bundesrepublik und die EU wäre es denkbar, den eingeschlagenen Weg bei der Bekämpfung akuter Auswirkungen von Flucht und Migration sowie deren Ursachen, z. B. im Rahmen der drei BMZ-Sonderinitiativen, weiterzuerfolgen. Ziel muss es sein, durch eine Fokussierung auf Wirtschaft, Handel, Bildung und Beschäftigung vor Ort Perspektiven zu schaffen. Dazu gehört die Förderung von Investitionen der Privatwirtschaft in den eigenen Ländern ebenso wie das Schaffen von Anreizen für ausländische Investitionen in der Region. Die Konzentration auf eine bloße Einkommenssteigerung wäre an dieser Stelle zu kurz gedacht. Diese würde Migrationsbewegungen wahrscheinlich noch verstärken. Bisher ist insbesondere eine

BORDER CON



Unsichere Zukunft: Ob Wanderungsbewegungen zur Destabilisierung oder Stabilisierung der Herkunfts- und Aufnahmeländer beitragen, hängt letztlich von den politischen Rahmenbedingungen ab. [Quelle: © Guglielmo Mangiapane, Reuters.](#)

grenzüberschreitende Migration für viele Betroffene keine Option, da sie nicht über die finanziellen Mittel für diesen Schritt verfügen. Der Fokus muss also gleichzeitig darauf gerichtet sein, die Lebensbedingungen in den betroffenen Regionen insgesamt zu verbessern (z. B. Gesundheitsversorgung, Schulbildung, Wohnraum) und so Abwanderung vorzubeugen. Ausbildungsinitiativen sind entscheidend, um das Potenzial an

Arbeitskräften vor Ort sinnvoll nutzen zu können. Darüber hinaus sind Bildungsinitiativen für die gesamte Bevölkerung in den betroffenen Regionen dringend erforderlich. So können zunächst ein Bewusstsein sowie ein Verständnis für ihre Situation geschaffen werden. Die in der Region stark verbreitete Landwirtschaft muss durch Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel unterstützt werden, z. B. durch Aufklärung über



neue Anbaumethoden oder die Bereitstellung resilienten Saatguts. So gelingt es, Kleinbauern auch langfristige Einkommensperspektiven zu bieten.

Umweltschutzmaßnahmen sowie die Anpassung an den Klimawandel müssen jedoch weit über den landwirtschaftlichen Sektor hinausreichen. Durch finanzielle Mittel, Technik und

Know-how im Bereich Erneuerbarer Energien, Wasserversorgung, Küstenschutz usw. gilt es, die betroffenen Regionen zu unterstützen, wie es die Ergebnisse der VN-Klimakonferenzen vorsehen. Realistisch durchführbare Umsetzungspläne, die zeitnah und umfassend umgesetzt werden, sind das, was von sowohl deutscher als auch europäischer Politik benötigt wird. Auf diese Weise wird auch die Resilienz der betroffenen Bevölkerung, der Staaten sowie deren politischen Institutionen präventiv gestärkt. Ein politikfeldübergreifendes Handeln ist entscheidend, um destabilisierenden Effekten in Aufnahmeländern durch den Zuzug von Umweltmigranten gezielt entgegenzuwirken. Dazu müssen die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der Wirtschafts-, Klima- und Sicherheitspolitik verknüpft werden.

Nicht vernachlässigt werden darf bei allen Bemühungen um Wirtschaft und Klimaschutz der Einsatz für die Einhaltung international geltenden Rechts, wie z. B. der Schutz der Menschenrechte durch die Staaten der Region. Ebenso gilt es, Öffnungstendenzen politischer Systeme in der Region zu fördern, die eine entscheidende Rolle bei der Stabilisierung der Region spielen und so wiederum für die Eindämmung möglicher sicherheitspolitischer Herausforderungen sorgen. Einigen diktatorischen Regimen fehlt der Wille, Migrationsbewegungen aus ihren Ländern tatsächlich begrenzen zu wollen und somit Sicherheitsrisiken wirksam entgegenzutreten. Abwanderung erscheint oftmals als ein geeignetes Mittel, innenpolitische Probleme wie z. B. eine hohe Jugendarbeitslosigkeit abzuschwächen und gleichzeitig von den Rücküberweisungen der Migranten in ihre Heimatländer zu profitieren. Weltweite private Geldtransfers von Migranten und Flüchtlingen in ihre Heimatländer übersteigen mittlerweile die weltweite staatliche Entwicklungshilfe um ein Vielfaches.²⁰

