SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Friedensgutachten 2020 - Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
transcript Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bonn International Center for Conversion (BICC); Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung; Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). (2020). *Friedensgutachten 2020 - Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa.* Bielefeld: transcript Verlag. https://doi.org/10.14361/9783839453810

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73007-9

2020 / Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa / **friedensgutachten**

BICC Bonn International Center for Conversion
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
INEF Institut für Entwicklung und Frieden

[transcript]

2020 / Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa / friedensgutachten

BICC Bonn International Center for Conversion
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
INEF Institut für Entwicklung und Frieden

STELLUNGNAHME **5**
↗ EMPFEHLUNGEN 4

STATEMENT **15**
↗ RECOMMENDATIONS 14

2020 / friedensgutachten

F FOKUS
Friedenspolitik in Zeiten des Klimawandels / 25
↗ EMPFEHLUNGEN 26

F.1 Friedensbedrohende Wirkungen der Klimakrise 27
F.2 Friedensverträgliche Gestaltung der Transformation 35
SCHLUSSFOLGERUNGEN 41

1 BEWAFFNETE KONFLIKTE
Friedensmissionen müssen neu austariert werden / 45
↗ EMPFEHLUNGEN 46

1.1 Aktuelle Konflikte und Interventionen 47
1.2 Humanitäre Interventionen: Chancen und Risiken 58
1.3 Von der humanitären Intervention zur Schutzverantwortung und dem Schutz von Zivilisten 63
SCHLUSSFOLGERUNGEN 67

2 NACHHALTIGER FRIEDEN
Protestbewegungen, politische Umbrüche und Gewaltrisiken / 71
↗ EMPFEHLUNGEN 72

2.1 Protestbewegungen im Jahr 2019: ein Überblick 73
2.2 Herausforderung durch Anti-Regime-Proteste 80
2.3 Strategien externer Akteure und der Beitrag der Bundesregierung 84
SCHLUSSFOLGERUNGEN 89

3 RÜSTUNGSDYNAMIKEN

Zwischen Cyberfrieden und Cyberkrieg / 93

↗ EMPFEHLUNGEN 94

3.1 Rüstungsdynamiken 95

3.2 Aufrüstung und Rüstungskontrolloptionen im Cyberraum 103

SCHLUSSFOLGERUNGEN 112

4 INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG

Wer ordnet die Welt? Neue Mächte und alte Institutionen / 117

↗ EMPFEHLUNGEN 118

4.1 Macht und institutionelle Ordnung: die Trends 119

4.2 Gibt es eine neue Weltordnung? 127

SCHLUSSFOLGERUNGEN 134

5 TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN

Eine neue Welle des Rechtsterrorismus / 139

↗ EMPFEHLUNGEN 140

5.1 Kontinuitäten und Trends des Rechtsterrorismus 141

5.2 Der transnationale Rechtsterrorismus im digitalen Kontext 150

SCHLUSSFOLGERUNGEN 155

Abkürzungsverzeichnis 158

Impressum 160

Es sind stets Personen jeden Geschlechts gleichermaßen gemeint; aus Gründen der Lesbarkeit wird im Friedensgutachten nur die männliche Form verwendet.

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Corona bekämpfen ohne Friedenspolitik aufzugeben** Im Schatten der Pandemie nimmt die Gefahr zu, dass sich Gewaltkonflikte und humanitäre Notlagen verschärfen und neue Konflikte entstehen. Die EU und die Bundesregierung sollten ihre Anstrengungen in der Friedensförderung und Konfliktbewältigung intensivieren.

2 **Europa muss Corona als Chance nutzen** Selten ist die Notwendigkeit internationaler Kooperation deutlicher hervorgetreten als in Zeiten der Corona-Pandemie. Für die EU, die droht, zwischen Großmachtrivalitäten und Partikularinteressen zerrieben zu werden, bietet dies die Chance, multilaterale Zusammenarbeit zu verstärken.

3 **Das EU-Krisenmanagement jetzt stärken** Zu lange war Corona-Bekämpfung Sache der nationalen Regierungen. Dabei verdeutlicht die Pandemie die Bedeutung internationaler Institutionen. Deutschland sollte die weltweiten Anti-Corona Maßnahmen der EU genauso unterstützen wie innereuropäische Hilfen.

4 **Klimaschutz weiterhin priorisieren und friedensfördernd gestalten** Die Klimakrise darf nicht im Schatten der Corona-Pandemie links liegen gelassen werden. Auch unter den aktuellen Bedingungen müssen Maßnahmen ergriffen werden, die die langfristigen negativen Folgen des Klimawandels für den Frieden und die menschliche Sicherheit abschwächen.

5 **Keine bedingungslose Unterstützung autoritärer Regime** Die Bundesregierung setzt in vielen Ländern auf Regimestabilisierung. Stattdessen sollte sie ihre Hilfe an die Bedingung knüpfen, dass zivilgesellschaftliche Handlungsmöglichkeiten gewährt werden. Dies ist angesichts zunehmender Repression im Zeichen der Corona-Pandemie umso dringlicher.

6 **Fragile Gesellschaften massiv unterstützen** Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte die medizinische und soziale Infrastruktur in Krisenregionen, die von COVID-19 betroffen sind, unbürokratisch unterstützen. Wirtschaftspolitische Konditionalitäten durch den Internationalen Währungsfond und Umschuldungsmaßnahmen müssen gelockert werden.

7 **Für den Schutz von Zivilisten sorgen** Die Bundesregierung sollte die Aussetzung humanitärer Maßnahmen zurücknehmen und mit europäischen Partnern dort diplomatische Offensiven ergreifen, wo die Pandemie zu humanitären Katastrophen führen könnte. Prioritär sind die Auflösung überfüllter Flüchtlingslager und eine Waffenruhe in Nordsyrien.

8 **Stärkung der Defensive im Cyberraum** Die Bundesregierung sollte dafür werben, weltweit Cyberattacken gegen kritische Infrastruktur zu ächten. Die Stärkung der Cyber-Resilienz sollte im Fokus der deutschen Strategie stehen. Offensive Cyberaktivitäten sollten die absolute Ausnahme bleiben.

STELLUNGNAHME /

Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa /

Die Corona-Pandemie hält die Welt 2020 in Atem. Sie verschlingt ungeahnte Ressourcen und hat weitreichende politische Interventionen in das gesellschaftliche Zusammenleben zur Folge. Gerade in fragilen Weltregionen drohen sozioökonomische Verwerfungen und politische Unruhen. Eine globale Pandemie braucht globales Handeln, in der Reichweite und im Design. Der EU kommt dafür besondere Verantwortung zu. Wenn die derzeitigen Krisen kooperativ bewältigt werden, bietet dies auch Chancen für die Welt „danach“. Im Schatten der Pandemie sind zugleich andere Friedensgefährdungen aus dem Blick geraten oder verschärfen sich. Auch diese müssen im Blick behalten und bekämpft werden.

Wir können im Frühjahr 2020 keine Analyse zum Zustand des Friedens in der Welt schreiben, ohne auf die Corona-Pandemie einzugehen. Die Wucht, mit der die Corona-Krise andere Themen beeinflusst und verdrängt, ist enorm. Das Virus, das zuerst in China auftauchte, hat sich schnell über den gesamten Globus verbreitet. Versuche der Eindämmung haben zu teils massiven Einschränkungen bürgerlicher Freiheiten geführt. Social distancing wird zum neuen Modus des Zusammenlebens. Spekulationsgeschäfte auf fallende Kurse greifen um sich. Nationale Volkswirtschaften brechen nach und nach ein. Das sind erhebliche Stressfaktoren für den gesellschaftlichen und den internationalen Frieden.

In Europa richtet sich die Aufmerksamkeit in der Corona-Krise vorrangig auf Themen des innergesellschaftlichen Friedens und auf die Frage, wie solidarisch unsere Gesellschaften sind. Aber die Pandemie trifft andere Weltregionen genauso oder dramatischer – und auch sie gilt es in den Blick zu nehmen, wenn wir über Friedensgefährdungen nachdenken. Gerade in den ärmsten Ländern besteht die Gefahr, dass als Folge der nächsten Wellen

der Pandemie Gesundheitssysteme kollabieren, massive Engpässe bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln, Medikamenten und sauberem Trinkwasser eintreten, aber auch staatliche Institutionen versagen und politische Unruhen sowie erhöhte Alltagsgewalt die Folge sind.

In den großen Konflikten der Gegenwart interessiert diejenigen das Virus nicht, die den Konflikt zu ihren Gunsten entscheiden wollen. Die Opfer in den Krisenregionen konzentrieren sich aufs unmittelbare Überleben – und sind dem Virus schutzlos ausgeliefert. In Idlib, im Jemen oder im Südsudan wird nicht getestet oder behandelt, nur weiterverbreitet und gestorben. Daher ist der Aufruf des VN-Generalsekretärs zu einem globalen Waffenstillstand in allen Teilen der Welt die richtige Antwort. Der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, ohnehin eher Anspruch als Praxis, wird in Corona-Zeiten noch prekärer → **1**. Auch für Flüchtlinge verschärft sich die humanitäre Situation drastisch. Auf Lesbos wurden im März/April 2020 die Lager abgeriegelt, sodass der Zugang zu sozialen Hilfsangeboten und -projekten in einer Situation wegfiel, in der durch Überfüllung ohnehin Unruhen aufflammen konnten. Die EU setzte zugleich ihre humanitären Umsiedlungs-Programme aus. Generell schotteten sich die Staaten, die es konnten, noch mehr ab als zuvor.

Ein globaler Waffenstillstand ist die richtige Antwort in der Corona-Krise

Die immensen Ressourcen personeller, finanzieller, aber auch kognitiver Natur, die Gesellschaften zur Bewältigung der Corona-Krise mobilisieren, werfen einen langen Schatten, in dem andere Problemlagen und Gefährdungen des Friedens vernachlässigt werden oder sogar aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwinden . Dazu zählen der Klimawandel → **F**, der Zustand bürgerlicher Freiheiten in und außerhalb Europas → **2** oder die fortbestehenden Gefahren rechter Gewalt → **5**.

Doch nicht nur die Aufmerksamkeit für Themen wandelt sich im Schatten von Corona. Auch die Ebenen, auf denen Politik ausgehandelt und umgesetzt wird, verschieben sich ins Nationale – bis hin zum Isolationismus. Ausgerechnet der Kampf gegen ein Virus, das sich mit ungeheurer Geschwindigkeit über den ganzen Globus verbreitet, wird vor allem mit den Mitteln nationaler Politik geführt. Geschlossene Grenzen, Alleingänge, Konkurrenz um Schutzkleidung, medizinische Instrumente, Medikamente und Impfstoffe – die Corona-Krise hat eine Tendenz verstärkt, die schon seit längerem zu beobachten war: Statt multilaterale Zusammenarbeit zu suchen, gehen Staaten allein vor.

Nationale Alleingänge statt multilateraler Zusammenarbeit im Kampf gegen COVID-19

Hinzu kommt, dass Regierungen auf der ganzen Welt im Kampf gegen das Virus grundlegende Freiheitsrechte einschränken. Dieser erhebliche Machtzuwachs der Exekutive darf nicht grenzenlos andauern. Auslaufklauseln sind erforderlich, wenn Demokratie und Bürgerrechte nicht dauerhafte Schäden davontragen sollen. Während in Deutschland und in anderen Ländern schon früh die Gefahren eines Ausnahmezustands dieser Tragweite diskutiert wurden, haben manche Regierungschefs wie etwa der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán die Corona-Krise als Möglichkeit genutzt, demokratische Strukturen weiter zurückzubauen.

Das Friedensgutachten 2020 nimmt friedenspolitische Themen auf, die vor der Corona-Pandemie zentral waren und dies auch bleiben – selbst wenn sie nun in den Schatten der Krise geraten sind. Wir fordern, diese Themen nicht zu vernachlässigen: die Intensivierung des Klimaschutzes, den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, den richtigen Umgang mit Massenprotestbewegungen, eine auf Resilienz ausgerichtete Cyberstrategie, die Einhegung von Großmachtrivalitäten mittels internationaler Kooperationen sowie die Bekämpfung digitaler Hasskulturen. Corona kann für diese Felder friedenspolitischen Handelns beides sein: Krise, aber auch Chance. In welche Richtung sich das Pendel bewegt, ließ sich bei Redaktionsschluss für diese Stellungnahme (30. April 2020) noch nicht zuverlässig beurteilen.

Friedenspolitik darf trotz Corona-Pandemie nicht vernachlässigt werden

↘ KLIMASCHUTZ WEITERHIN PRIORISIEREN UND FRIEDENSFÖRDERND GESTALTEN

Der Klimawandel ist und bleibt eine große Herausforderung für den Frieden, da er in vielen Regionen die Lebensbedingungen beeinträchtigt, das Konfliktrisiko steigert und nachhaltige Friedenssicherung erschwert. Die nachweisbaren Auswirkungen des Klimawandels auf Gewaltkonflikte sind bisher aber begrenzt. Vereinfachende Annahmen, dass der Klimawandel notwendig zu mehr Gewalt und Krieg führe, sind nicht haltbar.

Unbestritten ist Klimawandel aber ein Stressfaktor und Risikomultiplikator in bereits konfliktträchtigen Situationen, der mit steigender Erwärmung zunimmt. Dies gilt insbesondere in Regionen, in denen bereits jetzt die Lebensbedingungen schlecht und institutionelle Strukturen fragil sind. Die Friedensgefährdungen des Klimawandels sind daher regional sehr ungleich verteilt. Friedenspolitische Vorsorge gegenüber Klimarisiken muss Unterschiede zwischen den Verursachern und den Geschädigten der Klimaveränderungen berücksichtigen.

Klimawandel: Stressfaktor in konfliktträchtigen Situationen

Traditionelle sicherheitspolitische Instrumente, insbesondere Rüstung und Militär, sind für die Bewältigung der Klimakrise ungeeignet, belasten selbst die Umwelt und stehen einer friedlichen Konfliktlösung im Weg. Gefordert sind Politiken und Instrumente, mit denen eine kooperative Bewältigung des Klimaproblems und eine nachhaltige Friedenssicherung erfolgen können. Insbesondere Maßnahmen an der Schnittstelle von Klima-, Entwicklungs- und Friedenspolitik müssen abgestimmt werden. Frühwarnung, Krisenprävention und Analyse friedensrelevanter Auswirkungen des Klimawandels sollten gestärkt werden. Eine zivile Klimapolitik aus Emissionsvermeidung und Klimaanpassung muss konfliktsensitiv sein, um unbeabsichtigte negative Folgen zu vermeiden.

Klimapolitik muss konfliktsensitiv sein

Die Corona-Pandemie ist eine große Herausforderung für globale Bemühungen um den Klimaschutz. Aktuelle Eindämmungsmaßnahmen der Corona-Verbreitung führten als Nebeneffekt zwar punktuell zu einer verbesserten Umweltbilanz, sind jedoch nicht nachhaltig. Der bereits wahrnehmbare Verlust an Aufmerksamkeit für globale Klimaschutzpolitik und eine

Veränderung politischer Prioritäten in der Folge der Corona-Pandemie werden möglicherweise die Pariser Klimaziele gefährden. Umso notwendiger ist es, auch unter den aktuellen Bedingungen Maßnahmen aufrechtzuerhalten, um die bereits absehbaren langfristigen negativen Folgen des Klimawandels für den Frieden abzuschwächen. Außerdem muss Klimaschutz neben Sozialpaketen integraler Bestandteil der Programme zum Wiederaufbau betroffener Ökonomien sein.

↘ AUSGESETZTE HUMANITÄT IST INHUMAN: ZIVILISTEN SCHÜTZEN

Die Corona-Pandemie verschärft die aktuelle globale Konfliktlage dramatisch, insbesondere im globalen Süden. Es ist zu befürchten, dass die Verbreitung von COVID-19 internationale Konflikte eskaliert, fragile Staaten weiter schwächt und vor allem die Lage der Zivilbevölkerung in Kriegsgebieten und die Situation von Geflüchteten drastisch verschlechtert. Überall dort, wo viele Menschen auf engstem Raum und ohne ausreichende Hygiene zusammenleben, muss mit einer schnellen Ausbreitung des Virus, steigenden Opferzahlen und dem völligen Zusammenbruch einer ohnehin fragilen Ordnung gerechnet werden.

Zivilbevölkerung in der Corona-Krise schützen

In der gegenwärtigen Lage sind Deutschland und die EU-Staaten vor allem mit sich selbst beschäftigt. Humanitäre Initiativen, wie die geplante Aufnahme von Flüchtlingskindern, wurden gedrosselt. Gleichzeitig gehen die Konflikte, wie etwa der Bürgerkrieg in Syrien, unvermindert weiter. Nach massiven militärischen Angriffen im März 2020 auf zivile Einrichtungen in der Region Idlib drängten Flüchtende in das syrisch-türkische Grenzgebiet. Gleichzeitig erhöhte die Türkei den Flüchtlingsdruck auf Griechenland und damit die EU. Die Lage in den Flüchtlingslagern, den syrischen, den türkischen und denen auf den griechischen Ägäis-Inseln, verschärfte sich zusehends. Ein Ausbruch der Corona-Pandemie in diesen Lagern, etwa dem Lager Moria auf Lesbos, das für 3.000 Menschen vorgesehen war, aber im Frühjahr 2020 von rund 21.000 Menschen bewohnt wird, könnte sich zu einer humanitären Katastrophe entwickeln.

Die Europäer sollten vor allem die externen Kräfte im Syrienkonflikt – Russland, den Iran und die Türkei – zu einer Waffenruhe drängen, um die Lage um Idlib zu entspannen. Angesichts des auch hier erwarteten Ausbruchs der Krankheit ist entscheidend, zunächst die grenzüberschreitende humanitäre Hilfe langfristig sicherzustellen, dann aber, gleichsam im Schatten von Corona, eine politische Lösung des Konflikts anzustreben. Ähnliches gilt für andere Konflikte wie etwa in Afghanistan, Somalia, im Kongo, im Jemen oder in Mali.

Externe Kräfte im Syrienkonflikt zu Waffenruhe drängen

Auch innerhalb der europäischen Grenzen bietet die Corona-Krise die Chance, mit starken und mutigen Entscheidungen ein humanitäres Zeichen zu setzen: Mithilfe massiver EU-Unterstützung für Griechenland sollten die völlig überfüllten Flüchtlingslager auf den griechischen Inseln aufgelöst und die Flüchtlinge in sichere Unterkünfte auf dem Festland gebracht werden – mit Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und -diensten. Gleichzeitig sollten die

Flüchtlingslager in Griechenland auflösen

Asylverfahren stark beschleunigt und anerkannte Flüchtlinge in aufnahmewillige EU-Staaten umgesiedelt werden. Das würde nicht nur der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen, sondern auch dem Selbstverständnis europäischer Politik. Denn „ausgesetzte“ Humanität ist schlicht inhuman.

↘ SOZIALE PROTESTE: VON DER REPRESSION ZU NEUEN UNRUHEN?

Massenprotestbewegungen sind ein globales Phänomen. Eine direkte Herausforderung für die internationale Politik sind Anti-Regime-Proteste, die sich gegen politische Systeme als Ganzes in Demokratien (z.B. Bolivien, Indonesien) und Autokratien (z.B. Algerien, der Sudan) richten. Die durch diese Proteste vorangetriebenen politischen Umbrüche können zum Aufbau einer freieren und gerechteren Gesellschaft führen, aber auch in politischer Instabilität oder Gewalt münden. Dies gilt insbesondere dann, wenn Regierung und Sicherheitsapparate mit unverhältnismäßiger Repression reagieren. Die Bundesregierung sollte während und vor allem nach dem Ende der Protestbewegungen eine proaktive Rolle bei Vermittlung und Dialog einnehmen.

Deutschland sollte proaktiv vermitteln und Dialog fördern zwischen Protestbewegungen und Regierungen

Die mit der Corona-Pandemie einhergehenden staatlichen Restriktionen und sozialen wie ökonomischen Konsequenzen dürften die Zahl und Intensität von Protestbewegungen zunächst begrenzen. Im März 2020 zeigte sich, dass sich einige der Bewegungen von der Straße ins Internet oder auf die Balkone verlagerten (z.B. Proteste gegen die Monarchie in Spanien). Abzuwarten bleibt, welchen Einfluss diese Art von Protest auf das politische Geschehen ausüben kann. Mit zunehmender Dauer der Corona-Pandemie kann es jedoch sein, dass es auch zu Massenprotesten auf der Straße gegen die erlassenen Einschränkungen sowie gegen die ökonomischen und sozialen Auswirkungen kommt. Besonders dramatisch ist die Lage dort, wo Menschen zwangsweise auf engstem Raum zusammen sein müssen, etwa in Flüchtlingslagern, Slums und auch in Gefängnissen.

Eine weitere Auswirkung der Corona-Krise sind die gravierenden Eingriffe in die Grundrechte der Bürger, um die Verbreitung des Virus aufzuhalten. Während die Eingriffe in stabilen demokratischen Systemen mutmaßlich temporärer Natur sind, eröffnen sie anderen Regierungen die Möglichkeit, die eigene Macht zulasten demokratischer und individueller Freiheitsrechte systematisch zu stärken. Es ist daher ein erheblicher Rückgang der demokratischen Rechte weltweit zu befürchten, der über mehrere Jahre fortdauern könnte. Die Bevölkerung wird sich gegen diese Eingriffe vermutlich erheben, wenn Regierungen ihre Gesellschaften nicht vor den gravierenden Auswirkungen des Virus schützen können. Ähnliches gilt im Falle wirtschaftlicher Verwerfungen, die vor allem besonders verwundbare Bevölkerungsschichten treffen dürften. Gerade in fragilen Staaten sind dann Massenproteste und letztlich sogar der Zusammenbruch von politischen Systemen möglich. Problematisch ist, dass der Bundesregierung momentan strategische Leitlinien fehlen, wie sie auf Protestbewegungen und die von ihnen ausgelösten politischen Umbrüche reagieren sollte.

Einschränkungen aufgrund von Corona gefährden demokratische Rechte weltweit

↘ ZWISCHEN CYBERFRIEDEN UND CYBERKRIEG: RÜSTUNGSDYNAMIKEN

Weltweit war 2019 eine kontinuierliche Steigerung der Militärausgaben zu konstatieren. Auch in Deutschland stiegen die Militärausgaben 2019 um 12 % auf 47,9 Mrd. €. Gleichzeitig genehmigte die Bundesregierung 2019 einen neuen Rekordwert an Rüstungsexporten in Höhe von mehr als acht Mrd. € – darunter an Länder, deren Menschenrechtssituation als sehr schlecht eingestuft wird bzw. die sich aktiv an Kriegen beteiligen. Zudem werden gegenwärtig die Weichen für eine Europäisierung der Rüstungsproduktion gestellt. Es besteht die Gefahr, dass hierdurch deutsche Rüstungsexportregelungen unterlaufen werden.
Die Corona-Pandemie wird in den kommenden Jahren eine globale Wirtschaftsrezession auslösen. Ob eine Folge davon rückläufige Militärausgaben und Rüstungsexporte weltweit und in Deutschland sein werden, ist offen. Angesichts der enormen Mittel, die zur wirtschaftlichen, sozialen und medizinischen Krisenbewältigung erforderlich sind, ist der vorgesehene Aufwuchs der Militärausgaben auf den Prüfstand zu stellen.

Ausgaben für Militär und Rüstung müssen angesichts der Kosten der Krise auf den Prüfstand

Zugleich mehren sich seit Frühjahr 2020 die Anfragen an die Streitkräfte, neue zivile Betätigungsfelder zu übernehmen, etwa beim Schutz kritischer Infrastruktur oder in der Gesundheitsfürsorge. Sollte sogar Amtshilfe in Form militärischer Unterstützung der Polizei beispielsweise bei Patrouillen angefordert werden, wird es wichtig sein, auch diese Maßnahmen über Auslaufklauseln zeitlich klar zu begrenzen. Die originäre Aufgabe des Militärs ist die Landesverteidigung im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme. Bei der Übernahme ziviler Aufgaben drohen Ineffizienz und eine Vermischung von militärischen mit nicht-militärischen Funktionen.

Die ambivalenten Effekte eines Hineinwirkens des Militärs in die zivile Sphäre untersucht das Friedensgutachten ausführlicher am Beispiel des Cyberraums. Viele Staaten verfügen über militärische Cybereinheiten. Konzepte der Abschreckung und Vorwärtsverteidigung gewinnen die Oberhand. In Abgrenzung dazu sollte die Bundesregierung vor allem die Resilienz der deutschen Cyberinfrastruktur stärken und nicht in den Aufbau präemptiver Kapazitäten investieren. Militärische Hackbacks sollten auf begründete Ausnahmefälle, die der Zustimmung des Bundestags bedürfen, beschränkt bleiben. Um einem Wettrüsten im Cyberraum entgegenzuwirken, muss die Bundesregierung grundlegende Normen bekräftigen und unter dem Dach der VN für die gemeinsame Erarbeitung von Regeln werben: Dazu gehören die Tabuisierung von Angriffen auf den Public Core des Internets sowie der Verzicht auf Cyberattacken gegen kritische zivile Infrastrukturen. Um die Logik einer Vorwärtsverteidigung im Cyberraum zu durchbrechen, sollte Deutschland für die Einrichtung eines transnationalen Attributionskomitees werben.

Deutschland soll sich für internationale Regulierung des Cyberraums einsetzen

↘ LEHREN ZIEHEN AUS DER CORONA-KRISE: DIE MULTILATERALE ORDNUNG

Die Corona-Pandemie hat bestehende Trends zu nationalen Alleingängen und zur Schwächung internationaler Kooperation verstärkt. Letzteres wird vor allem durch die Großmachtrivalitäten zwischen China, Russland und den USA vorangetrieben. Verschärft wird diese Problematik durch den Aufstieg rechtspopulistischer Parteien in vielen Ländern Europas und in den USA, die generell skeptisch gegenüber internationaler Kooperation sind und die jeweiligen Regierungen davon abhalten, sich proaktiv für internationale Institutionen einzusetzen.

Corona-Pandemie wirft Schlaglicht auf die Krise internationaler Zusammenarbeit

Die Corona-Pandemie wirft ein Schlaglicht auf diese Krise internationaler Institutionen. Dies lässt sich an den nationalen Alleingängen im Krisenmanagement aufzeigen, aber auch am fehlenden Willen, angemessen mit der Weltgesundheitsorganisation WHO zu kooperieren. Beispiele sind die mangelnde Informationsbereitstellung durch China, die Androhung der Mittelzurückhaltung und die Schuldzuweisungen seitens der USA.

Die Krise kann aber auch zur Chance werden: In der gemeinsamen Krisenerfahrung wird Solidarität erlebt, und für die langfristige Bewältigung der ökonomischen und sozialen Folgen der Pandemie werden grenzüberschreitende Programme und Maßnahmen notwendig sein. Für Europa kommt es jetzt darauf an, an dieser Gestaltung mitzuwirken. Dafür braucht es einen strategischen Diskurs über nicht hintergehbare Kernnormen und einen langen Atem. Auch China und Russland haben auf lange Sicht ein Interesse an einer stabilen internationalen Rechtsordnung und sind zur Bewältigung der Corona-Krise auf internationale Kooperation angewiesen. Chinas Wirtschaft profitiert von einem stabilen Freihandelsregime und klaren Rechtsvorgaben. Angesichts der Containment-Strategie der USA, aber eben auch infolge der immensen Kosten der Corona-Pandemie braucht China stabile Beziehungen mit der EU, die einer seiner wichtigsten Handelspartner ist. Russland kann nicht mit Chinas Wachstum und Dynamik mithalten, sodass ihm ebenfalls eine stabile internationale Ordnung entgegenkommt, die seine Interessen und Rechte schützt. Die EU kann und muss diese Chance nutzen, um ihre Vorstellungen 2020 in neue Impulse für Institutionen und Kooperationsprojekte umzumünzen, die für Post-Corona-Zeiten belastbare Entwicklungschancen und Grundrechteschutz ermöglichen.

China und Russland in Bemühungen um internationale Kooperation einbeziehen

↘ GRENZENLOSE HASSKULTUREN BEKÄMPFEN

Bei vielen Herausforderungen, wie dem Umgang mit dem Klimawandel und der Corona-Pandemie, ist das transnationale Element offensichtlich. Deutlich weniger hervorgehoben wird die Transnationalität des Rechtsterrorismus und des Rechtsextremismus. Doch auch digitale Hasskulturen wirken über nationale Grenzen hinweg. Um ihre Dynamik zu brechen, müssen Staaten international kooperieren und rechtsfreie Räume schließen, in denen zur Militanz aufgerufen wird.

Wie sich die Corona-Krise auf die Entwicklung des Rechtsextremismus auswirkt, ist im Frühjahr 2020 zwar noch nicht absehbar. Doch lassen sich zumindest in Deutschland zwei Tendenzen identifizieren: Einerseits warnte der Verfassungsschutz davor, rechtsextreme Ideologen könnten versuchen, über Verschwörungstheorien Unterstützung zu mobilisieren und Migranten als vermeintliche Infektionsträger zu Sündenböcken in der Krise zu machen. Andererseits bietet die bislang umsichtige Politik der „etablierten" Parteien eine nicht zu unterschätzende Möglichkeit, bei Teilen der Bevölkerung verlorenes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen wiederzugewinnen.

Die Entwicklungen rechter Gewalt in den vergangenen Jahren sind nicht ohne die gezielte Nutzung der sozialen Medien durch die extreme Rechte zu verstehen. Auch wenn es weltweit einen abnehmenden Trend terroristischer Anschläge und ihrer Opfer gibt, sind die Zahlen noch immer hoch. Besorgniserregend ist, dass sich in den vergangenen Jahren die Zahl opferreicher terroristischer Angriffe durch rechtsextreme Täter deutlich erhöht hat. Auch wenn solche Taten von operativen Einzeltätern begangen werden, finden sie im Kontext sprachlicher Verrohung, Delegitimierung und offener Feindschaft gegenüber Minderheiten, „Eliten", „Altparteien" und demokratischen Verfahren statt.

Aufstieg rechter Gewalt beruht auch auf gezielter Nutzung der sozialen Medien durch die extreme Rechte

Die Bekämpfung des Rechtsextremismus, des Rechtsterrorismus und des ihm zugrundeliegenden Rassismus ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Maßnahmen zur Demokratieförderung auf kommunaler, Länder- und Bundesebene müssen hierbei zusammenwirken. Schulen, Kommunalparlamenten, Vereinen und Verbänden müssen mehr Mittel an die Hand gegeben werden, damit sie eine angemessene Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus führen und ausreichende Aufklärungs- und Fürsorgeangebote zur Verfügung stellen können.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Corona-Pandemie ist 2020 das bestimmende Thema. Dennoch müssen andere globale Gefahren für den Frieden auf der politischen Agenda bleiben. Nicht nur die Pandemie selbst und ihre ökonomischen, sozialen und politischen Effekte gefährden menschliche Sicherheit und Frieden; in ihrem Schatten verschärfen sich zudem andere Friedensgefährdungen.

Die Corona-Pandemie muss aber nicht nur als Krise für das globale Ringen um den Frieden betrachtet werden, sie kann auch eine Chance sein für einen Neustart vieler Bemühungen, den Frieden zu stärken. Im Frühjahr 2020 sind nationale Alleingänge die Regel; doch schon jetzt und mit guten Gründen werden die Rufe nach europäisch und global konzertierten Aktionen immer lauter. Dazu zählen beispielsweise die Kooperation in der Produktion und Weitergabe von Schutzutensilien, in der Medikamentenerprobung und in der Bewältigung der ökonomischen und sozialen Folgen der Pandemie.

COVID-19 wird alle Länder treffen, wenngleich unterschiedlich hart. Um Verwerfungen zu begrenzen, die Weltwirtschaft wieder anzukurbeln, Volkswirtschaften zu stützen und politische Folgen abzumildern, braucht es internationale Zusammenarbeit. Diese Option ist nicht aussichtslos, denn globale Krisenerfahrungen erzeugen auch globale Solidaritätserfahrungen, die helfen können, Kooperation zu stiften. Europa drohte in den vergangenen Jahren zwischen der Rivalität der Großmächte zerrieben zu werden. Doch die aktuelle Krise könnte die Stunde der Europäer sein. Nach dem Rückzug auf die nationale Ebene im Frühjahr 2020 ist nun europäische Solidarität gefordert. Sie wird sich nicht zuletzt in massiver wirtschaftlicher Unterstützung für diejenigen EU-Länder ausdrücken müssen, denen aufgrund der Corona-Krise die Zahlungsunfähigkeit droht. Darum sollte die Bundesregierung die Bemühungen der EU-Kommission um ein Corona-Konjunkturpaket unterstützen.

Spätestens aber mit Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie in armen und verwundbaren Weltregionen wird sich zeigen, ob Europa auch zu globaler Solidarität und Visionen in der Lage ist. Dazu wird es wichtig sein, die Entwicklungsetats nicht zurückzubauen, sondern gezielt einzusetzen und zu stärken, um einem Zusammenbruch medizinischer, sozialer, wirtschaftlicher und politischer Infrastrukturen entgegenzuwirken. Die Resilienz von Krisenregionen wird dabei in den Vordergrund rücken. Mittel- und langfristig wird diese nur erhöht werden können, wenn insbesondere Klimaschutzmaßnahmen konsequent umgesetzt und ausgebaut werden. Aber auch darüber hinaus sind Investitionen in gerechte und nachhaltige Gesellschaften entlang der VN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) notwendig, um für zukünftige Krisen besser gerüstet zu sein. Schließlich gibt es in den derzeitigen Gewaltkonflikten einen akuten Bedarf an Vermittlungsinitiativen, um aus humanitären Gründen zumindest eine „Atempause“ zu ermöglichen.

Dr. Claudia Baumgart-Ochse
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Christopher Daase
HSFK - Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Conrad Schetter
BICC – Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Ursula Schröder
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

↓ RECOMMENDATIONS

1 **Combating coronavirus without abandoning the pursuit of peace** In the shadow of the pandemic, there is a growing danger that violent conflicts and humanitarian emergencies could escalate, and new conflicts emerge. The EU and the German government should intensify their efforts at promoting peace and managing conflicts.

2 **Europe must grasp the opportunities provided by the pandemic** Rarely has the need for international cooperation been clearer than in the coronavirus pandemic. For the EU, which threatens to be crushed between great power rivalries and self-serving interests, the crisis provides an opportunity to strengthen multilateral cooperation.

3 **Strengthen EU crisis management capabilities immediately** National governments have been left to deal with COVID-19 for too long. Yet the pandemic reveals just how vital international institutions are. Germany should support both the EU's efforts to combat the virus worldwide and assistance for European states.

4 **Continue to prioritize climate action while shaping it to promote peace** The climate emergency must not be forgotten about in the throes of the coronavirus pandemic. Even under the present circumstances, measures need to be taken to ameliorate the long-term negative consequences of climate change on peace and human security.

5 **No unconditional support for authoritarian regimes** The German government supports regime stabilization in many countries. Germany should rather make its support conditional on the easing of restrictions on civil society. This is all the more urgent in view of the increase in repression we have seen during the coronavirus pandemic.

6 **Provide large-scale support to fragile societies** German development cooperation should provide support for medical and social infrastructure in crisis regions affected by COVID-19 and should do so without excessive bureaucracy. Economic conditionalities imposed by the International Monetary Fund and debt restructuring measures need to be relaxed.

7 **Take responsibility for the protection of civilians** The German government should reverse the suspension of humanitarian measures and work with European partners on diplomatic initiatives where the pandemic threatens to cause a humanitarian catastrophe. The priorities should be the closure of overcrowded refugee camps and a ceasefire in northern Syria.

8 **Strengthen defensive cybersecurity** The German government should lobby for a global prohibition of cyberattacks on critical infrastructure. Germany's own strategy should focus on strengthening cyber resilience. Offensive cyber activities should remain the absolute exception.

STATEMENT /

In the Shadow of the Pandemic: Europe's Last Chance /

The 2020 coronavirus pandemic is keeping the world in suspense. It is consuming vast quantities of resources and has led to sweeping political interventions in the life of societies. Especially in fragile regions of the world, there is a danger of socio-economic turmoil and political unrest. A global pandemic requires a global response – in terms of both geography and design. The EU has a particular responsibility here. If the current crisis can be dealt with via cooperative means, this also creates opportunities for the post-corona world. In the shadow of the pandemic, it is also all too easy for other threats to peace to fall off the radar or run out of control. They, too, have to be kept in view and dealt with.

We cannot write an analysis of the state of peace in the world in spring 2020 without mentioning the coronavirus pandemic. The force with which the COVID-19 crisis impacts and suppresses other issues is overwhelming. The virus, which first emerged in China, has spread rapidly across the whole globe. Efforts to hinder its progress have entailed a huge curtailment of civil liberties. Social distancing has become the new form of coexistence. Speculation on falling prices is rampant. National economies are gradually collapsing. This all places a considerable amount of stress on peace – both domestically and internationally.

In Europe, attention during the coronavirus crisis has mostly focused on issues of peace within our societies and on the question of how strong our sense of solidarity actually is. But the pandemic affects other regions of the world just as or even more dramatically – and we need to keep them in mind, too, when we think about threats to peace. Particularly in the poorest countries, there is a danger that the next wave of the pandemic will see health systems collapse and drastic shortages emerge in the supply of food, medicine and clean drinking water, while state institutions could fail, leading to political unrest and an increased risk of everyday violence.

In the major conflicts of the present time, those who are seeking to gain an advantage are not concerned with the virus. The victims in the crisis regions are focused on the immediate task of surviving – and are completely at the virus's mercy. In Idlib, in Yemen and in South Sudan, there are no tests and no treatment, just infection and death. That is why the UN Secretary-General's call for a global ceasefire is the right response.

The protection of civilians in armed conflict, which is in any case more theory than practice, has become even more precarious in the time of coronavirus → **1**. The humanitarian situation of refugees is also deteriorating rapidly. In March and April 2020, the camps on Lesbos were sealed off, cutting off access to aid supplies and projects in a situation where overcrowding was already capable of causing unrest. At the same time, the EU suspended its humanitarian resettlement program. In general, states that could, closed themselves off more than before.

The enormous resources – human, financial, but also cognitive – that societies are mobilizing to manage the coronavirus crisis cast a long shadow in which other problematic situations and threats to peace are increasingly neglected or vanish completely from public perception. This includes climate change → **F**, the state of civil liberties both inside and outside Europe → **2** and the ongoing danger of far-right violence → **5**.

But it is not only awareness of such issues that is changing in the shadow of COVID-19. The level at which political decisions are made and enacted is also shifting towards the nation state – even as far as isolationism. It is deeply ironic that the fight against a virus capable of such rapid global spread is being carried out above all using national political means. Closed borders, unilateralism, competition over PPE, medical equipment, pharmaceuticals and vaccines – the coronavirus crisis has strengthened a tendency that has been evident for some time: instead of seeking multilateral cooperation, states are going it alone.

National unilateralism instead of multilateral cooperation in the fight against COVID-19

Over and above that, governments around the world are placing restrictions on fundamental rights and freedoms. This significant growth in executive power cannot continue without limits. Sunset provisions are needed if democracy and civil rights are to avoid taking permanent damage. While a number of countries, including Germany, did discuss the dangers of a state of emergency of this scope at an early stage, several heads of government, such as the Hungarian prime minister, Viktor Orbán, have used the crisis as an opportunity to continue their attacks on democracy.

The Peace Report 2020 continues to be concerned with peace-related matters that were central before the start of the coronavirus pandemic and which remain so – even if they are now overshadowed by the crisis.

The coronavirus pandemic cannot be an excuse to neglect the pursuit of peace

These topics should not be neglected: taking further measures to protect the climate, protecting civilians in armed conflicts, appropriate responses to mass protest movements, a cybersecurity strategy that focuses on resilience, tempering great power rivalries by means of multilateral cooperation, and combating online cultures of hatred. For these areas of peace policy, the coronavirus may be a crisis, but it can also be an opportunity. How the pendulum will ultimately swing could not be determined with any reliability by the editorial deadline (30 April 2020).

↘ KEEP CLIMATE ACTION A PRIORITY AND USE IT TO PROMOTE PEACE

Climate change as a stress factor in conflict situations

Climate change remains a major challenge for peace. It undermines the ability of people in many regions to make a living, increasing the risk of conflict and hampering the search for long-term peacebuilding. Yet the demonstrable effects of climate change on violent conflicts so far are limited. Simplified assumptions that climate change inevitably leads to more violence and war are unsustainable.

What is not disputed is that climate change is a stress factor and risk multiplier in existing conflict situations, and that this increases with the level of global warming. This is particularly the case in regions where life is already hard and institutions fragile. The risks to peace of climate change are thus distributed very unequally among the world's regions. Preventive measures that seek to promote peace in the face of climate risks therefore need to distinguish between those who cause climate change and those who suffer as a result of it.

Climate policy needs to be conflict sensitive

Traditional security policy instruments – things like arms and the military – are no use in combating the climate emergency. They are themselves harmful to the environment, and they stand in the way of peaceful conflict resolution. There is a need for policies and instruments that can help to generate a cooperative approach to the climate problem while maintaining a durable peace. We need, above all, to agree on measures that draw together climate and development policy and the pursuit of peace. Efforts in early warning, crisis prevention and analysis of the effects of climate change on peace should be strengthened. Civilian climate policy, consisting of emissions reduction and mitigation efforts, needs to be conflict sensitive in order to avoid unintentional negative consequences.

The coronavirus pandemic is a major challenge for global efforts to protect the climate. While current measures to restrict the spread of the virus have had the side-effect of benefiting the climate in small ways, they are not sustainable. The already perceptible decline in focus on global climate policy and the change of political priorities in the wake of the coronavirus pandemic might even endanger the goals of the Paris Agreement. It is therefore all the more necessary to maintain measures under the current conditions that ameliorate the already foreseeable negative consequences of climate change for peace. Furthermore, alongside social measures, climate change also needs to be an integral part of programs for the rebuilding of affected economies.

↘ SUSPENDING HUMANITARIANISM IS INHUMAN: PROTECT CIVILIANS

The coronavirus pandemic is exacerbating existing conflicts worldwide, particularly in the Global South. There is a danger that the spread of COVID-19 could lead to the intensification of international conflicts, further weaken fragile states and, above all, lead to a drastic deterioration in the conditions faced by civilians in warzones and by refugees. Wherever large numbers of people are forced to live in confined areas without adequate sanitation, the virus is likely to spread rapidly, the number of victims will rise, and infrastructures that are already stretched thin may collapse completely.

Protect the civilian population in the coronavirus crisis

As things stand, Germany and the other EU states are concerned mostly with themselves. Humanitarian initiatives such as the planned intake of child refugees have been shelved for the time being. Yet conflicts such as the civil war in Syria continue unabated. Following concentrated military attacks on the civilian infrastructure in Idlib in March 2020, refugees flooded into the Syrian-Turkish border region. At the same time, Turkey increased the pressure of its threats to allow refugees into Greece and hence the EU. The situation in the refugee camps, in Syria, Turkey, and the Greek Aegean islands deteriorated visibly. An outbreak of coronavirus in these camps, including the Moria camp on Lesbos, which was planned to hold 3,000 people but was home to 21,000 in early 2020, could be a humanitarian catastrophe.

Urge external powers in the Syria conflict to adopt a ceasefire

Europe should focus on urging the external powers involved in the Syria conflict – Russia, Iran, and Turkey – to conclude a ceasefire that would relieve the situation around Idlib. Given the likelihood of a COVID-19 outbreak in the area it is vital first to ensure the long-term provision of cross-border humanitarian assistance and then to use the threat of coronavirus to seek to bring about a political resolution to the conflict. Similar approaches should be taken with regard to other conflicts, such as in Afghanistan, Somalia, Congo, Yemen, and Mali.

The coronavirus crisis also provides an opportunity to take resolute and brave decisions in the name of humanitarianism within Europe's borders: The provision of large-scale EU assistance to Greece would allow the evacuation of completely overcrowded refugee camps on the Greek islands and the refugees to be brought to safe accommodation on the mainland – with access to healthcare facilities and medical services. At the same time, asylum processing should be rapidly accelerated, and recognized refugees resettled in other EU states. That would not only fulfil the requirements of the Geneva Refugee Convention but would also be in line with Europe's self-professed political values. After all, "suspended" humanitarianism is simply inhuman.

Evacuate the refugee camps in Greece

↘ PROTEST MOVEMENTS: FROM REPRESSION TO NEW UNREST?

Mass protest movements are a global phenomenon. Anti-regime protests that target entire political systems are of immediate concern to international politics, whether they occur in democracies (e.g. Bolivia, Indonesia) or autocracies (e.g. Algeria, Sudan). The political upheavals caused by these protests can lead to the construction of more free and just societies, but also to political instability or violence. This is particularly the case when governments and the security apparatus react with disproportionate repressive means. During and above all after mass protests, the German government should take a proactive role in mediation and dialogue.

Germany should mediate proactively and encourage dialogue between protest movements and governments

The state-imposed restrictions of the coronavirus pandemic and their social and economic consequences are likely to limit the number and intensity of protest movements in the short-term. Already in March 2020, a number of movements had moved from the streets to the internet or balconies (e.g. the anti-monarchy protests in Spain). It remains to be seen what influence this kind of protest can exercise on politics. As the pandemic drags on, however, we may see mass street protests against the restrictions that have been enacted and their economic and social consequences. The situation is especially dramatic wherever people are forced to coexist in close quarters, such as in refugee camps, slums, and prisons.

A further consequence of the pandemic are curtailments in the fundamental rights of citizens that are being imposed to combat the spread of the virus. While these infringements are assumed to be temporary in stable democracies, they create an opportunity for other governments to systematically strengthen their own hold on power at the expense of democratic rights and individual liberties. Significant curtailments of democratic rights should therefore be expected worldwide, and these could continue for years. People are likely to rise up against such curtailments when governments prove unable to protect them from the serious consequences of the virus. The same is true of the economic disruption that is likely to hit the most vulnerable population groups the hardest. Particularly in fragile states, mass protests and even the collapse of political systems are conceivable. It is concerning that the German government currently has no strategic guidelines for how to react to mass movements and the political turmoil they generate.

↘ BETWEEN CYBERPEACE AND CYBERWAR: ARMS DYNAMICS

Globally, military expenditure rose continually during 2019. In Germany, too, spending on arms rose by twelve percent to 47.9 billion euros. Over the same period, the Federal Government approved record arms exports worth more than eight billion euros – some to countries with very poor human rights records or which are actively involved in wars. At the same time, steps were taken to Europeanize arms production. There is a danger that this may lead to German arms export regulations being circumvented.

In the coming years, the coronavirus pandemic will create a global economic recession. Whether one consequence of this will be a decline in military expenditure and arms exports – both globally and in Germany specifically – remains to be seen. But given the enormous resources needed for economic, social, and medical crisis management, plans to expand military spending should be subject to review.

Military and arms spending need to be reviewed given the cost of the crisis

Meanwhile, Germany's armed forces are facing a growing volume of requests to assume responsibility for civil activities, such as the protection of crucial infrastructure or in the provision of medical care. If, for instance, the military were to be asked to officially support the police, perhaps in carrying out patrols, it would be important to ensure that the legislative basis for such measures included sunset provisions. The primary task of the military is national defense in the context of systems of collective security. When the military assumes civil tasks, there is a danger of both inefficiency and the confusion of military and non-military functions.

The Peace Report examines the ambivalent effects of the involvement of the military in the civilian sphere thoroughly in the context of cybersecurity. Many states support military cyber forces. The dominant strategies are currently focused on deterrence and forward defense. By contrast, the German government seeks above all to strengthen the resilience of Germany's digital infrastructure and to avoid investing in the development of pre-emptive capacities. Military hackbacks should be restricted to exceptional circumstances and require the approval of the Bundestag. To avoid a digital arms race, the Federal Government should strengthen fundamental norms and appeal for the collective development of rules in the UN framework: This should include a strong moral prohibition on attacks on the public core of the internet and a renunciation of attacks on public infrastructure. In order to counter the logic of forward defense in the cyber sphere, Germany should lobby for the establishment of a transnational attribution committee.

Germany should work for international regulation of the cyber sphere

↘ LESSONS FROM THE PANDEMIC: THE MULTILATERAL WORLD ORDER

The coronavirus pandemic has intensified existing trends toward national unilateralism and the weakening of international cooperation. The latter, in particular, has been driven by great power rivalries between China, Russia and the USA. These problems have been exacerbated by the rise of right-wing populist parties in many European countries and in the USA. These political forces are generally skeptical towards international cooperation and work to stop the governments of their countries from working proactively on behalf of international institutions.

The COVID-19 pandemic shines a light on the crisis of international cooperation

The coronavirus pandemic shines a bright light on the crisis of international institutions. This can be seen in the unilateralism of national crisis management efforts, but also in the lack of willingness to cooperate effectively with the WHO. Examples of the latter include China's failure to provide information and threats to withdraw funding and accusations on the part of the USA.