Neben den beschriebenen Ansätzen ist es wichtig, auch die Forschung in Sachen Umweltmigration auszubauen. Nur so können mehr Erkenntnisse über die Auswirkungen und die Herausforderungen von Umweltmigration gesammelt und kann mehr Klarheit über die Dimensionen gewonnen werden. Nur wenn klar ist, worauf es sich

vorzubereiten gilt, können zielführende Strategien sowohl für die Herkunfts- als auch für die Transit- und Aufnahmestaaten entwickelt werden. Bereits existierende Plattformen und Datensammlungen zu Klimaereignissen müssen viel stärker in die präventive Arbeit einbezogen werden. So lassen sich z.B. über das Frühwarnsystem *Fews Net* unter anderem mögliche Dürreperioden vorherbestimmen. Die Folgen für die örtliche Bevölkerung durch eine einsetzende Dürre könnten abgemildert werden. Ein solches Handeln, ebenso wie Prävention im Allgemeinen, würde die internationale Gemeinschaft erheblich günstiger zu stehen kommen als die Reaktion auf bereits eingetretene Naturkatastrophen. Schreitet der Klimawandel voran wie erwartet, muss die internationale Gemeinschaft Umweltmigration als eine Anpassungsstrategie anerkennen. Die betroffenen Menschen müssen bei diesem Schritt durch adäquate und geordnete Rahmenbedingungen unterstützt werden. Dazu zählen die Schaffung rechtlicher Strukturen und die Eröffnung legaler Möglichkeiten zur Migration mit grenzüberschreitendem Charakter. Nur wenn das weltweite Migrationsgeschehen strukturiert abläuft, kann Migration auch eine wirkungsvolle Anpassungsstrategie an den Klimawandel sowie andere Umweltveränderungen sein.

Kurzfristig sollten deutsche und europäische Regierungsführung im Hinblick auf die demografische Entwicklung Afrikas, die Folgen des Klimawandels und den steigenden Migrationsdruck ihre präventive Arbeit sowie einen vernetzten Ansatz ausbauen. Dieser Ansatz sollte entwicklungspolitische, humanitäre, wirtschaftliche, diplomatische und sicherheitspolitische Aspekte bündeln. Sicherheitsrisiken könnte man so bereits in ihrem Ursprung entgegenwirken. Die fortschreitende Globalisierung, die zunehmende Vernetzung der Welt in vielen Bereichen und das ständig steigende Informationsangebot sorgen – unabhängig von Umweltmigration – für eine verstärkte Mobilität der Menschen. Von Seiten der amtierenden Regierungen gilt es, diese Entwicklung anzuerkennen und ihr in konkreten Gesetzesvorhaben Rechnung zu tragen. Dazu kann z.B., insbesondere für Deutschland, ein modernes und situationsgerechtes Einwanderungsgesetz mit verschiedenen Transferoptionen zählen, das es

möglich macht, das aus Wanderung entstehende Potenzial für das eigene Land gewinnbringend zu nutzen. Es ist bekannt, welche verheerenden Folgen, vor allem wirtschaftlicher Art, eine immigrationsfeindliche Politik in Zeiten der Globalisierung nach sich zieht.²¹ Entscheidend für jegliches Handeln ist neben der Art und Weise aber auch die Frage der Legitimation. Es ist nicht zu übersehen, dass sich in den Bereichen Klima, Migration und Sicherheit Werte und Interessen innerhalb der Gesellschaft oftmals fundamental gegenüberstehen. Für einen Erfolg möglicher Maßnahmen trotz gegensätzlicher Positionen ist es umso wichtiger, dass die Bevölkerung in den Entscheidungsprozess mit einbezogen wird. Dieser Einbezug der Bevölkerung in politische Entscheidungsprozesse, sei es in Deutschland oder in einem anderen Staat, stärkt Legitimation von Entscheidungen und damit deren gesellschaftliche Akzeptanz. Angesichts der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ist dieser Einbezug unabdingbar.

Dieser Beitrag basiert auf der im Februar 2019 bei Springer VS erschienenen Dissertationsschrift „Umweltmigration als sicherheitspolitische Herausforderung. Szenarioanalyse am Beispiel einer möglichen Klimaflucht aus Nordafrika“ der Autorin.

Dr. Franziska Fabritius ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Konrad-Adenauer-Stiftung im Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Naher Osten und Nordafrika (KAS – REMENA) in Rabat, Marokko.