The crisis can, however, also be an opportunity: coming together to tackle the coronavirus creates an experience of solidarity and dealing with the economic and social consequences of the pandemic will require international efforts and measures. It is important at this point to make sure that Europe is involved in shaping this response. To enable this, there has to a strategic discourse about unalienable core values as well as a great deal of patience. In the long term, China and Russia also have an interest in a stable international legal order and are similarly reliant on international cooperation in dealing with the challenge of the coronavirus. China's economy profits from a stable free-trade regime and legal clarity. In view of the USA's containment strategy, but also because of the enormous expense of the coronavirus pandemic, China needs stable relations with the EU, which is one of its most important trading partners. And because Russia cannot keep up with China's growth and dynamism, Moscow also favors a stable international order that will protect its interests and rights. The EU can and must use this opportunity in 2020 to transform its visions into new impulses for institutions and cooperation projects that will create opportunities for resilient development and the protection of fundamental values in the post-coronavirus world.

Integrate China and Russia in international cooperation efforts

↘ NO BORDERS WHEN FIGHTING CULTURES OF HATRED

In the case of many challenges, including climate change and the coronavirus pandemic, the transnational element is obvious. The transnational nature of right-wing terrorism and extremism is mentioned less often. Yet digital cultures of hatred also transcend national frontiers. Cooperation between states is necessary to disrupt their growth, eliminating the lawless zones where calls for militancy are propagated.

In spring 2020, the effect of the coronavirus pandemic on the development of right-wing terrorism cannot be predicted with any reliability. Yet at least in Germany, two tendencies can be identified: on the one hand, the Office for the Protection of the Constitution has warned that far-right ideologues could use conspiracy theories to mobilize support and make migrants into scapegoats for allegedly spreading the infection. At the same time, the policies of the "established" parties, which have been relatively prudent so far, offer an opportunity to win back lost trust in the effectiveness of democratic institutions from sections of the population.

The growth of far-right violence in recent years cannot be understood without considering the targeted use of social media by extreme-right groups. Although the number of terrorist attacks and the number of victims are falling worldwide, they remain high. It is particularly troubling that there has been a sharp rise in attacks by right-wing extremists with large numbers of victims in recent years. Even when such acts are committed by so-called "lone-wolves", they occur in a context of discursive coarsening, delegitimization, and open hostility towards minorities, "elites", "traditional parties" and democratic processes.

The growth of right-wing violence relies upon the targeted use of social media by right-wing extremists

Combating right-wing extremism, far-right terrorism, and the racism that underlies them is a concern for the whole of society. Efforts to promote democracy at local, state, and national level need to work together on this front. The resources provided to schools, local authorities, clubs and civil-society organizations must be expanded so that they can tackle right-wing extremism effectively and provide all the necessary tools to their communities – from information to pastoral care.

CONCLUSION

The coronavirus pandemic is the defining issue of 2020. Nonetheless, other global dangers to peace need to stay on the political agenda. Not only the pandemic itself and its economic, social, and political consequences endanger human security and peace; in its shadow, other dangers to peace are intensifying.

Yet the coronavirus pandemic need not only be regarded as a crisis for the global peace effort. It can also be viewed as an opportunity to revive many efforts to strengthen peace. In early 2020, national unilateralism is the rule: yet already and with good reason, calls for concerted European and global responses are growing louder. These include, for instance, cooperation on the production and distribution of protective equipment, in medical testing and in managing the economic and social consequences of the pandemic.

COVID-19 will affect every country, albeit with varying levels of severity. International cooperation is necessary to limit disruption, stimulate the global economy, and ameliorate the political consequences. This is not a hopeless cause, as the experience of global crisis generates the experience of global solidarity, which can help to produce cooperation. In recent years, Europe has faced the threat of being crushed between great-power rivalries. But the current crisis could be Europe's hour to shine. After the retreat to the national level in spring 2020, now is the time for European solidarity. This will certainly need to include

massive economic support for the EU states that are threatened by insolvency as a result of the coronavirus crisis. The German government should therefore support the efforts of the European Commission in this regard.

At the very latest, however, when the effects of the coronavirus pandemic in poor and vulnerable regions of the world become evident, it will be clear whether Europe is capable of global solidarity and a global vision. In this regard, it is essential that European development budgets are not reduced, but rather expanded and directed to inhibit the collapse of medical, social, economic, and political infrastructures. The resilience of crisis regions will be a particular priority. Increasing it in the medium- and long-term will rely especially on the systematic implementation and expansion of efforts to protect the climate. And beyond this, investment in just and sustainable societies along all the UN's Sustainable Development Goals (SDGs) is necessary to ensure a higher degree of preparedness for future crises. Finally, with regard to the violent conflicts that are currently ongoing, there is an acute need for mediation initiatives that can provide at least "breathing space" for humanitarian purposes.

Dr. Claudia Baumgart-Ochse
PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Christopher Daase
PRIF– Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institute for Development and Peace, Duisburg

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
PRIF– Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Conrad Schetter
BICC - Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Ursula Schröder
IFSH - Institute for Peace Research and Security Policy
at the University of Hamburg

F

2020 / Friedens-politik in Zeiten des Klimawandels /

FOKUS

F.1 ↘ Friedensbedrohende Wirkungen der Klimakrise

F.2 ↘ Friedensverträgliche Gestaltung der Transformation

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Vermeidung des Klimawandels ist Priorität vorbeugender Friedenspolitik** Die Risiken des Klimawandels für Sicherheit und Frieden sind nicht abschätzbar, dürften aber mit der Erderwärmung wahrscheinlicher und gravierender werden. Um sie zu vermindern, ist die rasche und drastische Emissionsverminderung dringlich.

2 **Friedenspolitische Vorsorge gegen Klimarisiken** Die deutsche Politik sollte – in Kooperation mit der Wissenschaft – die Erfassung, Frühwarnung und Analyse friedensrelevanter Auswirkungen des Klimawandels ausbauen, lokale Konfliktbeilegung in gefährdeten Regionen fördern und Resilienz gegenüber Klimarisiken stärken.

3 **Kooperative Strukturen stärken** Die Bundesregierung sollte kooperative Initiativen zur Bewältigung der Sicherheitsrisiken fördern, z. B. bei drohenden Gewaltkonflikten zwischen Pastoralisten und Ackerbauern oder dem Streit um Wasserressourcen.

4 **Moratorium für riskante Geoengineering-Technologien** Aufgrund immenser Risiken sollte Deutschland auf Forschung zur Manipulation der Sonneneinstrahlung verzichten und sich international für ein Moratorium einsetzen. Andere Geoengineering-Technologien sollten differenziert nach zwei normativen Kriterien – Vorsorgeprinzip und "do-no-harm" – bewertet werden.

5 **Geoengineering-Debatte europäisch führen** Die Bundesregierung sollte sich für eine gemeinsame europäische Position zu Geoengineering einsetzen. Eine Task-Force Geoengineering im Joint Research Center der Europäischen Union könnte präventiv Methoden zur Kontrolle und Umsetzung zukünftiger internationaler Abkommen entwickeln.

6 **Praktische Vorhaben an der Schnittstelle von Klima-, Entwicklungs- und Friedenspolitik initiieren** Die Verschränkung dieser drei Felder hat das Potenzial, nachhaltiger Entwicklung und Friedensförderung wichtige Impulse zu geben.

7 **Das Wissen über Strategien für Klimasicherheit international und lokal stärken** Die Bundesregierung sollte ihre Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat nutzen, um Wissensbestände in den VN zu sichern und neue aufzubauen. In Zusammenarbeit mit Betroffenen in klimafragilen Regionen sollten bessere Strategien erarbeitet werden, um Gefahren für die menschliche Sicherheit einzugrenzen.

8 **Klimarisiken für Frieden und Sicherheit in besonders klimafragilen Regionen verstärkt thematisieren** Deutschland sollte über den VN-Sicherheitsrat hinaus formelle und informelle Diplomatie insbesondere im Rahmen von G7 und G20 nutzen, um die friedenspolitische Bedeutung des Klimawandels zu untermauern.

FOKUS / Friedenspolitik in Zeiten des Klimawandels /

Der Klimawandel beeinträchtigt in vielen Regionen die Lebensbedingungen, steigert das Konfliktrisiko und erschwert nachhaltige Friedenssicherung. Seine Bedeutung für Gewaltkonflikte ist aber bisher eher gering. Multilaterale politische Instrumente sollten Sicherheitsrisiken frühzeitig erkennen helfen und kooperative Wege der Friedensbildung stärken. Im Vordergrund muss eine konfliktsensitive zivile Klimapolitik stehen, die auf zwei Säulen ruht: Emissionsvermeidung und Klimaanpassung.

F.1 ↙ Friedensbedrohende Wirkungen der Klimakrise

Die Wahrnehmung der Klimaveränderungen als „Krise“ hat sich im Jahr 2019 verdichtet. Ein sichtbares Zeichen, mit politischer Symbolkraft auch für die globale Klimapolitik, setzte das europäische Parlament, als es im November den „Klimanotstand“ erklärte. Einen wichtigen Beitrag zur Krisenwahrnehmung leisteten auch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Fridays-for-Future-Bewegung. Sie verstärkten die Aufmerksamkeit für das Thema durch ihren Protest und im Rahmen internationaler Foren wie dem Climate Youth Summit der Vereinten Nationen (VN) im September 2019, aber auch im Weltwirtschaftsforum in Davos zu Beginn dieses Jahres. Der anhaltende Protest speist sich nicht zuletzt aus der Enttäuschung über politische Initiativen, die den wissenschaftlichen Befunden zur Klimaveränderung nicht zu entsprechen scheinen. Kritik ernteten sowohl das Bundes-Klimaschutzgesetz (Dez. 2019) als auch die weiterhin als unzureichend erachteten Schritte in der Implementierung des Pariser-Klimaabkommens von 2015 im Rahmen der 25th Conference of the Parties (Dez. 2019).

Die Folgen des Klimawandels für Konflikte, Sicherheit, Krieg und Frieden sind komplex und widersprüchlich. Zum einen gefährdet der Klimawandel Menschen und Gesellschaften in vielen Teilen der Erde, was als Bedrohung von Sicherheit und Frieden interpretiert werden kann, verbunden mit Spannungen in und zwischen Staaten. Zum anderen müssen Umweltveränderungen aufgrund des Klimawandels nicht notwendig friedliches menschliches Zusammenleben erschweren und die gesellschaftliche Stabilität untergraben. Im Gegenteil können die Herausforderungen des Klimawandels Anstöße für Zusammenarbeit und kooperative Strukturen geben, um massive Folgen des Klimawandels zu vermeiden und Klimakrisen zu bewältigen. Insbesondere die lokalen Folgen in Regionen, die besonders vom Klimawandel betroffen sind, müssen bewältigt werden. Allgemein gilt: Kooperation, lokal wie national und international, ist eine Voraussetzung für die Begrenzung des Klimawandels, während Konflikte das Ausmaß der Klimakrise verschärfen.

Traditionelle sicherheitspolitische Instrumente sind für die Bewältigung der Klimakrise ungeeignet

Vereinfachende Annahmen und einseitige Wahrnehmungen, dass der Klimawandel notwendig zu mehr Gewalt und Krieg führe, sind nicht haltbar. Sie befördern die Gefahr einer Versicherheitlichung und Militarisierung nicht nur der Klimapolitik, sondern auch benachbarter Politikfelder. Dies ist aktuell für Europa vor allem ablesbar an der Migrationspolitik, die auch mit der wissenschaftlich nicht belegbaren Furcht vor Massen von „Klimaflüchtlingen“ aus Afrika und Nahost begründet wird und Abschottungstendenzen erhöht (→ Boas et al. 2019).

Traditionelle sicherheitspolitische Instrumente, insbesondere Rüstung und Militär, sind für die Bewältigung der Klimakrise ungeeignet, belasten die Umwelt und stehen einer friedlichen Konfliktlösung im Weg. Gefordert sind Politiken und Instrumente, mit denen eine kooperative Bewältigung des Klimaproblems und eine nachhaltige Friedenssicherung erfolgen kann. Dafür ist es notwendig, die jeweiligen Kontextbedingungen für den Einfluss der globalen Erwärmung auf Konfliktpotenziale zu analysieren und mögliche Synergien verschiedener Politikfelder zu nutzen. Prävention ist nötig und möglich, weil Klimarisiken oftmals indirekt und über längere Kausalketten auf Frieden und Sicherheit einwirken. Dies erfordert eine differenzierte und der Komplexität angemessene Behandlung des Klimawandels als Klimafriedenspolitik.

KLIMAWANDEL ALS SICHERHEITSRISIKO?

Die Folgen des Klimawandels sind noch nicht umfassend absehbar. Zu unsicher ist, wie weit die globale Erwärmung gehen wird und welche Anpassungsmaßnahmen vorgenommen werden. Alles deutet darauf hin, dass ohne tiefe Einschnitte bei den Treibhausgasemissionen die Folgen gravierend sein werden. Denn schon der aktuelle Anstieg der globalen Mitteltemperatur um ca. 1° Celsius (im Vergleich zum Referenzzeitraum 1850 bis 1900) (→ IPCC 2018) hat erhebliche Auswirkungen in zahlreichen Regionen. Grundsätzlich lassen sich zwei Formen unmittelbarer Folgen des Klimawandels unterscheiden: langfristige Veränderungen von Temperatur, Niederschlag und

Meeresspiegel einerseits und mehr Extremwetterereignisse wie Dürren, Überschwemmungen, Erdrutsche, Stürme und Hitzewellen andererseits. Beide Formen haben Auswirkungen auf die natürliche Umwelt. Ozeane erwärmen sich, Gletscher und Eisschilde schmelzen, fragile Ökosysteme wie etwa Korallenriffe werden zerstört und Tier- und Pflanzenarten sterben aus.

Für Fragen von Frieden, Krieg und Sicherheit sind Veränderungen in der Verfügung über natürliche Ressourcen von besonderer Bedeutung. Das betrifft die absolute Verfügbarkeit etwa von Energie, Wasser oder Land zur Nahrungsmittelproduktion ebenso wie deren Verteilung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Mit Klimawandel verbundene Krisen durch Trinkwasserprobleme, Bodendegradation, steigende Preise für Nahrungsmittel, Beeinträchtigung von Biodiversität sowie mehr wetterbedingte Katastrophen beeinträchtigen schon heute die Lebensgrundlagen von Millionen von Menschen und das Funktionieren kritischer Infrastrukturen und Versorgungsnetze (→ IPCC 2018). Jede weitere Temperaturerhöhung wird Leib und Leben weiterer großer Gruppen von Menschen schädigen, zu Armut, Hunger und Krankheit beitragen, menschliche Sicherheit und politische Stabilität untergraben. Neben Verlierern gibt es allerdings auch mögliche Gewinner, vor allem in kühlen Weltregionen.

Ein kausaler Beitrag des bisherigen Klimawandels zum Gewaltgeschehen in der Welt ist umstritten

Während gravierende Auswirkungen des globalen Klimawandels auf menschliche Sicherheit absehbar sind, gilt dies für die nationale oder internationale Sicherheit nur bedingt. Ein kausaler Beitrag des bisherigen Klimawandels zum Gewaltgeschehen in der Welt ist in der Wissenschaft umstritten. Einige Hinweise gibt es für kommunale Gewaltkonflikte, etwa zwischen Bauern und Nomaden, für klimarelevante Wetterphänomene wie Dürren und für bestimmte regionale Brennpunkte, insbesondere in Afrika südlich der Sahara (→ Brzoska 2018, Ide 2019, Scheffran 2020).

Ähnliches gilt für die klimabedingte Migration. Viele Menschen wurden durch die wachsende Zahl von wetterbedingten Katastrophen vertrieben oder wandern aufgrund schleichender Klimawandelfolgen, etwa zwischen Stadt und Land. Die meisten bleiben in der Nähe ihrer Herkunftsregion, um möglichst bald wieder zurückzukehren. Der Umfang internationaler Migration, der dem Klimawandel zugeschrieben werden kann, ist eher gering (→ Klepp 2017).

Die bisherigen Auswirkungen des Klimawandels auf Frieden, Krieg und Sicherheit sind aber möglicherweise nicht identisch mit den zukünftigen – selbst wenn das während der Staatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Paris im Dezember 2015 vereinbarte Ziel von 1,5° Celsius Erderwärmung eingehalten würde. Wird es verfehlt, was immer wahrscheinlicher wird, würde ein Klimawandel gefährlichen Ausmaßes wahrscheinlicher, verbunden mit Wetterextremen, Wasser- und Nahrungsmittelproblemen, bis hin zu möglichen Gewaltkonflikten und Vertreibungen. Bei Überschreiten von kritischen Temperaturschwellen, die bislang noch unbekannt sind, besteht die Gefahr von Verstärkereffekten und Kipppunkten im Klimasystem, die das Erdsystem destabilisieren (→ IPCC 2018).

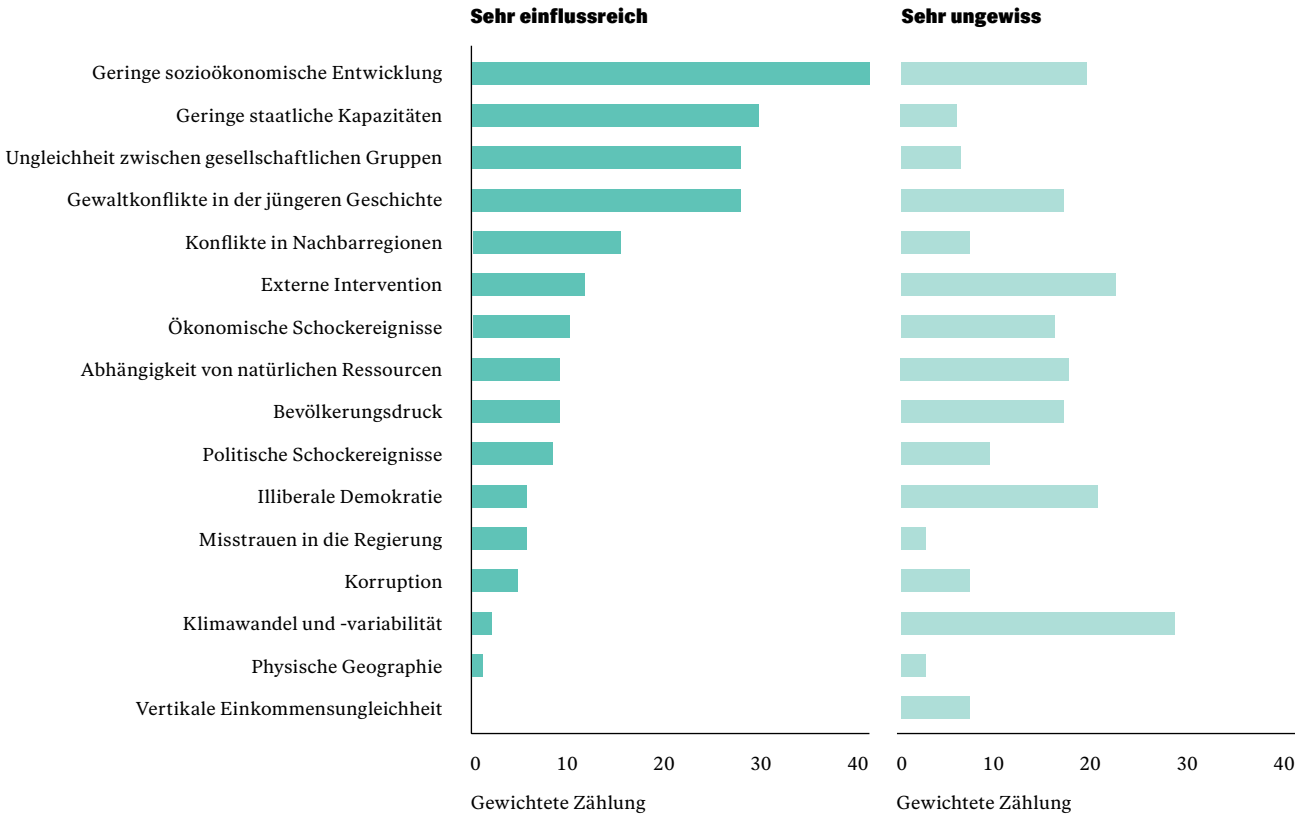
KLIMAKRISE UND BEWAFFNETE KONFLIKTE

Nicht zuletzt durch die Verleihung des Friedensnobelpreises an den Weltklimarat und Al Gore im Jahre 2007 haben die Friedensgefährdungen des Klimawandels breite öffentliche Beachtung gefunden. Auch die Forschung hat sich deutlich intensiviert. Allerdings streuen die Ergebnisse sehr. Besonders prägnant ist dies für interne bewaffnete Konflikte, an denen staatliche und nichtstaatliche bewaffnete Einheiten beteiligt sind. Studien, die einen starken Zusammenhang zwischen Indikatoren des Klimawandels wie Temperaturanstieg und Niederschlagsvariabilität konstatieren, stehen solchen gegenüber, die keinen Einfluss auf das Gewaltgeschehen feststellen können. Dabei unterscheiden sich quantitative nicht wesentlich von qualitativen Untersuchungen; beide finden Belege für oder gegen signifikante kausale Zusammenhänge zwischen Klimawandel und bewaffneten Konflikten.

Eine aktuelle Studie der Stanford-Universität bringt die verschiedenen Positionen zusammen (→ Mach et al. 2019). In einer Liste der wichtigsten Faktoren, die für das bisherige weltweite Konfliktgeschehen relevant sind, wird der Klimawandel als deutlich weniger bedeutsam eingeordnet als ein geringes Entwicklungsniveau, schwache

1 Vergleichende Bedeutung von Klimawandel für bisherige bewaffnete Konflikte

Quelle → **F** /43

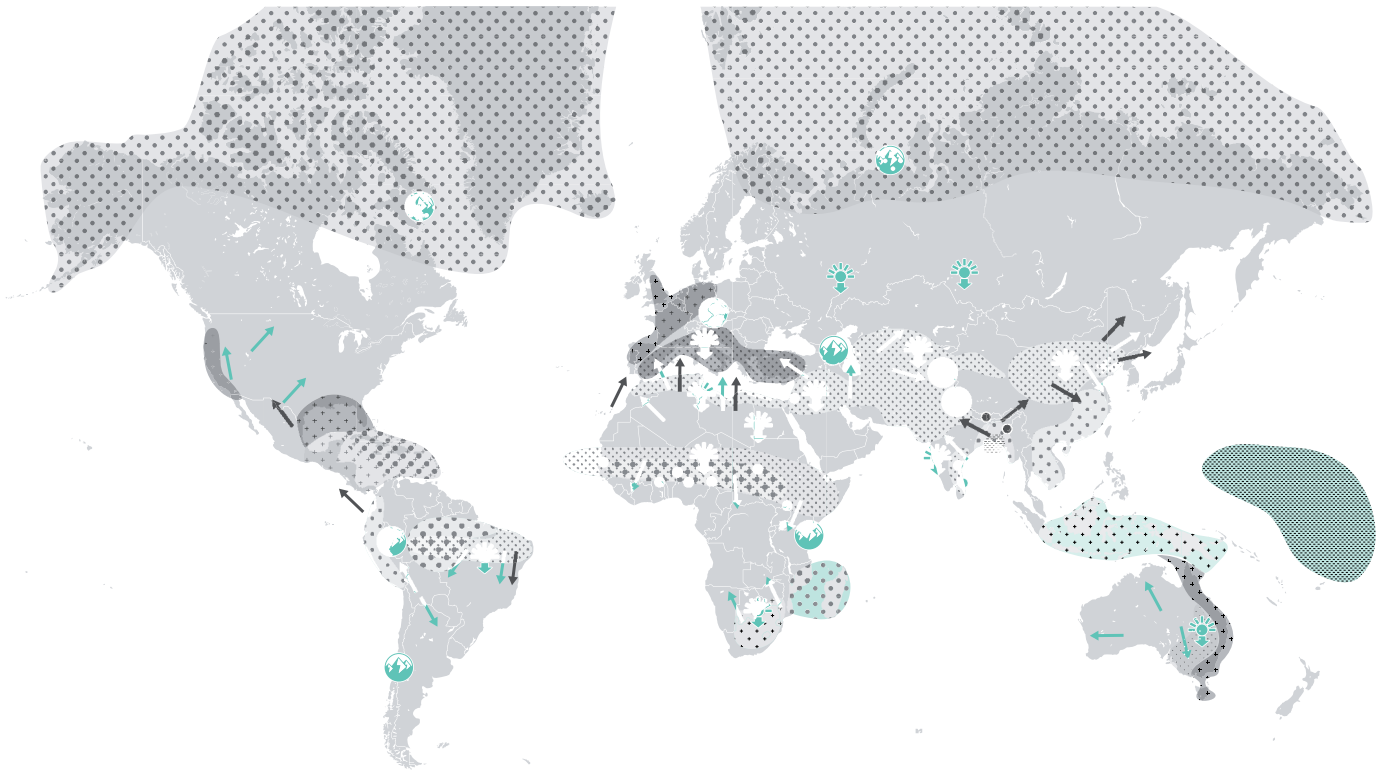


Staatlichkeit oder gesellschaftliche Ungleichheit. Allerdings gilt der Klimawandel als Konfliktfaktor mit der höchsten Unsicherheit → **1** /30. Das macht Voraussagen über die zukünftige Bedeutung des Klimawandels für das Kriegsgeschehen einerseits sehr schwierig, deutet andererseits aber auch auf die großen Risiken hin.

Unbestritten ist der Klimawandel schon heute ein Stressfaktor und Risikomultiplikator in bestehenden konfliktträchtigen Situationen. Die Klimafolgen erhöhen vor allem dort das Risiko bewaffneter Konflikte, wo es aufgrund eines geringen Pro-Kopf-Einkommens, starker Ungleichheit, ethnischer Polarisierung, politischer Exklusion,

2 Globale Hotspots der Sicherheitsrisiken des Klimawandels

Quelle → **F** /43



Regionen, in denen Klimawandel bereits jetzt oder in Zukunft zu Instabilität beitragen könnte, wegen:

- Dürren und allgemeine Wasserknappheit
- Wiederholte Überflutung
- Verlust von Ökosystemen und deren Nutzung
- Extremereignisse (Waldbrände, Hitzewellen, Stürme)
- Verlust von Küstenregionen durch Meeresspiegelanstieg
- Migration
- Wüstenbildung
- Schmelze von Gletschern und Eisschilden
- Verminderte Nahrungsmittelproduktion durch höhere Temperaturen und Dürren

Aktuelle Konflikte, die beeinflusst werden durch:

- Dürren und allgemeine Wasserknappheit
- Wiederholte Überflutung

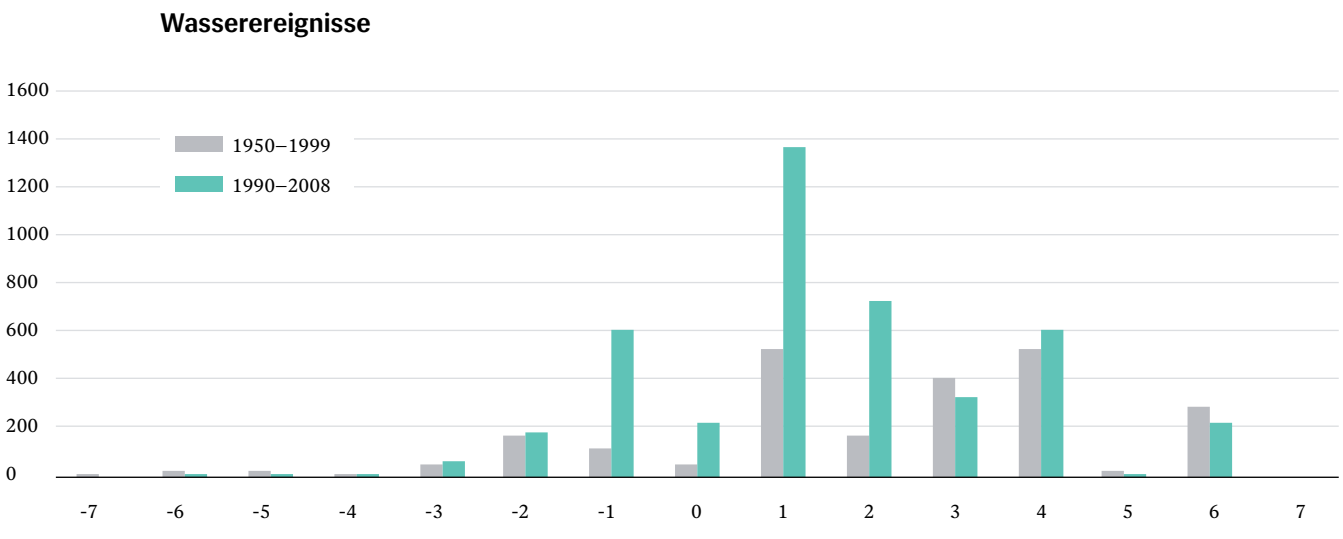
Gesellschaftliche Risiken und Reaktionen:
hoch ← Risiken → niedrig
niedrig ← Anpassungsfähigkeit → hoch

staatlicher Fragilität, früherer bewaffneter Konflikte und mangelnder Institutionen der Konfliktlösung bereits eine hohe Konfliktwahrscheinlichkeit gibt (→ Scheffran 2020). Dies gilt besonders bei einer gravierenden Beeinträchtigung menschlicher Lebensbedingungen, etwa in Regionen mit einer hohen Abhängigkeit von landwirtschaftlicher Produktion, in fragilen und fragmentierten Staaten oder für kommunale Gewaltkonflikte. Durch diese Zusammenhänge sind die Friedensgefährdungen des Klimawandels regional sehr ungleich verteilt. Besonders betroffen sind einige Regionen in Afrika und Südasien → **2** /31.

Ein prägnantes Beispiel ist die kontroverse Diskussion um die Bedeutung des Klimawandels für den Krieg in Syrien, der 2011 im Gefolge des Arabischen Frühlings begann. Einige Autoren stellten einen direkten Zusammenhang zwischen einer ab 2007 herrschenden Dürre und dem Ausbruch des Krieges her (→ etwa Gleick 2014). Kritiker wiesen darauf hin, dass wesentliche Elemente der behaupteten Kausalkette nicht plausibel seien: Weder war die Migration aus den von der Dürre betroffenen Gebieten ungewöhnlich umfangreich, noch hatte die Opposition gegen das Assad-Regime das Thema aufgenommen (Selby et al. 2017). Der Klimawandel war zwar eine der Hintergrundbedingungen, die zur politischen Zuspitzung in Syrien beigetragen haben, aber nicht Auslöser oder dominanter Faktor des Übergangs zum Gewaltkonflikt (→ Ide 2018).

3 Wasser: Konflikt und Kooperation

Quelle → **F** /43



Klassifizierung der Ereignisse nach Wolf et al. o.J.:
-7 Formale Kriegserklärung
-6 Kriegerische Akte die zu Tod, Vertreibung oder hohen Kosten führen
-5 Militärische Aktionen geringen Ausmaßes
-4 Politisch-militärische feindselige Aktionen
-3 Diplomatisch-wirtschaftliche feindselige Aktionen
-2 Starke feindselige Äußerungen
-1 Schwache feindselige Äußerungen
0 Neutrale Äußerungen
1 Schwache verbale Kooperation
2 Starke verbale Unterstützung
3 Kulturelle oder wissenschaftliche Kooperation
4 Wissenschaftliche, technologische oder industrielle Unterstützung
5 Militärisch-wirtschaftliche oder strategische Zusammenarbeit
6 Internationaler Vertrag oder strategische Allianz
7 Freiwilliger Zusammenschluss von Staaten

Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und bewaffneten Konflikten ist also weder deterministisch noch statistisch leicht nachweisbar. Klimawandel erhöht in bestimmten Konstellationen das Risiko für bewaffnete Konflikte, aber es liegt auch dort bei den Beteiligten, ob ein bewaffneter Konflikt eskaliert oder ob kooperative Reaktionen angestoßen werden. Konflikte über grenzüberschreitende Wasserressourcen könnten beispielsweise vermieden werden, indem die Anrainer zusammenarbeiten und Verträge abschließen. In der jüngeren Vergangenheit hat die Anzahl und Intensität kooperativer Aktionen in der grenzüberschreitenden Wassernutzung konfliktive Aktionen deutlich übertroffen → **3** /32. Wo Wasser allerdings als ersatzlose Ressource gilt, ist der Konflikt über dessen Nutzung ein mögliches Bindeglied zwischen Klimawandel und bewaffneten Konflikten. Wasser wird so als Ziel und Waffe von politischen Akteuren genutzt, etwa im Krieg in Syrien (→ Gleick 2019).

KOMPLEXE KRISENKONSTELLATIONEN UND MENSCHLICHE SICHERHEIT

Konflikte sind durch vielfältige Faktoren und Mechanismen mit dem Klimawandel verbunden, die über Ländergrenzen hinausgehen.

So kann der Klimawandel die Nahrungsmittelversorgung beeinträchtigen, indem er die Produktivität von Böden, Ackerland, Getreide, Viehhaltung und Fischerei verringert und zu Ernteverlusten führt. Das treibt die Lebensmittelpreise nach oben und erhöht die Anfälligkeit für Konflikte. Dies gefährdet die Ernährungssicherheit und den Lebensunterhalt für Hunderte von Millionen Menschen (→ IPCC 2019). In Ländern, die stark von der Landwirtschaft oder von Lebensmittelimporten abhängen, können plötzliche Preisschwankungen als wirtschaftliche und politische Schocks wirken, die zu Brotprotesten, Hungerrevolten und Gewalt führen. So hat die Erhöhung der Nahrungsmittelpreise im Gefolge der Dürren in Russland, China und anderen Ländern im Sommer 2010 zu steigenden Preisen von Grundnahrungsmitteln auf globalisierten Märkten beigetragen, die ihrerseits ein Auslöser für Aufstände in einer Reihe von Staaten im Nahen und Mittleren Osten waren (→ Werrell/Femia 2013).

Konflikte sind durch vielfältige Faktoren und Mechanismen mit dem Klimawandel verbunden

Dürren, Waldbrände, Stürme und Fluten schädigen unmittelbar die Landwirtschaft und die Lebensgrundlagen vieler Menschen. In Bangladesch (Flut), China (Flut), Indien (mehrfach, Flut und tropischer Sturm), Iran (Flut), Mosambik (Tropensturm), Somalia (Dürre), Tansania (Tropensturm) und Zimbabwe (Dürre) waren 2019 jeweils mehr als eine Million Menschen von wetterbedingten Katastrophen betroffen (siehe EM-Dat International Disaster Database). Die weltweiten Schäden durch Naturkatastrophen lagen nach Angaben der Münchner Rückversicherung 2019 bei etwa 150 Mrd. US-$. In einigen Fällen führte die Reaktion auf Naturkatastrophen zu Gewaltereignissen, in anderen zum Konfliktabbau durch gemeinsame Problembearbeitung (→ Brzoska 2018, Scheffran 2020).

Flucht und Vertreibung gehören zu den gravierendsten Folgen von Naturkatastrophen. Pro Jahr werden ca. 20 Mio. Menschen durch wetterbedingte Katastrophen neu vertrieben → **4** /34. Da nicht alle Flüchtlinge kurzfristig in ihre Herkunftsgebiete zurückkehren können oder wollen, steigt die Zahl der Katastrophenflüchtlinge tendenziell an (wofür aber keine soliden Schätzungen vorliegen). Die Zahlen in Schaubild → **4** /34 zeigen aber auch, dass verbesserte Katastrophenvorsorge und -hilfe in den letzten Jahren dazu beigetragen haben, die Anzahl der Neuvertriebenen leicht zu verringern.

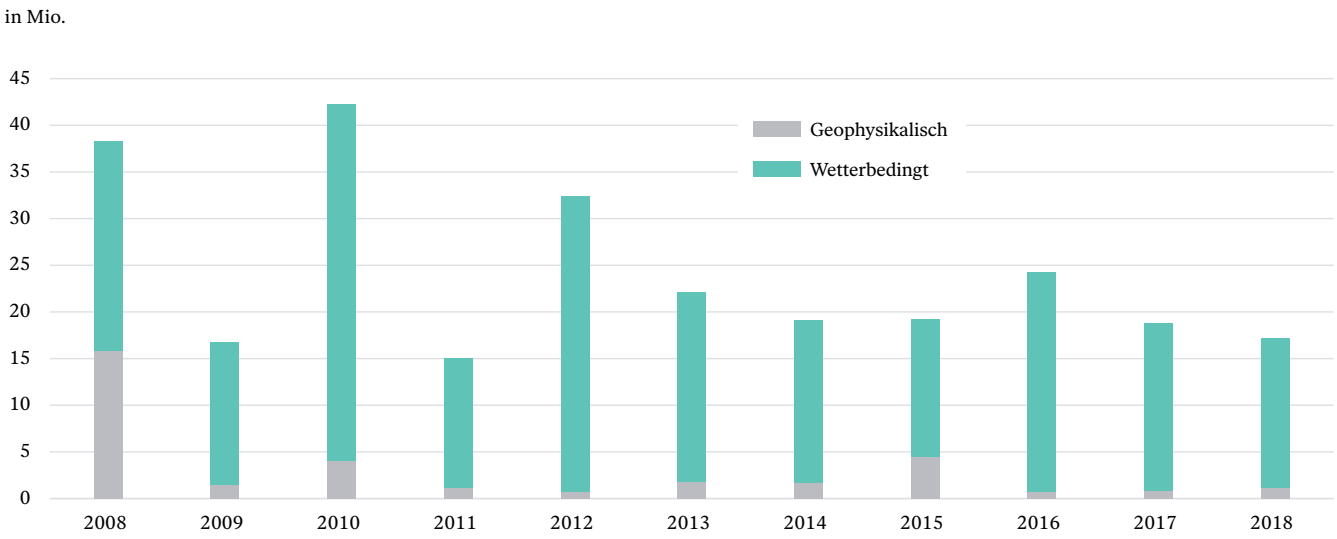
Klimafolgen und Gewaltkonflikte können sich gegenseitig verstärken. So kann der Klimawandel Gesellschaften anfälliger für Gewalt machen, wodurch diese wiederum anfälliger für Klimafolgen werden. Es wird zunehmend schwieriger, einem solchen negativen Nexus und den damit verbundenen Abwärtsspiralen und Kaskaden zu entkommen, in dem wirtschaftlicher Niedergang, soziale Erosion, Gewalt und politisches Versagen sich aufschaukeln. Ein Beispiel ist die multiple Krise am Tschadsee, in der Ernährungsunsicherheit, soziale Probleme, Vertreibung und Gewaltkonflikte verbunden sind, was eine Rekrutierung von Kämpfern durch Boko Haram erleichterte (→ Vivekananda et al. 2019). Auch am Horn von Afrika, in Süd- und Südostasien, in der Arktis und in weiteren Regionen ist der Klimawandel Teil komplexer Krisenkonstellationen → **2** /31.

Klimafolgen und Gewaltkonflikte können sich gegenseitig verstärken

Der Fokus auf bewaffnete Konflikte verengt den Blick auf die Folgen der Klimakrise. Betroffen sind auch andere Dimensionen von „Unfriedlichkeit“ (Global Peace Index) wie Gewaltkriminalität oder staatliche Repression, die im Global Peace Index enthalten sind. Wie für bewaffnete Konflikte gilt auch hier, dass die Wirkungen komplex sind. Ein Beispiel ist die Entwicklung des Global Peace Index nach wetterbedingten

4 Vertriebene Personen durch Umweltkatastrophen

Quelle → **F** /43



Katastrophen. Für Afrika zeigen die Daten eine schwache negative Korrelation zwischen dem Ausmaß von Katastrophen und der Friedfertigkeit betroffener Staaten, wobei die Kausalität in beide Richtungen gehen kann: Klimawandel kann Friedfertigkeit untergraben und geringe Friedfertigkeit die Schadenswirkung von Klimawandel erhöhen. Für andere Regionen lässt sich hingegen kein statistischer Zusammenhang feststellen.

Bislang noch wenig berücksichtigt werden die gesellschaftlichen und geopolitischen Konfliktpotenziale durch energie- und klimapolitische Transformationsprozesse (→ Scheffran/Cannaday 2013). Hierzu gehören Widerstände gegen erneuerbare Energieprojekte und Anpassungsmaßnahmen (Bioenergie, Staudämme, Windkraftanlagen, Aufforstung, Deiche) und damit verbundene Ressourcen- und Landnutzungskonflikte.

F.2 ↘ Friedensverträgliche Gestaltung der Transformation

Um die Klimakrise zu bewältigen, ringen Verantwortliche auf vielen politischen Ebenen darum, wie die Treibhausgasemissionen verringert werden können und auf welche Weise sich Gesellschaften an unvermeidliche Klimaänderungen anpassen können/müssen. Diese Maßnahmen stellen Gesellschaften weltweit vor große Herausforderungen. Jedoch sind nicht alle Menschen und Regionen in gleicher Weise von den Folgen der Klimaveränderungen betroffen. Die notwendige gesellschaftliche Transformation muss daher politisch und sozial gerecht gestaltet werden und Unterschiede zwischen den Verursachern und den Geschädigten der Klimaveränderungen in unterschiedlichen Weltregionen berücksichtigen.

Ziel muss es sein, Umwelt-, Entwicklungs- und Friedenspolitik kohärenter umzusetzen

Die anstehende Transformation birgt unterschiedliche friedenspolitische Herausforderungen. Versuche, die Auswirkungen hoher Konzentrationen von Treibhausgasen in der Atmosphäre technologisch, etwa durch Geoengineering, zu mindern, können zu gesellschaftlichen Konflikten und sicherheitspolitischen Herausforderungen führen. Konfliktverschärfende Effekte von Klimamaßnahmen können auch in der Entwicklungszusammenarbeit auftreten. Diese Herausforderungen müssen durch zivile politische Maßnahmen eingehegt werden. Im Vordergrund steht hier das Primat einer zivilen Klimapolitik aus Emissionsvermeidung und Klimaanpassung, die konfliktsensitiv durchgeführt wird, um Widerstände zu vermeiden. Vorbeugende diplomatische Maßnahmen der Krisenprävention sind Mittel der Wahl, während mögliche militärische Maßnahmen die Klimakrise eher verschärfen.

Erst in Ansätzen ist verstanden, wie Synergien von Nachhaltigkeit und Friedenssicherung sich in einem positiven Nexus gegenseitig verstärken können. Zum Ausdruck kommt dies in Konzepten des environmental peacebuilding oder des nachhaltigen Friedens (→ Ide 2018). Ziel muss es sein, Umwelt-, Entwicklungs- und Friedenspolitik kohärenter umzusetzen.

TECHNOLOGISCHE LÖSUNGEN FÜR DIE KLIMAKRISE?

Angesichts steigender globaler Temperaturen und Treibhausgasemissionen werden Forderungen nach technischen Lösungen des Klimawandels lauter. Unter dem Begriff Geoengineering werden bewusste, großtechnische Eingriffe in das Klimasystem diskutiert → **5** /37. Anders als erneuerbare Energien setzen solche Technologien nicht an den Ursachen von Treibhausgasemissionen an, sondern versuchen, den globalen Effekt dieser Emissionen technisch einzuhegen. Kritiker sehen deshalb bereits in der Erforschung solcher Technologien eine Abkehr von politischen Bemühungen, durch die Reduktion von Treibhausgasen den Klimawandel auf ein verträgliches Maß zu begrenzen. Andere verweisen auf potenzielle Nebenwirkungen technischer Eingriffe in das Klimasystem – etwa die ungewollte Veränderung von Niederschlagsmustern in bestimmten Weltregionen – und damit verbundene Sicherheitsrisiken. Zudem seien Geoengineering-Technologien ähnlich verwundbar wie andere kritische Infrastrukturen und mithin ein potenzielles Ziel für Terroranschläge oder Angriffe in kriegerischen Konflikten.

Geoengineering ist bisher kaum international reguliert

Auch aufgrund solcher Risiken spielt Geoengineering in der offiziellen Klimapolitik bislang eine untergeordnete Rolle. Dennoch gibt es erste Anzeichen für einen politischen Stimmungswandel, der den Einsatz von Risikotechnologien zur Abmilderung des Klimawandels wahrscheinlicher macht. So fördern einige Staaten unilaterale Geoengineering-Forschung. Australien investiert etwa in die Erforschung marinen Geoengineerings zum Schutz des Great Barrier Reefs. Der US-amerikanische Kongress stellte der Nationalen Ozean- und Atmosphärenbehörde (NOAA) im Dezember 2019 vier Mio. US-$ unter anderem für die Erforschung von SRM zur Verfügung. Darüber hinaus argumentieren Forscher, dass man, sollte die internationale Klimapolitik scheitern, verpflichtet sei, bereits jetzt Alternativen und Ergänzungen zu erforschen. Sie erhoffen sich dafür stabile rechtliche Rahmenbedingungen.

Eine zentrale Herausforderung ist, dass Geoengineering bisher kaum international reguliert ist. Nur die sogenannte „Meeresdüngung“, bei der eine Schwefelverbindung Algenblüten in den Ozeanen anregen und dadurch deren CO2-Absorption erhöhen soll, ist im Rahmen internationalen Rechts verboten. Darüber hinaus ist Geoengineering lediglich durch einige Beschlüsse der Unterzeichnerstaaten der Übereinkunft zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (Biodiversitätskonvention) begrenzt, die allerdings rechtlich nicht verbindlich sind.

Die internationale Regulierung von Geoengineering gestaltet sich jedoch schwierig. Zuletzt scheiterte eine von einer Schweizer Delegation angeführte Initiative im Frühjahr 2019 damit, das Umweltprogramm der VN zu verpflichten, ein umfassendes Gutachten über Geoengineering und Möglichkeiten der Regulierung zu erstellen. Abgelehnt wurde die Initiative unter anderem von Staaten wie Saudi-Arabien und den USA.

5 Geoengineering

Üblicherweise wird zwischen zwei Arten von Geoengineering-Technologien unterschieden. Die einen greifen direkt in den Strahlungshaushalt der Erde ein, indem sie einen Teil der einfallenden Sonnenstrahlung zurück in das Weltall reflektieren (Strahlungsmanagement, oder SRM). Das bekannteste Beispiel dafür ist die Idee, reflektierende Aerosole in der Stratosphäre mit Hilfe von Flugzeugen oder Ballons auszubringen. Die anderen umfassen Technologien, die bereits emittiertes CO_2 aus dem globalen Kohlenstoffkreislauf entnehmen und dauerhaft speichern (Kohlenstoffdioxidentnahme, oder CDR). Diskutierte CDR-Maßnahmen sind etwa großflächige Aufforstung, die Entwicklung künstlicher CO -Filter oder das Abscheiden von CO_2 bei der Energieproduktion.

Kritisiert wurde sie auch von NGOs, die stattdessen ein Verbot von Geoengineering forderten. Beobachter bemängelten außerdem, dass in dem Resolutionsentwurf SRM- und Carbon Capture and Storage-Technologien gemeinsam thematisiert wurden.

Aus friedenspolitischer Perspektive sind großtechnische Lösungen der Klimakrise problematisch, denn sie erfordern eine starke Zentralisierung von Expertise und Entscheidungsgewalt. Die bisherige Debatte über Geoengineering weist deutliche demokratische Defizite auf, da diese vornehmlich in Expertenzirkeln ohne politisches Mandat und mit starken Zugangshürden geführt wird. Dass die Öffentlichkeit stärker in diese Debatten einbezogen werden muss, zeigten etwa die heftigen Bürgerproteste gegen die Pläne des Energieversorgers RWE für eine Pilotanlage zur CO2-Abscheidung und Speicherung in Schleswig-Holstein zwischen 2006 und 2010. Darüber hinaus reduzieren rein technische Lösungen des Klimawandels diesen auf seine physikalische Dimension und blenden dadurch soziale und politische Fragen aus. Ein Beispiel dafür sind großflächige Aufforstungsprogramme, die mit Praktiken der Landnahme, Umsiedlungen und der Zerstörung bestehender Ökosysteme einhergehen können. Eine nachhaltige Friedenspolitik muss diese soziale und politische Dimension des Klimawandels stets mitdenken und dafür Sorge tragen, dass klimapolitische Maßnahmen sich nicht negativ auf lokale Friedensordnungen auswirken.

Aus friedenspolitischer Perspektive sind großtechnische Lösungen der Klimakrise problematisch

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT IM SCHNITTFELD VON KLIMA- UND FRIEDENSPOLITIK

Der global ungleiche Ausstoß von CO2 zwischen Industrieländern und Ländern des Südens macht Entwicklungszusammenarbeit zu einem wichtigen Feld der Klimapolitik. Soziale und wirtschaftliche Auswirkungen des Klimawandels sind vor allem in Regionen des Globalen Südens zu erwarten. Darum verändert sich die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Entwicklungspolitik.