- 1 Thelen, Raphael 2019: Folgen des Klimawandels: Gestern ein Paradies, heute verdorrt, morgen unbewohnbar, Spiegel Online, 07.06.2019, in: <https://bit.ly/2XF282P> [19.06.2019].
- 2 IDMC/Norwegischer Flüchtlingsrat (NRC) 2017: GRID 2017: Global Report on Internal Displacement, 05/2017, S. 9, in: <https://bit.ly/2rOSQRI> [19.06.2019].
- 3 Ionesco, Dina/Mokhnacheva, Daria/Gemenne, François 2017: Atlas der Umweltmigration, München, S.88.
- 4 Schraven, Benjamin/Bauer, Steffen 2013: Die neuen Flüchtlinge, Zeit Online, 10.04.2013, in: <https://bit.ly/2Roxzw2> [19.06.2019].
- 5 Bailey, Rob/Green, Gemma 2016: Should Europe Be Concerned About Climate Refugees?, Chatham House, 23.05.2016, in: <https://bit.ly/1TRjCj3> [19.06.2019].
- 6 Nuscheler, Franz 2004: Internationale Migration: Flucht und Asyl, Wiesbaden, S.51.
- 7 Ebd., S.112.
- 8 Über die *Platform on Disaster Displacement* als Nachfolgemechanismus der *Nansen-Initiative* soll die entwickelte Schutzagenda umgesetzt werden. Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten 2017: Plattform zu Flucht vor Naturkatastrophen, in: <https://bit.ly/2ZyVxAc> [19.06.2019].
- 9 Schraven, Benjamin/Bauer, Steffen 2013: Neue Schutzinitiative für „Umweltflüchtlinge“: Gut, aber noch nicht ausreichend, Die aktuelle Kolumne, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 02.04.2013, S. 2, in: <https://bit.ly/2IsnFXw> [19.06.2019].
- 10 Laut NRC und IDMC sind zwischen 2008 und 2016 im Durchschnitt 25,3 Millionen Menschen jährlich infolge von Umwelt- und Klimaveränderungen aus ihrer Heimat vertrieben worden. Vgl. IDMC/NRC 2017, N. 2, S. 31. Oder anders ausgedrückt: „Zwischen 2008 und 2012 waren vier der fünf größten Katastrophen, die zur Massenflucht führten, hydrologische Ereignisse“. Vgl. Ionesco/Mokhnacheva/Gemenne 2017, N. 3, S. 58.
- 11 Vgl. Müller, Bettina/Haase, Marianne/Kreienbrink, Axel et al. 2012: Klimamigration. Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion, BAMF-Working Paper, Nr. 45, S.5, in: <https://bit.ly/2Ztm6hs> [19.06.2019].
- 12 Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2014: Drucksache 18/1509, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Karin Binder, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/1301, Engagement der Bundesregierung für mehr Rechte von Klimaflüchtlings, 20.05.2014, S.7f., in: <https://bit.ly/2XWYhOI> [19.06.2019].
- 13 Myers, Norman 2001: Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century, The Royal Society (Hrsg.), Philosophical Transactions of the Royal Society B, Nr. 1420, 19.10.2001, S. 609, in: <https://bit.ly/2H1FVnk> [19.06.2019].
- 14 Vgl. Kornelius, Stefan 2017: BND: Russland ist „potenzielle Gefahr“, Süddeutsche Zeitung, 14.11.2017, in: <https://sz.de/1.3750080> [19.06.2019].
- 15 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2008: Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel, S.129f.
- 16 Vgl. Angenendt, Steffen 2010: Instabilität durch krisenbedingte Wanderungsbewegungen, in: Braml, Josef/Risse, Thomas/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Einsatz für den Frieden: Sicherheit und Entwicklung in Räumen begrenzter Staatlichkeit, DGAP-Jahrbuch Internationale Politik, Bd. 28, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), München, S.56.
- 17 Ebd., S. 60.
- 18 Ebd.
- 19 Vgl. Carius, Alexander/Imbusch, Kerstin 1998: Umwelt und Sicherheit in der internationalen Politik – eine Einführung, in: Carius, Alexander/Lietzmann, Kurt M. (Hrsg.): Umwelt und Sicherheit: Herausforderungen für die internationale Politik, Heidelberg/Berlin, S.14.
- 20 Frankfurter Allgemeine Zeitung 2018: Höher als Entwicklungshilfe: Migranten überweisen 17,7 Milliarden aus Deutschland, 01.07.2018, in: <https://faz.net/-gpg-9bu1o> [19.06.2019].
- 21 Goldin, Ian/Kutarna, Chris 2016: Die zweite Renaissance: Warum die Menschheit vor dem Wendepunkt steht, München, S.349f.

ISSN 0177-7521
35. Jahrgang
Ausgabe 3|2019



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

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Sebastian Enskat

Redakteur:
Samuel Krug

Redaktion:
Thomas Birringer
Dr. Peter Fischer-Bollin
Dr. Stefan Friedrich
Dr. Lars Hänsel
Dr. Peter Hefe
Frank Priess
Stefan Reith
Sabina Wölkner
Nils Wörmer

Unter Mitwirkung von:
Valentin Carl, Adrien Jouannard, Laura Kruse,
Lottemarie Mischke, Leontine Päßler und
Oday Uraiqat

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

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

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

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

Titelfoto:
Der nordkoreanische Regierungschef Kim Jong-un beobachtet den Start einer *Hwasong-12*-Rakete. Quelle: Korean Central News Agency (KCNA), © Reuters. (Die Presseagentur konnte Authentizität, Aufnahmeort und -datum des Bildes nicht unabhängig überprüfen.)
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Übersetzung:
Eleonore Topolinski

Lektorat:
Dr. Benedikt Helfer

Gestaltung / Satz:
racken GmbH, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach
DIN ISO 12647-2 gedruckt.



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