Zentrale Minderungsansätze im Gefolge der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) – der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung, die Verringerung der Emissionen aus Entwaldung und Degradierung (REDD+) und der Grüne Klimafonds (GCF – Green Climate Fund) – weisen jedoch deutliche Schwächen bei der Abstimmung von Klimaschutz, nachhaltiger Entwicklung und Friedensförderung auf. So liefern GCF-Ansätze in der Regel keine Anreize und Vorgaben, um positive Effekte für nachhaltige Entwicklung oder für Friedensförderung zu erzeugen bzw. negative Auswirkungen zu verhindern. Zudem konnte aufgrund nationaler Interessen bislang keine globale Regelung eines CO2-Emissionshandels (Pariser Abkommen, Art. 6) in Kraft treten. Gleichzeitig entdecken Industriestaaten zunehmend die Entwicklungszusammenarbeit als Hebel, um Staaten des Südens zur Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu konditionieren und sich damit selber von Verpflichtungen zu Reduzierungen „freizukaufen". So ist der Trend zu beobachten, dass Geberländer viele ihrer Entwicklungsprogramme und -projekte als „Klimamaßnahmen" umdeklarieren, die unter dem „Clean-Development-Mechanism" als nationaler Beitrag zur Minderung von Treibhausgasen anrechenbar sind (→ Atkins 2018). In der Praxis bedeutet dies, größere Schutzgebiete auszuweisen und fruchtbare Böden umzunutzen für den exportorientierten Anbau erneuerbarer Energieträger in Entwicklungs- und Schwellenländern (z.B. in Kenia, Mosambik). Jedoch wirken solche Klimaschutzprojekte oft eher konfliktverschärfend, wenn die Marginalisierung von Kleinbauern verstärkt wird, soziale Ungleichheiten zunehmen oder es zu Zwangsumsiedlungen kommt. Hierdurch kann es auch zu einem „Bumerang-Effekt"[1] kommen, indem die unerwarteten und unbeabsichtigten Folgen solcher Klimaprojekte sich nicht nur für das betroffene Land, sondern auch für die Geber negativ auswirken (→ Swatuk et al. 2020).

Manche Klimaschutzprojekte wirken eher konfliktverschärfend

Besonders problematisch ist die Umsetzung von Klimapolitik in fragilen Staaten und Nachkriegsgesellschaften. Zum einen wird die Erreichung von Klimazielen – d.h. von Maßnahmen, den Klimawandel zu begrenzen und Gesellschaften an seine Folgen anzupassen – in der Regel als nachrangig erachtet, da die permanente Gefahr eines Abgleitens in einen (Bürger-)Krieg die Politik bestimmt. Zum anderen stehen die in der Regel schwachen Governance-Strukturen in fragilen Staaten einer effizienten Klimapolitik im Wege (→ Ide 2020). Nur wenn Gewaltkonflikte überwunden und effektive Governance-Strukturen geschaffen werden, können diese Länder überhaupt für die Klimaproblematik sensibilisiert werden. Erst dann sind sie in der Lage, bestimmte Klimaziele zu erreichen und die Risiken des Klimawandels effektiv zu vermindern.

Zugleich sind es genau diese fragilen Staaten (u.a. Sahelregion, Horn von Afrika, Afghanistan), die am stärksten unter dem Klimawandel leiden werden und daher vor dem größten Anpassungsdruck stehen. Auswirkungen des Klimawandels beeinträchtigen die Effektivität friedenserhaltender und -stiftender Maßnahmen (→ Krampe 2019). Friedensbemühungen müssen daher klimasensitiver werden, wenn sie Nachhaltigkeit entfalten sollen. Genau an dieser Schnittstelle gewinnt die ökologische Friedensförderung[2] als Feld der Entwicklungspraxis zunehmend an Bedeutung. Sie verbindet den

Schutz lokaler Ökosysteme mit nachhaltiger Entwicklung und der Überwindung bewaffneter Gewalt. Ein Beispiel dafür ist das Friedensabkommen zwischen der Regierung Kolumbiens und der FARC. Neben „klassischen" Regelungen zur Kompensation Konfliktbetroffener und Wiedereingliederung demobilisierter Kämpfer sind darin Absprachen zu integrierter ländlicher Entwicklung enthalten, einschließlich der Umnutzung vormals für illegalen Drogenanbau genutzter Flächen. Das trägt dazu bei, die Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung zu verbessern, die negativen Auswirkungen des langjährigen Konflikts umzukehren und die Bedingungen nachhaltig zu ändern, die die Fortsetzung des Konflikts erst ermöglicht haben (→ Valenzuela & Caicedo 2018). Allerdings gibt es auch viele Beispiele, die aufzeigen, dass ökologische Friedensförderung weitreichende nicht-intendierte Folgen (u.a. Entpolitisierung, Vertreibung, Diskriminierung, Konfliktverschärfung) haben kann (→ Ide 2020). Ein Beispiel stellen Naturschutzgebiete in Nordkenia dar. Obgleich diese unter Berücksichtigung des Prinzips der ökologischen Friedensförderung entstanden, bedingte die Einschränkung von Weideflächen die sprunghafte Zunahme von Konflikten und Gewalt unter Hirten und Viehhaltern (Pastoralisten) (→ Müller-Koné et al. 2020). Aktivitäten der Klimavorsorge und -anpassung drohen daher, bestehende Ungleichheiten zu verstärken und das Aufbrechen von Gewaltkonflikten wahrscheinlicher zu machen (→ Mirumachi et al. 2019).

Ökologische Friedensförderung gewinnt an Bedeutung

KLIMASICHERHEITSPOLITIK IM GLOBALEN VN-RAHMEN

Das Bewusstsein für die friedenspolitischen Herausforderungen des Klimawandels ist sowohl in den VN als auch in der EU vorhanden und zunehmend weniger umstritten. Bislang ist dies aber nicht mit der Herausbildung globaler Institutionen einer auf das Klima fokussierten Friedenspolitik verbunden. In zentralen Initiativen der globalen Klimapolitik – neben dem Pariser Klimaabkommen sind dies die Ziele der VN für nachhaltige Entwicklung und der Sendai Rahmenplan für Katastrophenrisikominderung – werden Klimaveränderungen kaum mit Risiken für Frieden und Sicherheit verknüpft.

Der Sicherheitsrat widmet sich seit 2007 dem Einfluss des Klimas auf die internationale Sicherheit. Auf die Initiative Deutschlands hin folgte im Jahr 2011 eine präsidentielle Erklärung des Rats, die die Klimaveränderungen als bedrohlich für den internationalen Frieden markierte. Aber erst seit der Verabschiedung der Resolution 2349 zur Situation der Region am Tschadsee von März 2017 deutet sich an, dass die VN konkret Verantwortung für klimabedingte Friedensrisiken übernimmt. Deutschland priorisiert auch in der aktuellen Ratsmitgliedschaft das Thema Klima und Sicherheit. Im Jahr 2019 fokussierte das Engagement Deutschlands auf eine breitere Wahrnehmung des Themas. Dazu dienten die Berliner Konferenz zu Klima und Sicherheit sowie im Rahmen der VN die von Deutschland mitbegründete Freundesgruppe „Klima und Sicherheit" und das informelle und interaktive Sitzungsformat der „Arria-Formel"[3].

Der Mechanismus „Klima und Sicherheit", eine im Oktober 2018 neu gegründete Einrichtung im VN-System, stellt einen ersten Ansatz dar, klimabedingte Sicherheits-

risiken umfassend anzugehen. Deutschland sollte die mit dem Mechanismus kooperierende Expertengruppe „Klima und Sicherheit“, die Wissen über die lokalen Folgen von Klimaveränderungen für den Frieden generiert, weiter fördern. Für die Bundesregierung ist die Freundesgruppe „Klima und Sicherheit“ ein weiterer Ansatzpunkt, um die bestehenden Kapazitäten auf VN-Ebene zu stärken. Mit dem Mechanismus „Klima und Sicherheit“ lassen sich die Generierung von Wissen zu klimabedingten Risiken zusammenführen, Klimarisiken adressieren, Ressourcen bündeln und nicht-militärische präventive Maßnahmen auf regionaler Ebene unterstützen. Zum Beispiel sind gezielte Maßnahmen der Krisenprävention in Nordafrika und der Sahel-Region, wo der Klimawandel eine Gefahr für die menschliche Sicherheit darstellt, dringend erforderlich. Um längerfristige Erfolge mit dem Umgang von klimabedingten Risiken zu gewährleisten, sollte Deutschland finanzielle Mittel für diese VN-Institution, die dem Sicherheitsrat zuarbeitet, sicherstellen (→ Dröge 2020).

Ziel kann es nicht sein, durch Betonung der Risiken des Klimawandels Aufrüstung oder militärische Interventionen zu legitimieren

Diese Versuche der Einbindung eines breiten Spektrums von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren durch die Bundesregierung sind einerseits lobenswert, beinhalten andererseits aber die Gefahr, dass der Klimawandel ausschließlich als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird, welches militärische Antworten erfordere. Die Bundesregierung sollte stärker als bisher deutlich machen, dass es nicht ihr Ziel ist, durch Betonung der Risiken des Klimawandels Aufrüstung oder militärische Interventionen zu legitimieren. Vielmehr sollte sie einem breiteren Sicherheitsverständnis zum Durchbruch verhelfen, in dem menschliche und ökologische Sicherheit zentral sind. Deutschland sollte seinen Einfluss während seiner Mitgliedschaft im Rat dafür nutzen, diesen Ansatz nicht abstrakt, sondern anhand konkreter Krisenfälle zu thematisieren.

Auf der europäischen Ebene wird die Wahrnehmung des Klimawandels als Risiko für Frieden und Sicherheit anerkannt. Ein wichtiger Bezugspunkt hierfür ist die Globale Strategie der Europäischen Union von 2016, die auf das Paradigma des „Risikoverstärkers“ Bezug nimmt. Auch auf EU-Ebene kommt es darauf an, Tendenzen einer Verengung auf die Sicherheit im militärischen Sinn entgegenzuwirken und regional spezifischer zu agieren. Ein Beispiel für eine regionale Initiative ist das Memorandum of Understanding zwischen der Afrikanischen Union und der Europäischen Union von 2018 über Frieden, Sicherheit und Regierungsführung, welches gezielte Kooperationen für den Bereich Klima und Sicherheit vorschlägt. Deutschland sollte die EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 dazu nutzen, Klimasicherheitspolitik als Politik für Frieden, menschliche und ökologische Sicherheit zu stärken. Dazu muss sie besser in den Politikfeldern von Krisenprävention, humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit verankert werden.

In der Vergangenheit sind informelle Formate ein wichtiger Mechanismus der Klimapolitik gewesen. 2015 leisteten die G7 durch den Bericht „A climate for peace“ einen

wichtigen Beitrag zur Wahrnehmung des Klimawandels als Friedensrisiko. Die G20, die zeitweise bereits als globales Steuerungsgremium beschrieben wurden, bearbeiten den Klimawandel, ohne direkten Bezug auf die internationale Sicherheit, dauerhaft im Rahmen der jährlichen Gipfel. Deutschland sollte jede Gelegenheit, auch die der informellen Diplomatie, nutzen, um die friedenspolitische Bedeutung des Klimawandels in den Fokus zu rücken. Regelmäßig stattfindende Gipfel nehmen eine wichtige Stellung ein zwischen hochrangigen Konferenzformaten wie der Berlin Climate Security Conference und den Mechanismen internationaler Organisationen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die massiv erhöhte Konzentration von klimaschädlichen Gasen in der Atmosphäre hat bereits jetzt negative Folgen für Lebensräume und Existenzbedingungen von Menschen, Tieren und Pflanzen. Diese Gefahren werden voraussichtlich selbst dann zunehmen, wenn es gelingt, die globale Erwärmung langfristig auf 1,5° Celsius zu begrenzen. Es ist daher zu befürchten, dass auch die Folgen für Sicherheit und Frieden gravierend sein werden. Weder Kriege noch Terrorismus oder andere Sicherheitsgefährdungen stehen jedoch in automatischer Verbindung zu Veränderungen in der Umwelt. Der politische und gesellschaftliche Spielraum ist groß, negative Folgen für den Frieden zu verhindern. Diese Spielräume gilt es genauer auszuloten und mit Strategien und Maßnahmen in verschiedenen Politikfeldern in möglichst abgestimmter Weise zu nutzen.

Kontraproduktiv wäre, auf Konfrontation und Gewaltanwendung zu setzen statt auf Stärkung von Zusammenarbeit, Konfliktprävention und -management. Damit werden die Spielräume für einen kooperativen Umgang mit den Folgen des Klimawandels verkleinert und die Grundlagen für ein gemeinsames Vorgehen auf nationaler und internationaler Ebene zur Verminderung des Klimawandels erschwert.

Die Rede von „Klimakriegen“ ist inhaltlich falsch und aufgrund der möglichen politischen Folgewirkungen gefährlich. Wissenschaftlicher Konsens ist, dass die bisherigen Auswirkungen des Klimawandels auf das Kriegsgeschehen in der Welt sehr begrenzt sind. Klimawandel ist ein Stressfaktor neben anderen wie Wirtschaftskrisen oder Epidemien. Dies gilt insbesondere in Regionen, in denen bereits jetzt Lebensbedingungen schlecht und institutionelle Strukturen fragil sind. Dieser Stress wird voraussichtlich deutlich zunehmen. Anpassungsmaßnahmen an den graduellen Klimawandel sowie Vorbeugung von Katastrophen sind sinnvoll, um die Risiken des Klimawandels zu vermindern. Die Auswirkungen des Klimawandels lassen sich darüber hinaus lokal und regional am besten abmildern, indem allgemein die Lebensbedingungen verbessert und Institutionen, die den Menschen dienen, gestärkt werden. Das erhöht die menschliche Sicherheit, hilft aber auch, die Eskalation von Konflikten und insbesondere die Anwendung kollektiver Gewalt zu begrenzen.

Technische Ansätze, den Klimawandel abzumildern, sind auf ihre friedenspolitischen Implikationen hin abzuklopfen. Direkte Eingriffe in das Klimasystem durch Manipulation der Sonneneinstrahlung bergen erhebliche Risiken und könnten durch nichtintendierte Nebenfolgen in besonders anfälligen Weltregionen konfliktverschärfend wirken. Doch auch weniger riskante Technologien wie die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid bergen erhebliches Konfliktpotenzial. Deutschland sollte sich mit seinen europäischen Partnern für eine stärkere internationale Regulierung dieser Technologien einsetzen.

Massive Klimaveränderungen sind eine globale Bedrohung für menschliche und ökologische Sicherheit, die lokal auch den Frieden gefährdet. Deutschland sollte sich für Initiativen einsetzen, die das Wissen über die lokalen Folgen des Klimawandels vergrößern. Die Bundesregierung sollte den VN-Sicherheitsrat als ein Forum zur Debatte über erweiterte Sicherheitskonzepte sowie über konkrete Konflikte mit Bezug zum Klimawandel nutzen. Da sein Potenzial zur Prävention begrenzt ist, sollte Deutschland darüber hinaus den Ausbau von Institutionen und Instrumenten fördern, in denen spezifische Aspekte des Klimawandels mit Konfliktprävention, humanitärer Hilfe und Förderung menschlicher Sicherheit integriert werden.

1 Definiert als „die Entstehung unbeabsichtigter negativer Folgen staatlich initiierter Klimamaßnahmen auf inländische nichtstaatliche Akteure, die zu negativen Rückkopplungen auf den Staat führen“ (Swatuk et al. 2020: 1).

2 Ökologische Friedensförderung (environmental peacebuilding) bezieht sich auf Bemühungen, friedlichere Beziehungen durch Umweltzusammenarbeit, Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Anpassung an den Klimawandel und Reduzierung des Katastrophenrisikos aufzubauen.

3 Nach dem 1992 amtierenden venezolanischen Botschafter bei den Vereinten Nationen „Arria-Formel“ genannt.

Autorinnen und Autoren

Ann-Kathrin Benner
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Michael Brzoska
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Christina Kohler
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Stefan Kroll
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Delf Rothe
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Jürgen Scheffran
Universität Hamburg

Prof. Dr. Conrad Schetter
BICC – Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Ursula Schröder (Koordination)
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Lars Wirkus
BICC – Bonn International Center for Conversion

Quellenverzeichnis

Atkins, Ed 2018: Dams, political framing and sustainability as an empty signifier: The case of Belo Monte, in: Area 50: 2, 232–239.

Boas, Ingrid et al. 2019: Climate migration myths, in: Nature Climate Change 9: 12, 901–903.

Brzoska, Michael 2018: Weather Extremes, Disasters, and Collective Violence: Conditions, Mechanisms, and Disaster-Related Policies in Recent Research, in: Current Climate Change Reports 4: 4, 320–329.

Busby, Joshua 2018: Taking Stock: the Field of Climate and Security, in: Current Climate Change Reports 4: 4, 338–346.

Dröge, Susanne 2020: Umgang mit den Risiken des Klimawandels: Welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?, SWP-Studie 2020/S 05.

Gleick, Peter H. 2014: Water, drought, climate change, and conflict in Syria, in: Weather, Climate, and Society 6, 331–340.

Gleick, Peter H. 2019: Water as a weapon and casualty of armed conflict: A review of recent water-related violence in Iraq, Syria, and Yemen, in: WIREs Water Review 6, 1–15.

Gowan, Richard 2019: MACROSCOPE: Germany on the Security Council – The Score at Halftime, in: https://www.fesny.org/article/macroscope-germany-on-the-security-council-the-score-at-halftime/; 14.01.2020.

Ide, Tobias 2018: Climate War in the Middle East? Drought, the Syrian Civil War and the State of Climate-Conflict Research, in: Current Climate Change Reports 4: 4, 347–354.

Ide, Tobias 2020: The dark side of environmental peacebuilding, in: World Development 127: 1, 1–9.

IPCC 2018: IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C, in: https://www.ipcc.ch/sr15/; 22.04.2020.

IPCC 2019: IPCC Special Report on Climate Change and Land, in: https://www.ipcc.ch/srccl/; 22.04.2020.

Jernnäs, Maria/Linnér, Björn-Ola 2019: A discursive cartography of nationally determined contributions to the Paris Climate Agreement, in: Global Environmental Change 55, 73–83.

Klepp, Silja 2017: Climate change and migration. Oxford Research Encyclopedia of Climate Science.

Krampe, Florian 2019: Climate Change, Peacebuilding and Sustaining Peace. SIPRI Policy Brief 06/2019, in: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/pb_1906_ccr_peacebuilding_2.pdf; 25.03.2020.

Mach, Katharine J. et al. 2019: Climate as a risk factor for armed conflict, in: Nature 571, 193–197.

Mirumachi, Naho/Sawas, Amiera/Workman, Mark 2019: Unveiling the security concerns of low carbon development: climate security analysis of the undesirable and unintended effects of mitigation and adaptation, in: Climate and Development 12, 97–109.

Müller-Koné, Marie/Grawert, Elke/Schetter, Conrad 2020 (i.E.): Zwischen Naturschutz und Gewaltkonflikten: Conservancies in Nordkenia, in: Geographische Rundschau 72: 5.

Scheffran, Jürgen/Battaglini, Antonella 2011: Climate and Conflicts: The Security Risks of Global Warming, in: Regional Environmental Change 11, Suppl. 1, 27–39.

Scheffran, Jürgen/Cannaday, Thomas 2013: Resistance to Climate Change Policies: The Conflict Potential of Non-Fossil Energy Paths and Climate Engineering, in: Maas, Achim et al. (Hrsg.): Global Environmental Change: New Drivers for Resistance, Crime and Terrorism?, Baden-Baden, 261–292.

Scheffran, Jürgen 2020: Climate extremes and conflict dynamics, in: Sillmann, Jana/Sippel, Sebastian/Russo, Simone (Hrsg.): Climate Extremes and Their Implications for Impact and Risk Assessment, Amsterdam, 293–315.

Selby, Jan et al. 2017: Climate change and the Syrian civil war revisited, in: Political Geography 60, 251–252.

Swatuk, Larry A. et al. 2020: The 'boomerang effect': insights for improved climate action, in: Climate and Development 12.

Valenzuela, Pedro/Caicedo, Servio 2018: Environmental peacebuilding in post-conflict Colombia, in: Swain, Ashok/Öjendal, Joakim (Hrsg.): Routledge Handbook of Environmental Conflict and Peacebuilding, London, 245–253.

Vivekananda, Janani et al. 2019: Shoring up Stability: Addressing Climate and Fragility Risks in the Lake Chad Region, in: https://shoring-up-stability.org/wp-content/uploads/2019/06/Shoring-up-Stability.pdf; 22.04.2020.

Werrell, Caitlin E./Femia, Francesco/Slaughter, Anne-Marie 2013: The Arab spring and climate change. Center for American Progress, Washington DC.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

1 /30
Vergleichende Bedeutung von Klimawandel für bisherige bewaffnete Konflikte
Quelle: Mach, Katharine J. et al. 2019: Climate as a risk factor for armed conflict, in: Nature 571, 193–197. Die Daten beruhen auf einer Expertenbefragung (n = 11).

2/31
Globale Hotspots der Sicherheitsrisiken des Klimawandels
Quelle: Scheffran, Jürgen/Battaglini, Antonella 2011: Climate and Conflicts: The Security Risks of Global Warming, in: Regional Environmental Change 11, Suppl. 1, 27–39.

3 /32
Wasser: Konflikt und Kooperation
Quelle: Wolf, Aaron et al. o.J. International Water Event Database, Oregon State University, https://transboundarywaters.science.oregonstate.edu/content/international-water-event-database.

4/34
Vertriebene Personen durch Umweltkatastrophen
Quelle: Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2020. Layout Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2020.

1

2020 / Friedens-missionen müssen neu austariert werden /

BEWAFFNETE KONFLIKTE

1.1 ↘ Aktuelle Konflikte und Interventionen

1.2 ↘ Humanitäre Interventionen: Chancen und Risiken

1.3 ↘ Von der humanitären Intervention zur Schutzverantwortung und dem Schutz von Zivilisten

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Verantwortung bei VN-Friedensmissionen übernehmen** Deutschland hat sich lange mit der Beteiligung an VN-Friedensmissionen zurückgehalten. Wir begrüßen die Absicht der Bundesregierung, dass Deutschland sich künftig verstärkt an Friedensmissionen der VN beteiligt.

2 **Militarisierung von VN-Friedensmissionen verhindern …** Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, friedenserhaltende Maßnahmen klarer von friedenserzwingenden Maßnahmen zu trennen und einen schleichenden Übergang (mission creep) durch Mandatserweiterungen oder Priorisierungen zu verhindern.

3 **… Zivilisierung fördern** Die Bundesregierung sollte Sorge tragen, dass für den Schutz der Zivilbevölkerung in Friedensmissionen ausreichend personelle und materielle Kapazitäten vorgesehen werden und die zivile Komponente von VN-Missionen (etwa durch mehr Polizei) gestärkt wird.

4 **Widerstände ernstnehmen** Die Bundesregierung sollte die Kritik truppenstellender Staaten insbesondere aus Afrika und Asien an robusten VN-Mandaten aufnehmen und gemeinsame Strategien zum Schutz von Zivilisten in VN-Friedensmissionen erarbeiten.

5 **US-Ausfälle kompensieren** Angesichts der Tatsache, dass die USA ihren Verpflichtungen bei der Finanzierung von VN-Friedensmissionen nicht nachkommen, muss das Ziel der Bundesrepublik sein, die Friedenssicherung durch die VN von den USA und anderen großen Geldgebern unabhängiger zu machen.

BEWAFFNETE KONFLIKTE / Friedensmissionen müssen neu austariert werden /

Die Zahl weltweiter Gewaltkonflikte ist unverändert hoch. Mit ihnen geht eine steigende Zahl von Vertriebenen und Geflüchteten einher. Vor diesem Hintergrund wird der Ruf nach militärischem Eingreifen insbesondere bei schweren Menschenrechtsverletzungen laut. Die Bilanz humanitärer Interventionen ist aber gemischt und die Schutzverantwortung politisch umstritten. Demgegenüber genießt der Schutz von Zivilisten durch VN-Friedensmissionen breitere internationale Unterstützung, erfordert aber eine Anpassung von Einsatzdoktrin, Ausrüstung und Ausbildung.

1.1 ↙ Aktuelle Konflikte und Interventionen

Wie in den vergangenen Jahren bestimmen die Kriege im Nahen Osten und Afrika sowie die Kartellkonflikte in Mexiko das aktuelle Konfliktgeschehen. Neben Syrien, dem Jemen und der Demokratischen Republik Kongo sind es gegenwärtig vor allem die Konflikte in Afghanistan, in der Sahelzone sowie in Äthiopien, die viele Menschen vertrieben oder zur Flucht gezwungen haben.

GLOBALE KONFLIKTTRENDS

Die aktuelle Zahl aktiver Konflikte ist mit insgesamt 128 Kriegen und Konflikten im Jahr 2018 unverändert hoch und hält sich auf einem vergleichbaren Niveau wie im Jahr zuvor (2017: 131 Gewaltkonflikte) → **7** /49. Im Gegensatz zu elf Konflikten 2017 erreichten 2018 nur sechs Konflikte mit mehr als 1.000 Kriegstoten den Grad eines Krieges (→ UCDP 2019b).

6 Daten zu Gewaltkonflikten

Die nachfolgende Analyse globaler Konflikte stützt sich auf Definitionen und Daten des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Die aktuellsten vorliegenden Datensätze dokumentieren Kriege, Konflikte, Konfliktakteure und Kriegsopfer der vergangenen Jahrzehnte bis einschließlich 2018. Daten für das Jahr 2019 werden erst im Sommer 2020 veröffentlicht. Die hier verwendeten Daten enthalten Informationen über Kriege (gemäß UCDP: Beteiligung mindestens eines Staates am Konflikt und jährlich mehr als 1.000 durch Kampfhandlungen Getötete) und kleinere Gewaltkonflikte (gemäß UCDP: im Jahresverlauf mehr als 25 durch Kampfhandlungen Getötete).

Die beiden gegenläufigen Konflikttrends der vergangenen Jahre setzen sich auch 2018 fort: Einerseits der leichte zahlenmäßige Rückgang von Konflikten bei gleichzeitiger Abnahme der Konfliktintensität (gemessen an der Zahl der Kriegstoten), an denen mindestens ein staatlicher Akteur als Konfliktpartei beteiligt ist → **7** /49 (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte); andererseits ein annähernd unvermindert hohes Level an Konflikten zwischen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen (Rebellen, Milizen, Drogenkartelle) → **7** /49 (Trendlinie nichtstaatliche Konflikte). Deren Zahl ist mit 76 Konflikten gegenüber 82 im Jahr 2017 zwar leicht gesunken, jedoch sind diese noch immer sehr gewaltintensiv und, wie im vergangenen Jahr, mit knapp 18.300 Gefechtstoten anhaltend hoch. Im Gegensatz zu den Konflikten mit staatlicher Beteiligung ist bei den nichtstaatlichen Konflikten eine Zunahme von Gewalt und somit eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten.

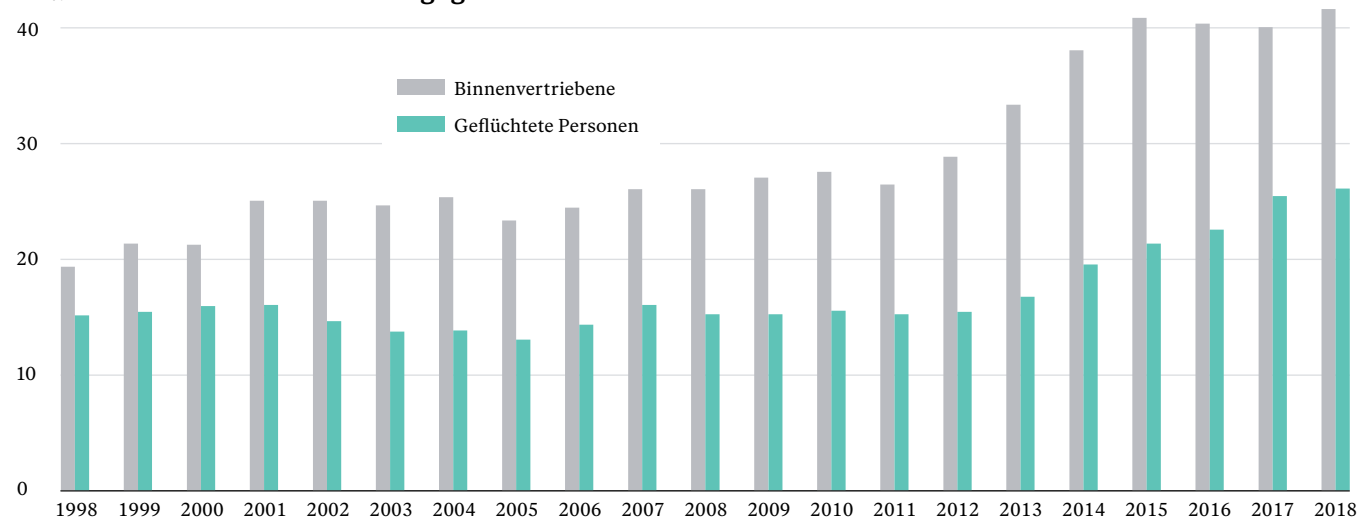
Zunahme von Gewalt in nichtstaatlichen Konflikten

Viele der nichtstaatlichen Konflikte → **7** /49 (Trendlinie nichtstaatliche Konflikte) sind oft nur von kurzer Dauer. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass es 49 der 76 vom Uppsala Conflict Data Program (UCDP) für 2018 erfassten Konflikte im Vorjahr noch gar nicht gab. Von diesen 49 neuen Konflikten im Jahr 2018 ereigneten sich 34 in Afrika, acht in Amerika und sieben im Nahen und Mittleren Osten. Wie schon in den Vorjahren sind es die gewaltsamen, teils expansionistischen Bestrebungen dschihadistischer Gruppen in fragilen Staaten (u.a. Syrien, Mali, Niger, Nigeria) sowie die Drogen- und Bandengewalt in Lateinamerika, die das Bild nichtstaatlicher Konflikte prägen. So löste Mexiko mit allein 13 nichtstaatlichen Konflikten im Jahr 2018 Syrien als das Land mit der höchsten Gesamtzahl aktiver Konflikte ab. Die Offensive der syrischen Regierung gegen die von den Rebellen kontrollierten Gebiete,

7 Globales Konfliktgeschehen

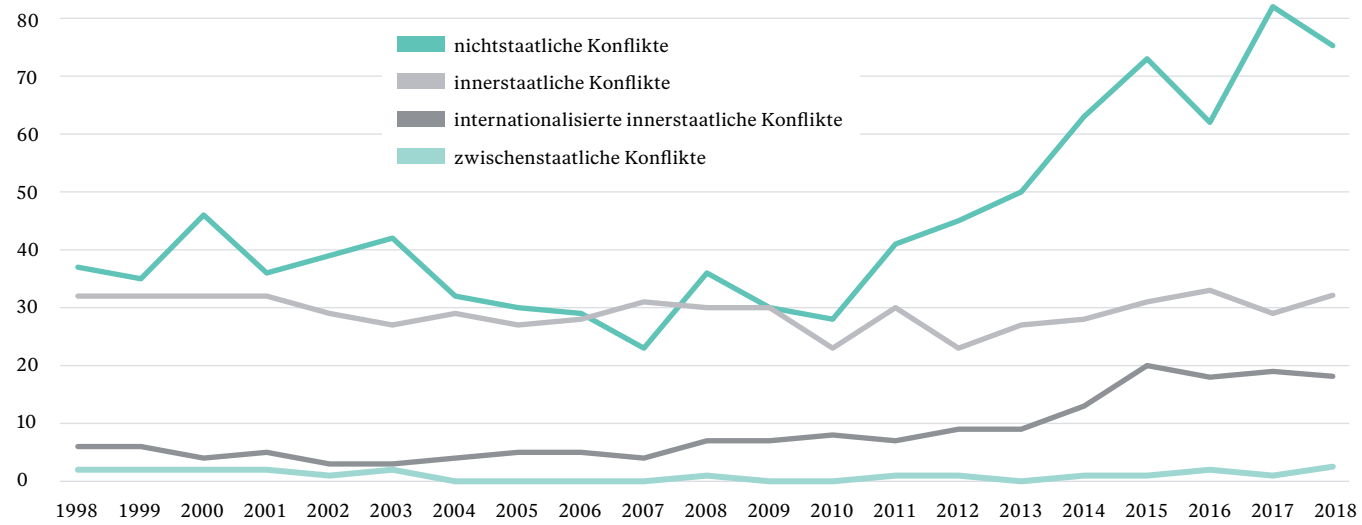
Quelle → 1 /69

Anzahl konfliktbedingt geflüchteter Personen

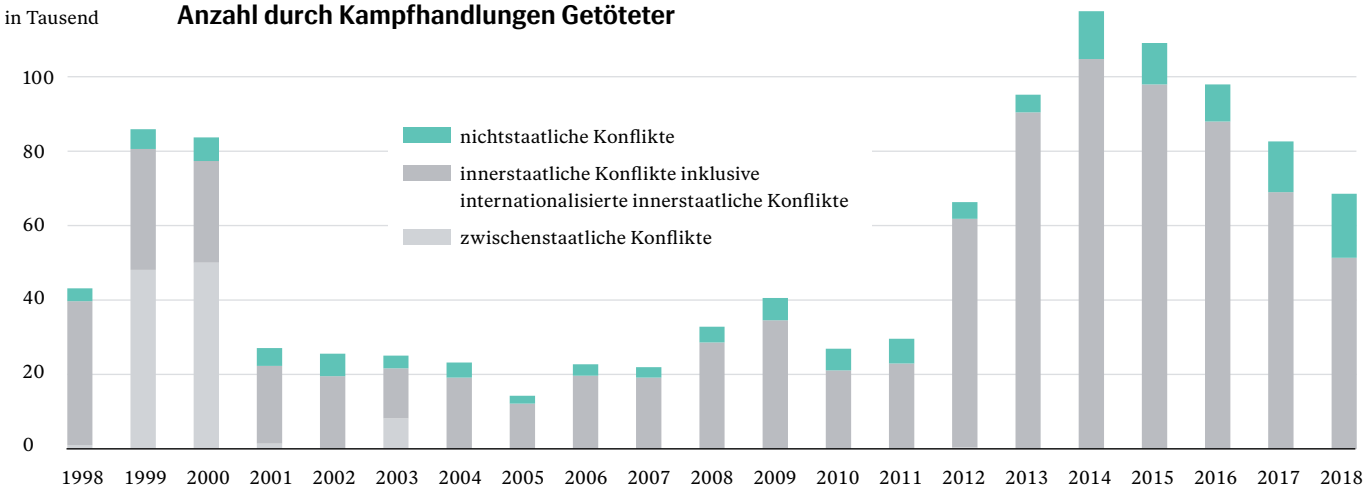


1
49

Anzahl der Konflikte

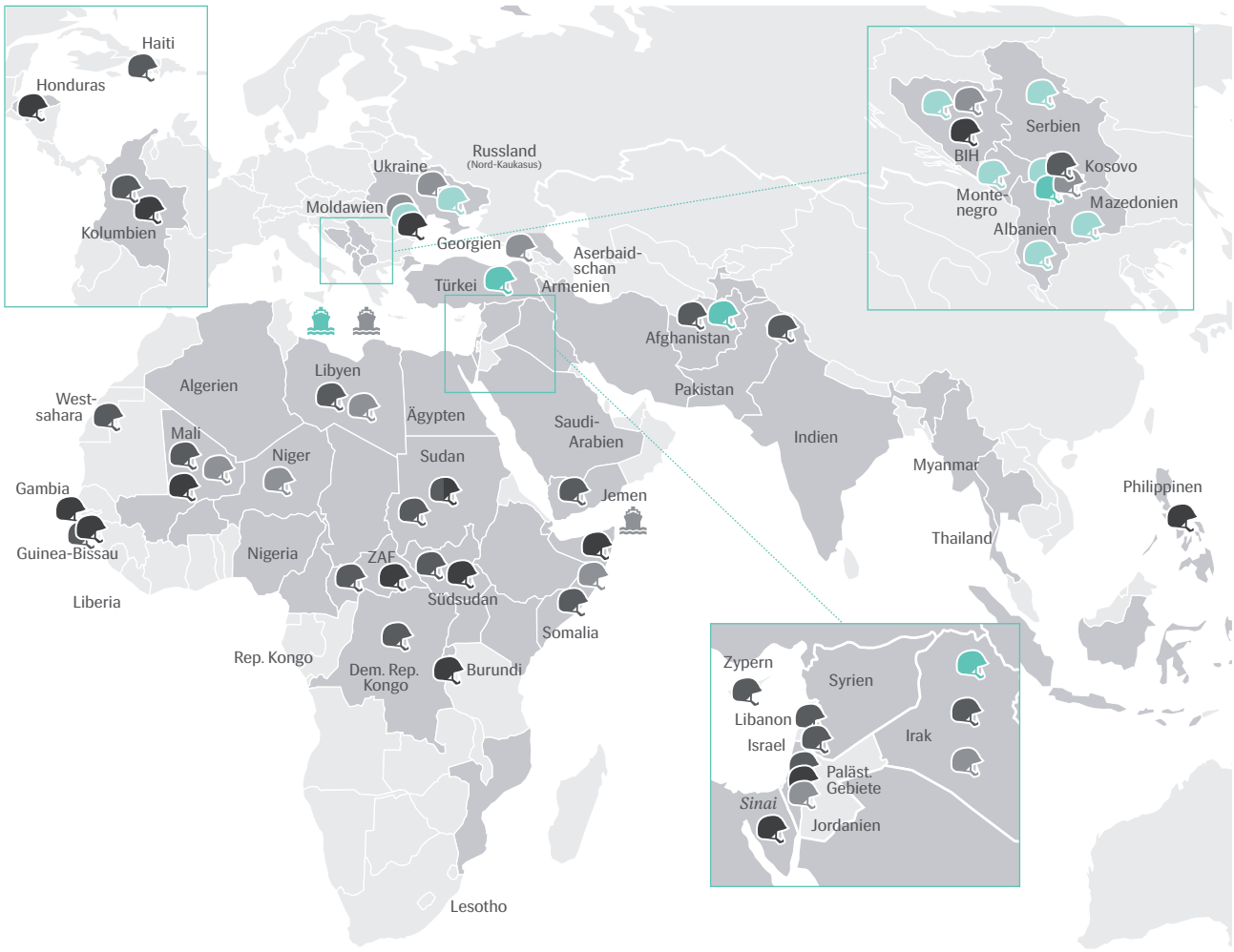


Anzahl durch Kampfhandlungen Getöteter



in deren Folge sich viele Rebellengruppen auflösten oder zu Allianzen zusammenschlossen, führte zu einem Rückgang der Konfliktzahl von 15 im Jahr 2017 auf zehn 2018. Mexiko hingegen erfuhr durch die weitere Zersplitterung seiner Kartellstrukturen und dadurch ausgelöste Machtkämpfe einen Anstieg um fünf auf 13 Konflikte. Auf Syrien und Mexiko zusammen entfallen 30 % aller nicht-staatlichen Konflikte und 67 % der Gefechtstoten.

8 Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtermissionen 2019/2020 Quelle → **1** /69



Multilaterale Militär- und Beobachtermissionen

VN
NATO
OSZE
EU
Weitere (AU, ECOWAS u.A.)

Konflikte

Länder, in denen im Jahr 2019/2020 mind. ein Gewaltkonflikt/Krieg ausgetragen wird

Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

2018 verzeichnete UCDP (→ UCDP 2019c) insgesamt 52 aktive bewaffnete Konflikte unter Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs → **7** /49 (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte). Mit einem Anstieg um zwei Konflikte gegenüber dem Vorjahr (2017: 50 Konflikte) blieb die Zahl dieser Konflikte auf einem unverändert hohen Niveau.

18 der 50 innerstaatlichen Konflikte sind dadurch geprägt, dass mindestens ein Drittstaat militärisch interveniert. Aktivster Akteur in diesem Sinne bleibt die USA, die ihr militärisches Engagement in sieben innerstaatlichen Konflikten zwar teilweise (Afghanistan, Irak, Syrien) reduziert, aber grundsätzlich aufrechterhalten hat. Inwieweit das Friedensabkommen zwischen den USA und den Taliban zu einem schnellen Abzug amerikanischer Streitkräfte und zu einem Rückgang der Gewalt in Afghanistan führt, bleibt abzuwarten. Wie in 2017 waren die USA damit aktiv in mehr Bürgerkriege involviert als jeder andere Staat. Afghanistan gilt nach wie vor als Beispiel dafür, dass die Internationalisierung innerstaatlicher Konflikte diese intensiviert und verlängert. In jüngerer Zeit ist die Unterstützung nichtstaatlicher Konfliktparteien durch Drittstaaten zu beobachten – dies vor allem dann, wenn die Ausbreitung transnationaler Gewaltakteure wie Al Kaida oder der Islamische Staat bekämpft werden soll. Wurden 2015 sieben von damals 67 nichtstaatlichen Konflikten unterstützt, sind es 2018 drei der 73 nichtstaatlichen Konflikte. Zu nennen ist hier vor allem der langjährige Kampf des von den Kurden angeführten Bündnis der Syrian Democratic Forces gegen den IS, der allein in den vergangenen vier Jahren fast 19.000 Kriegstote gefordert hat – mehr als jeder andere von UCDP erfasste nichtstaatliche Konflikt (→ Pettersson et al. 2019).

Internationalisierung verlängert innerstaatliche Konflikte

Zwischenstaatliche Gewaltkonflikte → **7** /49 (Trendlinie zwischenstaatliche Konflikte) bleiben mit zwei Konflikten auch 2019/2020 die Ausnahme. Die gewaltsame Auseinandersetzung zwischen den Nuklearmächten Indien und Pakistan um den strittigen Grenzverlauf sowie um Kaschmir ist weiterhin akut. Erstmalig kam es auch zwischen Israel und dem Iran zu militärischen Auseinandersetzungen.

Erneut ist Afrika die Region, in der mit 67 Konflikten im Jahr 2018 etwas mehr als die Hälfte aller aktiven Konflikte stattgefunden haben. Alle anderen Regionen → **9** /52 erfahren in der Summe nur geringfügige Änderungen (Europa 2018: zwei Konflikte). Der Nahe und Mittlere Osten, immer noch die Region mit den höchsten Opferzahlen, verzeichnet einen leichten Rückgang von 29 Konflikten 2017 auf 26 im Jahr 2018. Anders verläuft der Trend in der Region Amerika, die 2018 gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um drei auf nun 15 Konflikte verzeichnete.

Mehr als die Hälfte der Konflikte werden in Afrika geführt

Entgegen dem konstant hohen Niveau an Gewaltkonflikten setzt sich der Rückgang der gefechtsbedingten Todesopfer → **7** /49, → **10** /53 im nunmehr fünften Jahr in Folge fort (2014: 131.000 Opfer; 2015: 118.000 Opfer; 2016: 102.000 Opfer; 2017: 90.000) (→ Pettersson/Eck 2018, Allanson et al. 2017, Melander et al. 2016). Mit fast 76.000

Gefechtstoten 2018, einem Rückgang von 20 % gegenüber dem Vorjahr und von über 40 % gegenüber dem letzten Höchststand 2014, erreichte der Rückgang den niedrigsten Stand seit 2012 (→ Pettersson et al. 2019). Was zunächst wie ein Widerspruch klingt, lässt sich vor allem mit der Deeskalation in Gewaltkonflikten mit Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs sowie einem Rückgang der Anzahl umkämpfter Gebiete in mehreren Ländern, insbesondere in Syrien und im Irak, erklären.

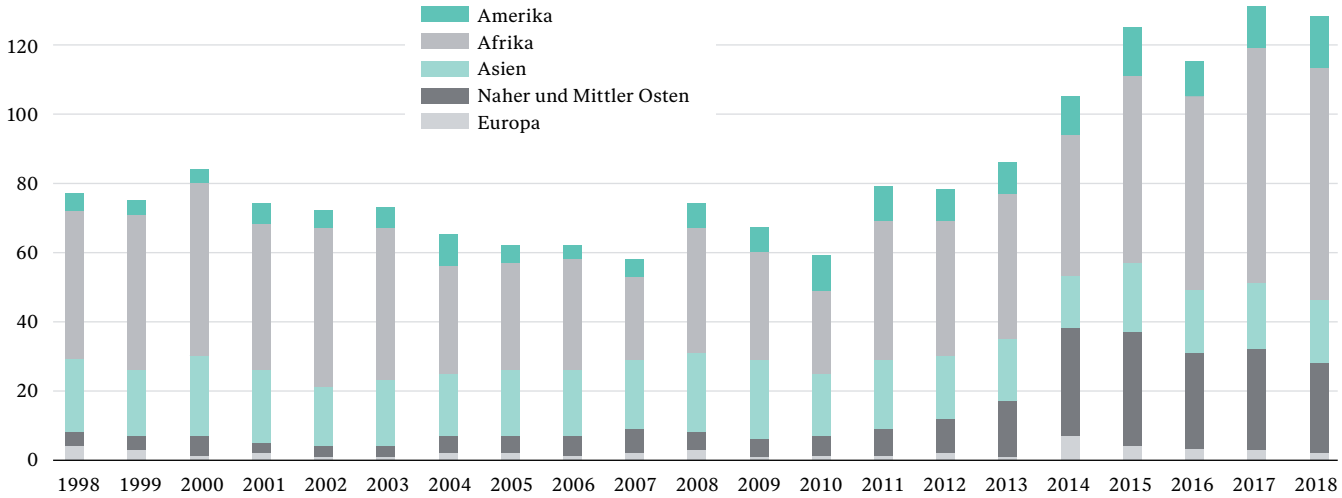
Mit 11.500 Kriegstoten 2018 erreichten Syrien und mit etwas mehr als 800 Kriegstoten der Irak den jeweils niedrigsten Stand seit Beginn ihrer Konflikte. Dieser rückläufige Trend gilt leider nicht für andere Regionen. Vor allem Afghanistan und der Jemen sind nach wie vor von einem hohen Maß an Gewalt und einer hohen Anzahl Kriegstoter betroffen. Mit mehr als 26.000 gefechtsbedingt Getöteter im Jahr 2018 erreichte die Zahl der Todesopfer in Afghanistan einen neuen Höchststand. Damit überholte Afghanistan Syrien als das in dieser Konfliktkategorie am stärksten betroffene Land (→ Pettersson et al. 2019). Die Zahl der Kriegstoten im Jemen, vom VN-Generalsekretär als die schlimmste humanitäre Krise der Welt bezeichnet (→ UN 2018), hat sich im Zuge der Eskalation des Konfliktes 2018 mit fast 5.000 Kriegstoten innerhalb eines Jahres nahezu verdoppelt (→ UCDP 2019b).

Anhaltend hohe Anzahl von Kriegstoten in Afghanistan, im Jemen und in Syrien

Als weitere direkte Folge der Kriege und Gewaltkonflikte setzt sich 2018 auch der zahlenmäßige Anstieg der Menschen fort, die aus ihrer Heimat fliehen oder gewaltsam vertrieben werden → **7** /51. Die Gesamtzahl Geflüchteter ist gegenüber dem Vorjahr weltweit um 2,3 Mio. auf nunmehr 70,8 Mio. gestiegen.[1] Der Anteil der Binnenvertriebenen ist mit 41,3 Mio. Menschen so hoch wie nie zuvor und annähernd doppelt so

9 Globale Gewaltkonflikttrends im regionalen Vergleich

Quelle → **1** /69



hoch wie die Zahl der Menschen, die über Staatsgrenzen fliehen (25,9 Mio.[2]). 70 % oder 30,9 Mio. der weltweit konfliktbedingten Binnenflüchtlinge sind in nur zehn Ländern zu finden: in Syrien, Kolumbien, in der Demokratischen Republik Kongo, Somalia, Afghanistan, im Jemen, in Nigeria, Äthiopien, im Sudan und im Irak (→ IDMC 2019a).

Rund 57 % aller Flüchtlinge 2018 kamen aus den konfliktgeprägten Ländern Syrien (6,7 Mio.), Afghanistan (2,7 Mio.) und dem Südsudan (2,3 Mio.). Mit einem Rückgang der im Durchschnitt täglich gewaltsam vertriebenen Menschen von 44.000 2017 auf 37.000 2018 sank die Gesamtzahl konfliktbedingt Geflüchteter gegenüber dem Vorjahr von 16,2 Mio. auf 13,6 Mio. Menschen (→ UNHCR 2019). Im Jahr 2018 sind 39 % oder 10,8 Mio. neue inländische Vertreibungen auf Gewaltkonflikte zurückzuführen (→ IDMC 2019a): Wiederholt waren dabei die Demokratische Republik Kongo (1,8 Mio.), Syrien (1,6 Mio.), Somalia (0,58 Mio.), die Zentralafrikanische Republik (0,51 Mio.) und Afghanistan (0,37 Mio.) unter den Ländern mit der höchsten Anzahl neuer Vertreibungen als Folge von Konflikten. Neue Wellen von Gewalt lösten zudem Vertreibungen in Nigeria (0,54 Mio.), Kamerun (0,51 Mio.) und Libyen (0,22 Mio.) aus.

Gesamtzahl konfliktbedingt Geflüchteter sank 2018

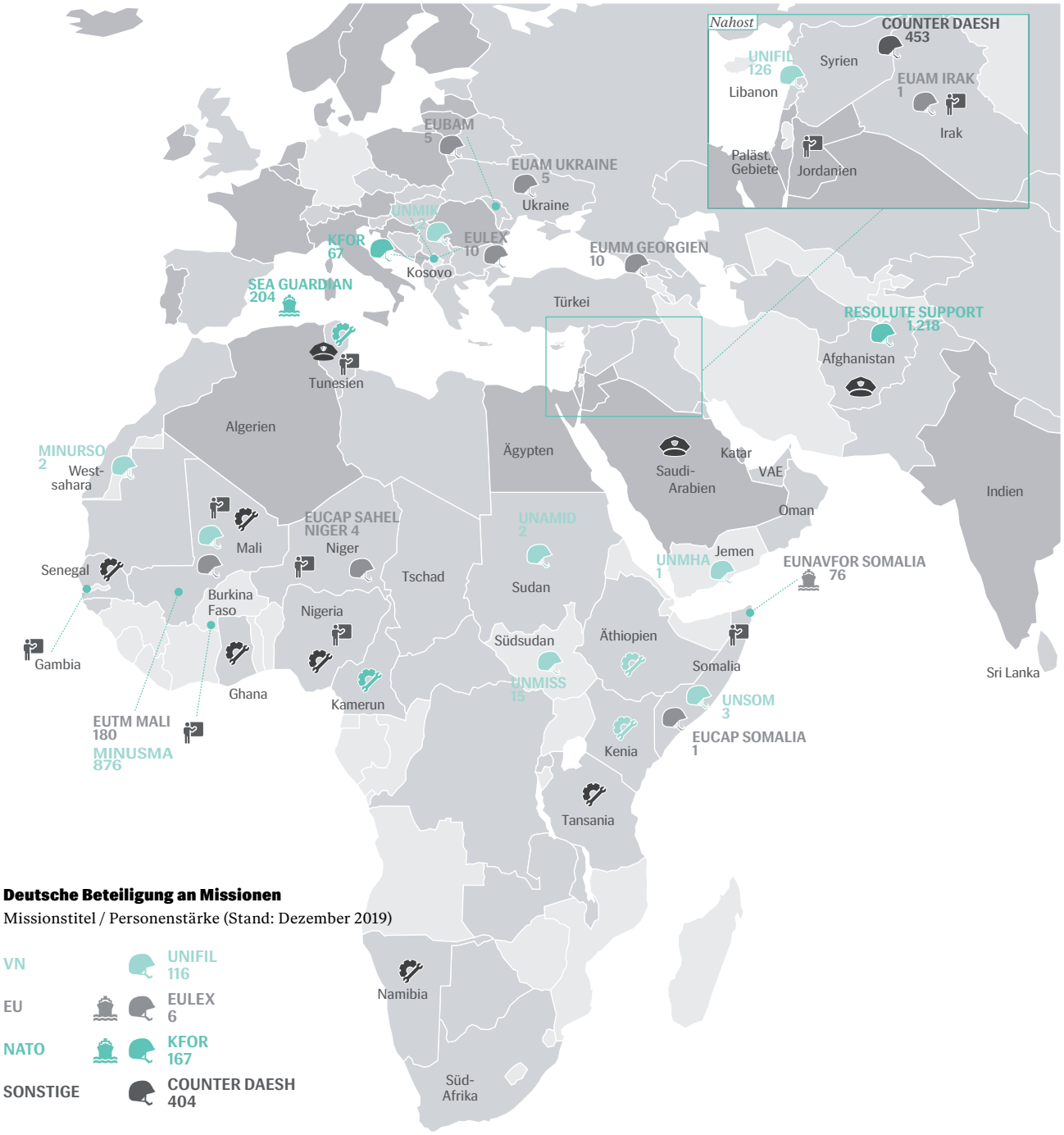
Mit einer unerwartet hohen Zahl konfliktbedingter Binnenflüchtlinge fällt Äthiopien auf, das 2018 mit fast 2,9 Mio. Menschen die höchste Anzahl neuer interner Vertreibungen aufweist. Dieser Anstieg erfolgt vor dem Hintergrund eines bedeutenden, eigentlich friedlichen, politischen Wandels im Land. Mit der Machtübernahme durch Premierminister Abiy Ahmed im April 2018 beendete die Regierung den Ausnahmezustand des Landes, ließ politische Gefangene frei, erlaubte mehr politische Offenheit und schloss ein Friedensabkommen mit Eritrea. Die Lockerung staatlicher Kontrolle

10 Opferzahlen

Bei den genannten Opferzahlen handelt es sich um konservative Näherungswerte. Es besteht eine hohe Dunkelziffer, da nur Opfer erfasst werden, die mindestens zwei voneinander unabhängige Quellen bestätigen. Je nach gewählter Methodik und in Abhängigkeit von der zu Grunde gelegten Konfliktdefinition finden zudem Opferzahlen unterhalb eines Schwellwertes (im Falle der UCDP Daten 25 durch Kampfhandlungen Getötete) keinen Eingang in die Berechnungen. Die Opferzahlen von Kampfhandlungen allein beschreiben zudem nicht das tatsächliche Ausmaß der Gewaltintensität und indirekte Folgen der Konflikte, wie etwa Hungersnöte und Krankheiten. Zahlen über das Ausmaß dieser Opfer sind jedoch nicht valide, zumal mit Blick auf Verwundete oft nur diejenigen erfasst werden, die eine medizinische Versorgung erhalten. Schließlich wirken sich Konflikte auch auf die langfristige Lebenserwartung betroffener Gesellschaften aus. Im Irak ist etwa ein Drittel des Anstiegs der Sterblichkeitsrate auf die Folgen des Krieges zurückzuführen.

11 Fußabdruck Deutschlands in Gewaltkonflikten 2018–2020

Quelle → 1 /69



Deutsche Beteiligung an Missionen
Missionstitel / Personenstärke (Stand: Dezember 2019)

VN		UNIFIL 116
EU		EULEX 6
NATO		KFOR 167
SONSTIGE		COUNTER DAESH 404

Partnerland Ertüchtigungsinitative

in 2019

Partnerland Ausstattungshilfeprogramm

2013–2016 2017–2020 2013–2020

Polizeiliche Aufbauhilfe

Bilaterales Polizeiprojekt

Genehmigte Rüstungsgüterexporte 2018*

Genehmigte Rüstungsgüter- und Kriegswaffenexporte 2018*

** Inklusive Lieferungen für VN-Missionen*

Zugunsten der besseren Lesbarkeit werden einige Ländernamen nicht dargestellt.
Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

führte jedoch zu einem Anstieg ethnisierter Gewalt, die früher vom Staat unterdrückt wurde. Interkommunale Konflikte eskalierten, breiten sich auf neue Gebiete aus und sind für die hohe Zahl neuer Vertreibungen verantwortlich (→ IDMC 2019a; Pettersson et al. 2019).

In vielen der oben genannten Länder setzte sich der Trend konfliktbedingter Vertreibungen ungebrochen fort: in Syrien (2019/1[3] +0,8 Mio.), DRK (2019/1 +0,72 Mio.), Äthiopien (2019/1 +0,52 Mio.), im Jemen (2019/1 +0,28 Mio.), in Afghanistan (2019/1 +0,21 Mio.) und Libyen (2019/1 +0,14 Mio.).

Westafrika stark von Vertreibungen betroffen

Besonders hervorzuheben ist die Region Westafrika (Mali, Burkina Faso und Niger), die gegenwärtig von einem bisher nicht gekannten Ausmaß an konfliktbedingten Vertreibungen betroffen ist. Langjährige interkommunale Spannungen wurden durch regionale, grenzübergreifende Konflikte und Terroranschläge mehrerer lokaler, aber global agierender Dschihad-Gruppen neu entfacht. In der Folge haben sich – gegenüber dem Vorjahr – die Vertreibungen bis Mitte 2019 in Burkina Faso fast verachtfacht und in Mali versiebenfacht (→ IDMC 2019b).

FRIEDENSMISSIONEN UND DEUTSCHE BETEILIGUNG

Internationale Organisationen, vor allem die VN, NATO, OSZE, EU oder Afrikanische Union, versuchen mit internationalen Friedensmissionen gewaltsame Konflikte einzudämmen und zu lösen. 2019 ist mit 64 Missionen gegenüber dem Vorjahr ein leichter Anstieg (2019/2020: +3) der Gesamtzahl multilateral mandatierter Missionen zu verzeichnen → **9** /52. Die Anzahl der Friedenssicherungseinsätze der VN sank jedoch mit der im Januar beendeten Mission zur Unterstützung der Justiz in Haiti (MINUJUSTH) von 14 auf 13. Eine Reduktion der Missionen durch den angekündigten Rückzug der USA aus Afghanistan und Syrien ist, ebenso wie im vergangenen Jahr, nicht zu beobachten.

Deutschland reduziert Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen

Deutschland beteiligt sich an internationalen Friedenseinsätzen, reduziert sein Engagement seit 2015 aber kontinuierlich. War im Nachgang zum 11. September 2001 ein Anstieg der Auslandseinsätze und der Kosten zu beobachten, sank in den vergangenen Jahren die Anzahl der deutschen Auslandseinsätze jedoch wieder → **12a**/56, → **12b** /57. Dieser Trend setzte sich auch 2019/2020 fort. 2016 war die Bundeswehr noch an 17 Missionen beteiligt, Ende 2019 lediglich an 13.

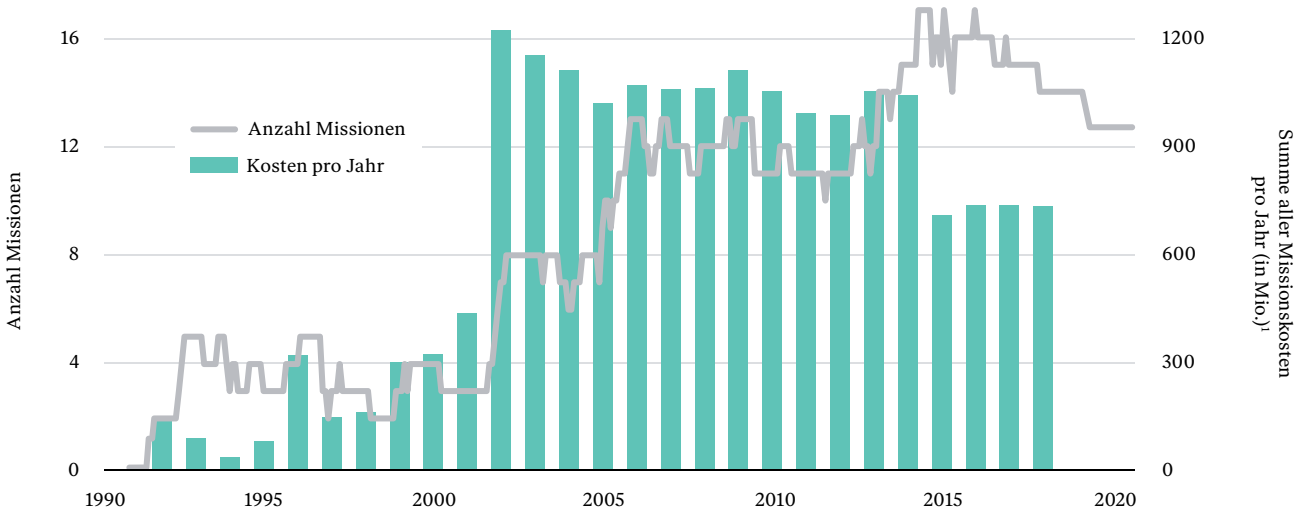
Durch die Beendigung der Operation Sophia im Mittelmeer und die neue Beteiligung an der Mission der VN zur Unterstützung des Hudaydah-Abkommens, das einen Waffenstillstand im Jemen vorsieht, blieb die Anzahl der Auslandsmissionen der Bundeswehr 2019 im Vergleich zum Vorjahr konstant. Darunter befinden sich mit dem Anti-IS-Einsatz in Syrien, im Irak und in Jordanien sowie der Operation Atalanta am Horn von Afrika zwei Missionen, die die Möglichkeit eines Kampfeinsatzes explizit vorsehen. Alle anderen Missionen dienen der Friedenssicherung, Stabilisierung oder Ausbildung. Im Zuge ihrer Stabilisierungspolitik für die Sahelregion verlängerte die Bundesregierung im Mai 2019 sowohl den bewaffneten Mali-Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der multinationalen Ausbildungsmission der Europäischen Union (EUTM Mali) als auch die Beteiligung an der VN-Mission MINUSMA um jeweils ein weiteres Jahr. Gegenwärtig beabsichtigt die Bundesregierung, sich weiterhin an den VN-Friedensmissionen im Südsudan (UNMISS) und im Sudan (UNAMID) zu beteiligen durch Mandatsverlängerung der beiden bestehenden Bundeswehreinsätze.

An folgenden 13 Missionen → **13** /58 nimmt im Januar 2020 die Bundeswehr mit einer Truppenstärke von 3.191 Personen teil, wobei nach Mandatsobergrenzen eine Stärke von 5.320 zulässig gewesen wäre.

Aktuell liegt der regionale Fokus deutscher Auslandseinsätze auf der MENA-Region (Mittlerer Osten und Nordafrika) und auf Subsahara-Afrika.

12a Internationale Einsätze der Bundeswehr seit 1991 – Anzahl und Kosten

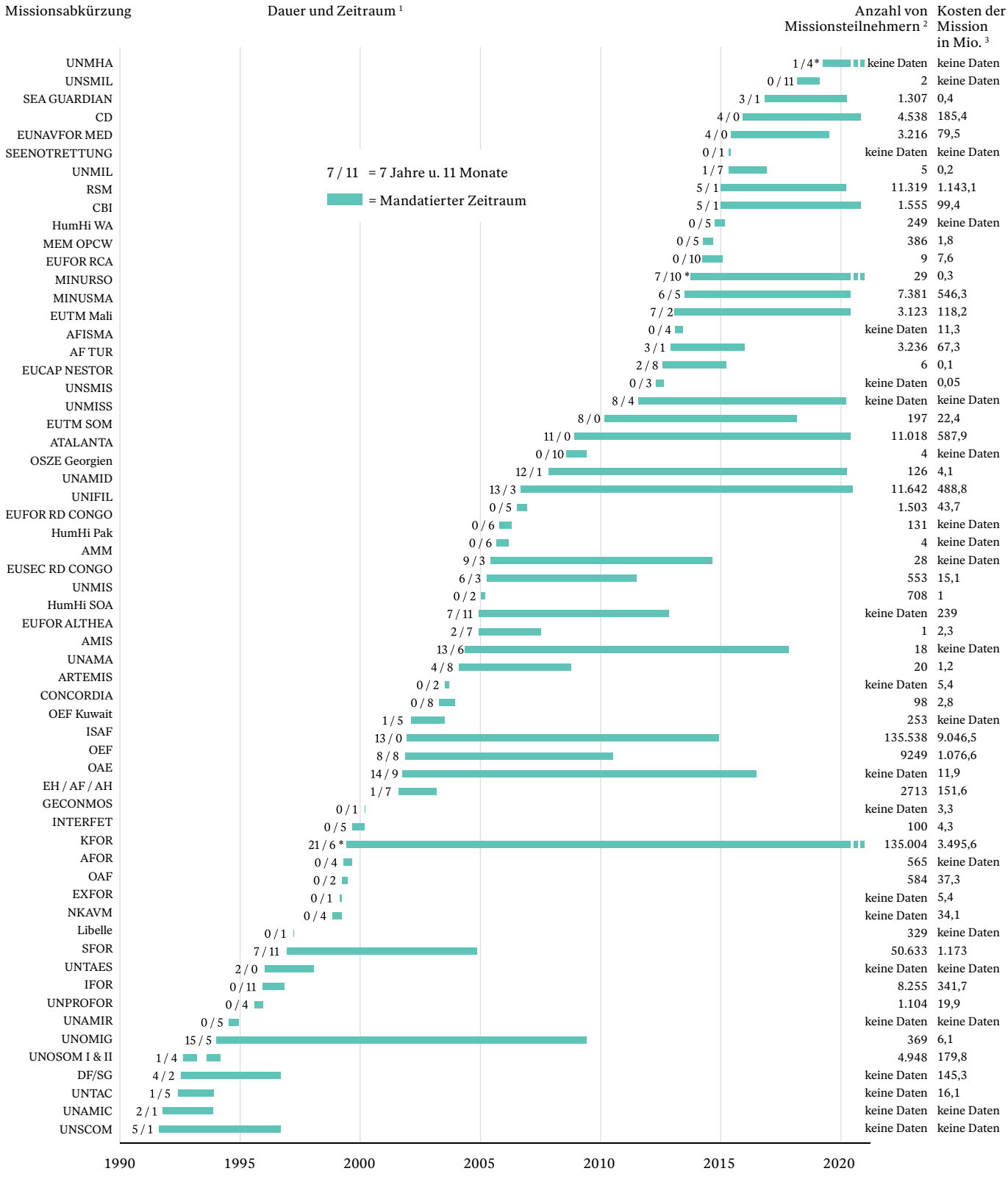
Quelle → **1** /69



[1] Durchschnittliche Kosten pro Monat und Mission, aufsummiert auf das entsprechende Jahr, Stand September 2018.

12b Internationale Einsätze der Bundeswehr nach 1991 – Zeitraum, Dauer, Kosten und Personen

Quelle → 1 /69



* Unbefristet, Zeitraum bis 01.01.2021; [1] Stand September 2018, [2] Stand Januar 2020; [3] Stand April 2018.

13 Einsätze der Bundeswehr 2018–2020 Quelle → **1** /69

Einsatz	Kürzel	Einsatzgebiet	Stärke	Obergrenze
Resolute Support Mission	Resolute Support (RSM)	Afghanistan	1.246	1.300
Kosovo Force	KFOR	Kosovo	82	400
UN Mission in South Sudan	UNMISS	Südsudan	13	50
UN / AU Mission in Darfur	UNAMID	Sudan	4	50
UN Interim Force in Lebanon	UNIFIL	Libanon	122	300
EU Training Mission in Mali	EUTM Mali	Mali	150	350
UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	MINUSMA	Mali	944	1.100
EU Naval Force – Operation Atalanta	Atalanta	Horn von Afrika	32	400
NATO-Mission	Sea Guardian	Mittelmeer	419	650
Unterstützung der Anti-IS-Koalition, Stabilisierung Irak	Anti-IS-Einsatz/Fähigkeitsaufbau Irak	Jordanien/Syrien/ Irak	127	700
Strategical Air Medical Evacuation	STRATAIRMEDEVAC	Deutschland	48	
UN Mission for the Referendum in Western Sahara	MINURSO	Westsahara	3	20
UN Mission to Support the Hudaydah Agreement	UNMHA	Jemen	1	

Stand: 27. Januar 2020

1.2 ↙ Humanitäre Interventionen: Chancen und Risiken

Angesichts des in Kapitel 1.1 dokumentierten weltweiten Gewaltgeschehens forderte Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble, Deutschland „dürfe sich nicht wegducken“ und müsse auch militärisch größere Verantwortung übernehmen (→ Küstner 2020). Ähnlich betonte Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer, dass „zur Schaffung einer auf Humanität beruhenden Weltordnung“ der Einsatz militärischer Mittel notwendig sein könne (→ BMVg 2019). Aber was kann militärische Gewalt in komplexen Konfliktlagen erreichen?

MILITÄRINTERVENTIONEN ZUM SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE

Fragen nach Legitimität und Effektivität von Militäreinsätzen sind zentral

Für Einsätze mit dem erklärten Ziel, die Bürgerinnen und Bürger eines anderen Landes vor Gewalt zu schützen, gibt es verschiedene Bezeichnungen: humanitäre Interventionen, Friedenserhaltung unter Feuer, Friedenserzwingung, Schutz von Zivilisten in Friedensoperationen, Militäreinsätze unter der Schutzverantwortung. Der Begriff „humanitäre militärische Intervention“ ist der breiteste. Er dominierte bis Ende der 1990er Jahre und wurde seitdem teilweise vom „Schutz der Zivilbevölkerung durch Friedensoperationen“ oder von „Einsätzen unter der Schutzverantwortung“ abgelöst → **14** /59. Die zentralen Fragen nach der Legitimität und Effektivität des Militäreinsatzes sind jedoch die gleichen geblieben.

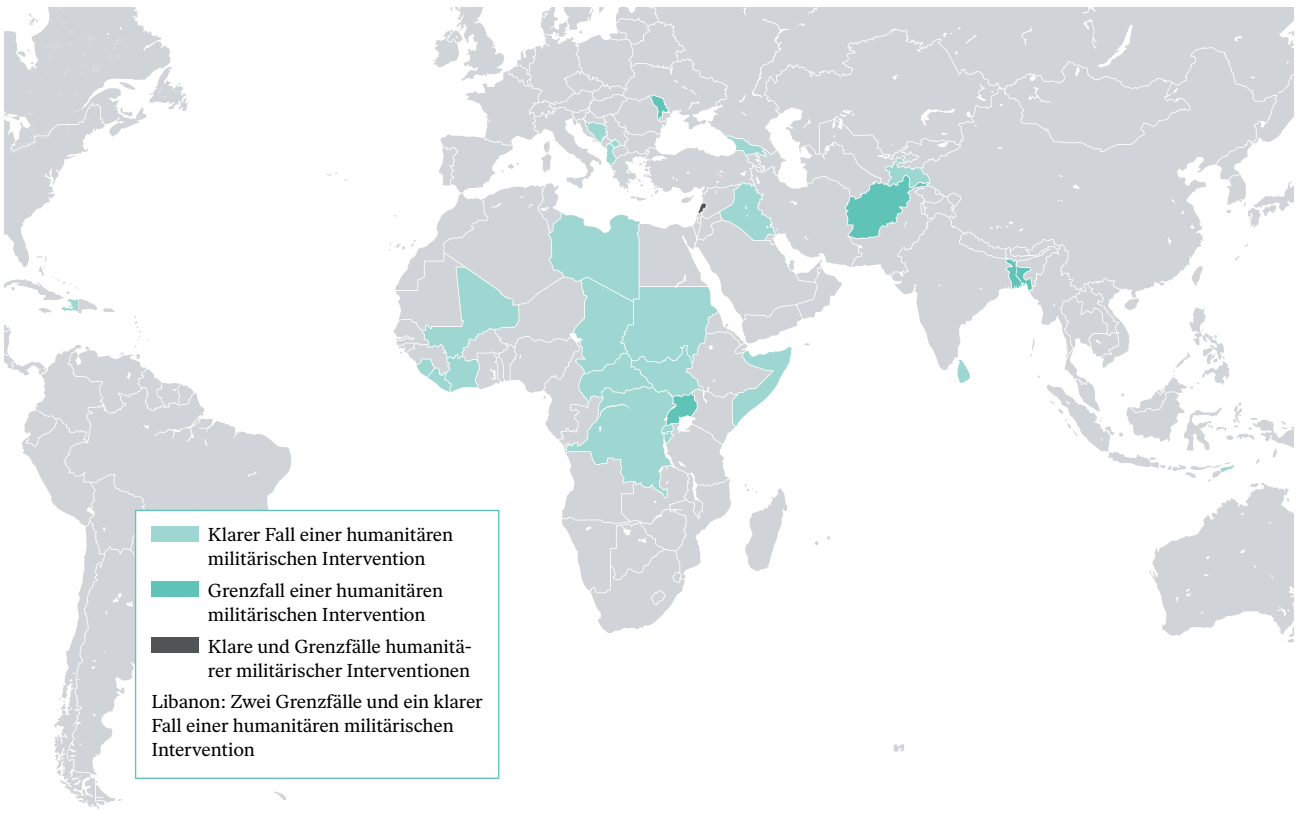
Ein neuer Datensatz zur Erforschung dieser Fragen umfasst derzeit alle humanitären militärischen Interventionen, die zwischen 1946 und 2016 begonnen wurden. Eine interaktive Weltkarte macht umfangreiche Angaben zu diesen 41 Einsätzen zugänglich → **15** /59.[4]

14 Zum Begriff der humanitären militärischen Intervention

Der Datensatz geht vom Begriff der humanitären militärischen Intervention aus, der politisch wie akademisch zwar umstritten ist, aber das Phänomen am vollständigsten erfasst. Demnach schickt ein Staat, eine internationale Organisation oder eine Koalition von Staaten Truppen in ein anderes Land, die dort militärischen Zwang ausüben oder androhen. Sie verfolgen damit das erklärte Ziel, die Bürgerinnen und Bürger des Ziellandes vor einer akuten Gewaltsituation zu schützen. Evakuierungen eigener Staatsangehöriger, Hilfe nach Naturkatastrophen und friedenserhaltende Missionen vor oder nach einem Gewaltkonflikt fallen nicht in die Kategorie humanitärer militärischer Interventionen. Hingegen zählen Friedensmissionen in laufenden Konflikten mit dem Mandat, Zwang zum Schutz von Zivilisten und Zivilistinnen anzuwenden, zu humanitären Interventionen. Gleiches gilt für Einsätze unter der dritten Säule der Schutzverantwortung (→ Gromes/Dembinski 2019).

15 Humanitäre militärische Interventionen 1946–2016

Quelle → **1** /69



Die meisten dieser Einsätze fanden unter dem Kommando der Vereinten Nationen statt. Westliche Staaten und Organisationen führten weniger als die Hälfte aller Einsätze an. In einigen Fällen traten Russland, Indien und afrikanische Organisationen als die einzigen oder wichtigsten Interventen auf. Humanitäre militärische Interventionen sind also nicht nur Sache des Westens.

Bis auf sechs Fälle[5] waren die humanitären militärischen Interventionen vom VN-Sicherheitsrat mandatiert oder von der lokalen Regierung autorisiert. Bei wenigen Interventionen, darunter die prominenten im Kosovo-Konflikt 1999 oder in Libyen 2011, kamen keine Bodentruppen zum Einsatz. In sieben Fällen[6] stationierten die Interventen jeweils mehr als 25.000 Soldaten. Bereits diese Daten zeigen, wie vielfältig die Praxis humanitärer militärischer Interventionen ist. Das gilt auch für die ergriffenen Maßnahmen. Am häufigsten bemühten sich die Interventen um den Schutz der Zivilbevölkerung und um humanitäre Hilfe. Weit seltener versuchten sie, eine Flugverbotszone durchzusetzen oder ein Regime zu stürzen. Die Typen humanitärer militärischer Intervention reichen von unparteiischer Einhegung bewaffneter Konflikte über Friedenserzwingung bis hin zu Versuchen, eine Konfliktpartei militärisch zu besiegen.

Schutz von Zivilisten und humanitäre Hilfe sind häufig Ziele von humanitären Interventionen

→ **16** /60 veranschaulicht, wie sich das Aufkommen humanitärer militärischer Intervention relativ zur Zahl staatsbasierter Konflikte entwickelt hat. Den Zeitraum des Ost-West-Konfliktes mit insgesamt nur sechs solcher Einsätze blendet sie aus. Der

16 Anteil von staatsbasierten Konflikten mit humanitärer militärischer Intervention

Quelle → **1** /69

Anteil humanitärer militärischer Interventionen nimmt bis Mitte der 1990er zu, fällt bis 1998 ab, steigt dann fast durchgängig bis 2003 und schwankt seither um einen Anteil wie zwischen 1993 und 1995.

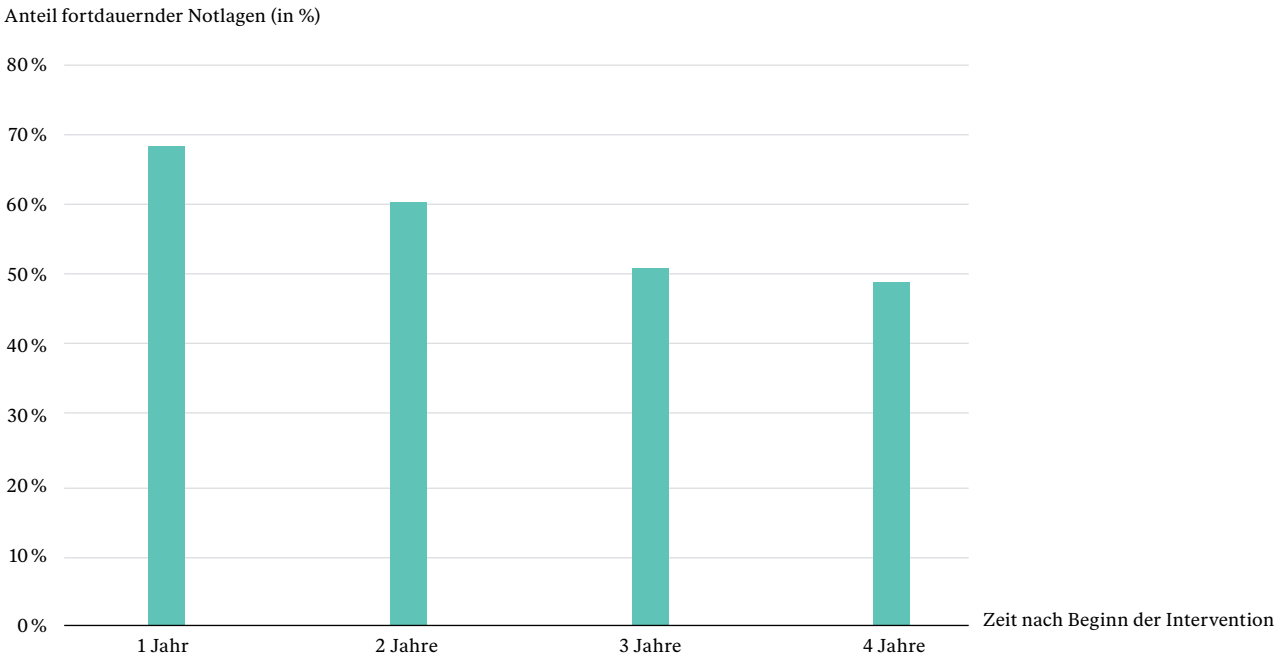
Humanitäre militärische Interventionen erfolgten über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg selektiv, d.h. nicht jeder Konflikt führte zu einer Intervention und ebenso wenig erwies sich, dass das Ausmaß der Gewalt ausschlaggebend für das Eingreifen war. Zurückzuführen ist das auf das variierende Interesse der potenziellen Interventen, welches wiederum abhängig ist von positiven und negativen Erfahrungen, den zur Verfügung stehenden Ressourcen und den jeweiligen Einschätzungen der Erfolgsaussichten. Humanitäre Interventionen sind also in den seltensten Fällen frei von Eigeninteressen, wie es der Begriff „humanitär“ nahelegt.

EINDÄMMUNG VON GEWALT DURCH HUMANITÄRE INTERVENTIONEN

Bei der politischen Bewertung humanitärer militärischer Interventionen stellt sich vor allem die Frage, ob sie ihre Ziele erreichen. Allerdings bleiben diese häufig vage, mal werden sie ehrgeizig, mal zurückhaltend formuliert. Für einen Vergleich bietet es sich daher an, fallübergreifende Maßstäbe anzulegen. Eine Möglichkeit ist, die Zeit zu ermitteln, wie lange die gewaltsame Notlage, die zu einer humanitären militärischen Intervention führte, andauert. Wie → **17** /61 zeigt, dauerten mehr als zwei Drittel

17 Fortdauernde gewaltsame Notlagen

Quelle → **1** /69



dieser gewaltsamen Notlagen, das heißt ein staatlicher oder nicht-staatlicher Konflikt oder Gewalt gegen die Zivilbevölkerung (jeweils nach UCDP) ein Jahr nach Beginn der humanitären militärischen Intervention noch an. Selbst nach vier Jahren hielt fast jede zweite Notlage an.

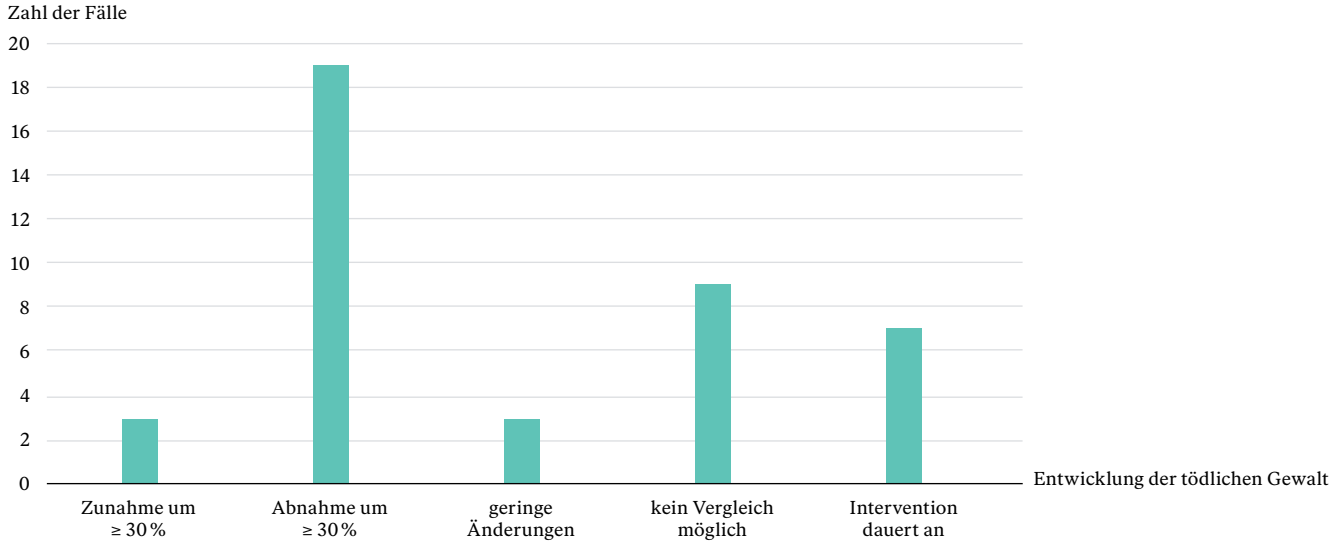
Hinter vielen nicht beendeten gewaltsamen Notlagen könnte jedoch eine nachlassende Intensität stehen. Die Daten des UCDP Georeferenced Event Dataset zeigen auf, wie sich die durchschnittliche Todesrate während einer humanitären militärischen Intervention im Vergleich zur Todesrate im Konfliktzeitraum zuvor entwickelt hat → **18** /62.

In 19 von 25 auswertbaren Fällen ging die durchschnittliche Todesrate um mindestens 30 % zurück, in drei Fällen nahm sie zu. Wenn man dies als „Erfolg“ werten möchte, muss man allerdings auf folgende Einwände hinweisen. Erstens zeigen die Daten zwar eine Abnahme der Gewalt während vieler Interventionen, belegen aber nicht, dass dies durch den Einsatz erfolgte. So umfasst die hohe Säule mit den Fällen abnehmender Gewalt auch Konflikte, in denen eine Seite den Krieg durch ihren Sieg beendete, und zwar ohne Hilfe der Intervention, oder in denen sich eine Deeskalation bereits vor Beginn der Intervention abgezeichnet hatte. Zweitens kann es sich bei vermeintlichen Erfolgsfällen um nur kurzfristige Verbesserungen handeln. Für Libyen etwa zeigen die Daten einen Rückgang der tödlichen Gewalt um ein Drittel, wenn man die Zeit der NATO-Intervention mit dem Konflikt zuvor vergleicht. Allerdings führte der Kollaps der libyschen Regierung zu einem Transfer von Waffen und Bewaffneten in andere Regionen und trug so zur Eskalation in Mali und zu weiteren Konflikten bei. Wenig später kam es zum erneuten Bürgerkrieg in Libyen selbst. Drittens muss bedacht werden,

Rückläufige Todesrate nach Interventionen bedeutet nicht notwendig ihren "Erfolg"

18 Vergleich der Todesraten vor und während der Intervention

Quelle → **1** /69



dass die Abbildung → **17** /61 allein die Intensität der Notlage zeigt, aber deren Dauer ausblendet. Eine Notlage mit Intervention und einem Rückgang der Todesrate kann insgesamt zu einer höheren Gesamttodeszahl führen als eine Notlage ohne Intervention mit gleichbleibender Intensität, die dafür aber früher endet.

ERKENNTNISSE ZUM SCHUTZ DER ZIVILBEVÖLKERUNG

Während die Erkenntnisse über die Erfolgsaussichten humanitärer militärischer Interventionen noch mager sind, ist die Forschung in einem Teilgebiet dieser Einsätze, dem Schutz der Zivilbevölkerung durch Friedensoperationen in laufenden Konflikten, schon weiter. Wie eine Analyse von VN-Einsätzen in Subsahara-Afrika zeigt, sinkt mit steigender Zahl entsendeter Blauhelme und Polizeikräfte die Gewalt gegen die Zivilbevölkerung. Mit mehr bewaffnetem Personal kann die Friedensmission Zivilisten besser abschirmen und reduziert so Anreize und Gelegenheiten zu Übergriffen (→ Hultman et al. 2013). Laut einer anderen Studie sinkt das Ausmaß einseitiger Gewalt in innerstaatlichen Konflikten mit der Qualität der stationierten Blauhelme, gemessen an Rüstungsausgaben pro Soldat. Gut ausgestattete und ausgebildete Friedenstruppen können demnach stärker Gewalt abschrecken, auf größerer Fläche Präsenz zeigen und das Verhalten der Konfliktparteien besser überwachen (→ Haass/Ansorg 2018). Das heißt nicht, dass in jedem Falle großangelegte Militärinterventionen vorzuziehen sind, aber dass Größe und Ausstattung einer Mission ihrem Mandat angemessen sein müssen.

VERSÄUMNISSE VON POLITIK UND FORSCHUNG

Die deutsche Politik hat es bislang versäumt, die Auslandseinsätze der Bundeswehr umfassend, vergleichend und ergebnisoffen zu evaluieren. Auch die Friedensforschung ist der Frage nach den Wirkungen humanitärer militärischer Interventionen nicht konsequent genug nachgegangen. Auch wenn Erkenntnisse über die Bedingungen von Erfolg und Misserfolg humanitärer Interventionen die politische Debatte nicht beenden werden, ist es wichtig, dass politische Entscheidungen und der öffentliche Diskurs auf der Grundlage bestmöglichen Wissens stattfinden. In diesem Sinne sollten humanitäre militärische Interventionen regelmäßig von unabhängigen Einrichtungen evaluiert werden.

Humanitäre militärische Interventionen sollten evaluiert werden

1.3 ↙ Von der humanitären Intervention zur Schutzverantwortung und dem Schutz von Zivilisten

In den 1990er Jahren war die Diskussion über internationale Verantwortung durch die Kontroverse über humanitäre Interventionen geprägt, die 1999 mit der NATO-Intervention im Kosovo ihren Höhepunkt fand. Inzwischen haben zwei andere Konzepte an Bedeutung gewonnen: der Schutz von Zivilisten durch Friedensmissionen (Protection of Civilians, PoC) und die internationale Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P).

Die Konzepte sind eng verbunden, aber nicht deckungsgleich: Im Jahr 1999 (Resolution 1265) nahm der Sicherheitsrat den Schutz von Zivilisten in den Katalog möglicher Aufgaben von Friedensmissionen auf. Dies war eine Reaktion auf früheres Versagen der VN, etwa während des Völkermordes in Ruanda 1994 oder beim Massaker von Srebrenica 1995. PoC ist ein handlungsleitender Bezugsrahmen für VN-Friedensmissionen. Er umfasst den Schutz von Zivilisten vor allen Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Kontext bewaffneter Konflikte. Dabei sollen Friedensmissionen auf verschiedenen Ebenen ansetzen: Dialog mit den Konfliktparteien und Unterstützung eines politischen Prozesses (Ebene 1), Bereitstellung physischen Schutzes (Ebene 2) sowie die Herstellung eines sicheren Umfeldes (Ebene 3), etwa durch Unterstützung von Staatsaufbau. Darüber hinaus unterliegt der Schutz von Zivilisten durch VN-Friedenmissionen den Grundprinzipien des Peacekeepings: (1) Zustimmung des Zielstaates zur Mission, (2) Unparteilichkeit der Mission sowie (3) Einsatz des minimal notwendigen Maßes an Gewalt, um die Mission und das Mandat zu schützen.

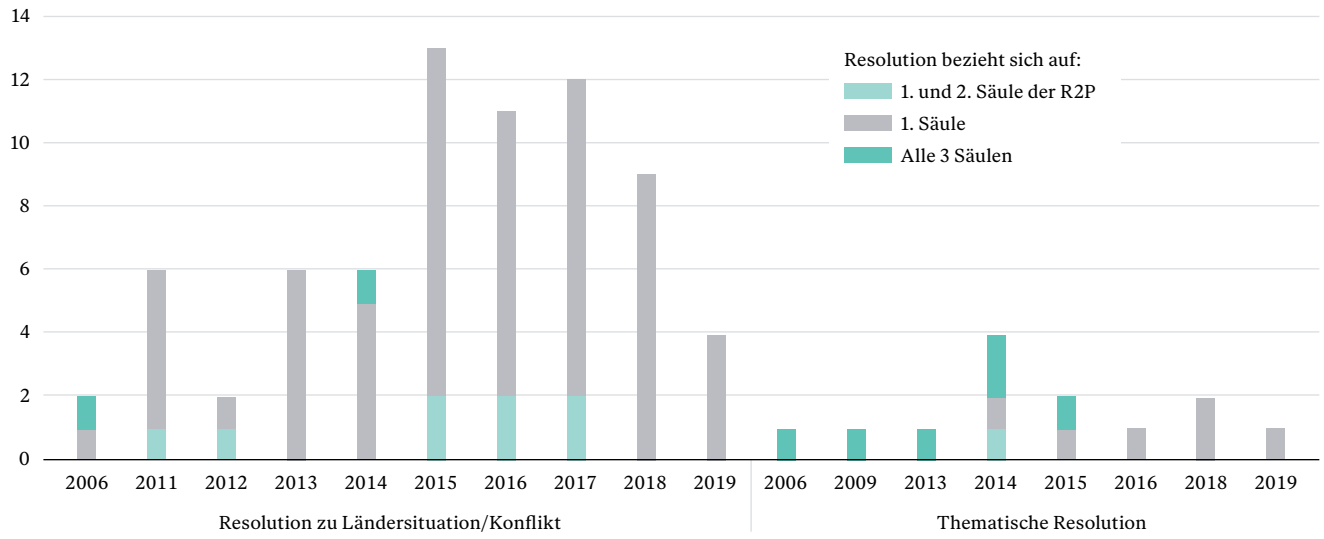
Schutz von Zivilisten im Kontext bewaffneter Konflikte

Die von der VN-Generalversammlung als Teil des Abschlussdokuments des Reformgipfels 2005 beschlossene R2P ist dagegen eher ein politisches Bekenntnis. Im Selbstverständnis der VN besteht die R2P aus drei miteinander verbundenen „Säulen“: (1) Verantwortung des Staates zum Schutz seiner Bevölkerung vor Massenverbrechen, genauer Völkermord, ethnisch-basierter Vertreibungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen; (2) Verantwortung der Staatengemeinschaft zur Unterstützung von Staaten bei der Erfüllung dieser Aufgabe; (3) internationale Verantwortung zur (notfalls zwangsbewehrten) Reaktion durch den VN-Sicherheitsrat, wenn ein Staat massiv darin versagt, seiner Schutzverantwortung nachzukommen.

Internationale Schutzverantwortung "R2P"

19 Resolutionen des Sicherheitsrates 2006–2019, Bezug zu R2P

Quelle → **1** /69



Die R2P ist damit enger gefasst als PoC, bezieht sich aber nicht nur auf bewaffnete Konflikte, da ihre Präventionsagenda auch darauf abzielt, massiven Menschenrechtsverletzungen in Friedenszeiten vorzubeugen. Anders als PoC sieht die R2P die Möglichkeit vor, dass der VN-Sicherheitsrat ohne Zustimmung des betroffenen Staates Zwangsmaßnahmen verhängt. PoC wird daher von vielen Staaten als ein weniger „bedrohliches" Konzept als die R2P angesehen, da das Gastland der Entsendung einer Friedensmission zustimmen muss.

PoC-Mandate sind inzwischen fest etablierter Bestandteil der VN-Friedenssicherung: Bei rund 90 % der seit Ende 1999 neu geschaffenen VN-Friedensmissionen mit militärischer Komponente ist der Schutz von Zivilisten Teil des Mandates. Dagegen bleibt die R2P nicht zuletzt wegen der Libyen-Intervention 2011, die entgegen dem Mandat zu einem Regime-Wechsel führte, umstritten. Die Debatte über die Umsetzung der R2P bewegt sich immer weiter weg vom Thema der Intervention. Stattdessen bemühen sich das VN-Sekretariat, Staaten und Nichtregierungsorganisationen, die die R2P unterstützten, die Prävention von Massenverbrechen in den Fokus zu rücken (→ Hofmann/Suthanthiraraj 2019).

So wird in Resolutionen des Sicherheitsrats zwar auf die R2P verwiesen, doch in den bislang 84 thematischen Resolutionen und denen zur Ländersituation mit Bezug zur R2P (Stand Ende 2019) betonte der Sicherheitsrat meist die Schutzverantwortung des Staates und bekräftigte dessen nationale Souveränität → **19** /64. Hinzu kommt, dass der Sicherheitsrat auf Massenverbrechen wie in Syrien, im Jemen oder im Angesicht der staatlich orchestrierten Gewalt gegen die Rohingya in Myanmar nur zögerlich reagiert oder gänzlich handlungsunfähig ist. Die R2P ist deshalb verschiedentlich schon für wirkungslos oder gar tot erklärt worden.

Schutzverantwortung bleibt umstrittenes Konzept

VERSCHRÄNKUNG VON R2P UND SCHUTZ VON ZIVILISTEN

Dabei wird häufig die Rolle von VN-Friedensmissionen bei der Implementierung der R2P in Post-Konflikt-Situationen übersehen. Seit Verabschiedung der R2P im Herbst 2005 finden sich in 40 % der in dieser Zeit verlängerten oder neu begonnenen Missionen mit PoC-Mandat (sechs von 15) Bezüge auf die R2P in Resolutionen des VN-Sicherheitsrats.[7] Tatsächlich greifen der Schutz von Zivilisten durch Friedensmissionen und die R2P eng ineinander (→ Hunt/Sharland 2020).

Auf konzeptioneller Ebene gibt es ebenfalls eine zunehmende Verschränkung der beiden Konzepte. So wurde 2009 in der Sicherheitsratsresolution 1894 die R2P als zentral für den „Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten" bezeichnet. Die Initiatoren der Resolution, insbesondere das Vereinigte Königreich (der Penholder im VN-Sicherheitsrat für PoC, → Friedensgutachten 2018), beabsichtigten, die R2P konzeptionell zu stärken, indem sie sich auf die breitere Akzeptanz von PoC unter den

Staaten stützten, die der R2P misstrauisch gegenüberstanden. Auch der VN-Generalsekretär befürwortete die Verknüpfung, indem er Friedenmissionen als ein Instrument innerhalb der Palette der R2P-bezogenen Maßnahmen behandelte.

Viel spricht aber für eine klarere Abgrenzung der Konzepte.[8] Die Gründe hierfür wurden im Nachgang zu den Interventionen in Libyen und der Elfenbeinküste im Jahr 2011 deutlich: Resolution 1973 des VN-Sicherheitsrats, die den Einsatz von Gewalt gegen libysche Truppen erlaubte, und Resolution 1975, die das Mandat der United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI) in der Elfenbeinküste zur Anwendung von Gewalt zum Schutz von Zivilisten stärkte, vermischten Formulierungen zu R2P und PoC. In Libyen wurde somit der Schutz von Zivilisten zur Legitimierung eines gewaltsamen Regimewechsels genutzt. In der Elfenbeinküste wurde aus der friedenserhaltenden Mission (peacekeeping) unversehens eine friedenserzwingende Mission (peaceenforcement). Zwar betonte der VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon 2012 die Unterschiede zwischen R2P und PoC, doch schon drei Jahre später bezeichnete er Friedensmissionen als „Front-Ressource zur Unterstützung unter Druck stehender Staaten bei der Aufrechterhaltung ihrer Schutzverantwortung". Sein Nachfolger António Guterres betonte in seinem Bericht zur R2P von 2019: „Der Schutz der Zivilbevölkerung durch Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen gehört zu den direktesten Möglichkeiten der Organisation, Gräueltaten zu verhindern."

Schutzverantwortung und Schutz von Zivilisten voneinander abgrenzen

PROBLEME DER UMSETZUNG VON PoC

Die Aufnahme von PoC in den Aufgabenkatalog von VN-Friedensmissionen erhöht die Anforderungen an die internationale Gemeinschaft beträchtlich. Abgesehen von wiederholten Vorwürfen wegen sexueller Übergriffe von Blauhelmsoldaten auf die Bevölkerung, zeigen interne Untersuchungen der VN, dass Friedensmissionen häufig nicht in der Lage sind, Zivilisten effektiv zu schützen. Die Gründe hierfür liegen in ungeeigneter Ausrüstung, fehlender Ausbildung und Unklarheit hinsichtlich der Einsatzregeln und Befehlshierarchien aufseiten der Truppen vor Ort sowie in einer unterschiedlichen Auslegung des Konzepts „Schutz von Zivilisten" durch die truppenstellenden Staaten (→ Bode/Karlsrud 2019). Zwar ist mit den sogenannten Kigali-Prinzipien ein Verhaltenskodex für die truppenstellenden Staaten vereinbart worden, doch drohen Friedensmissionen gerade in Fällen, in denen kein oder nur fragiler Friede herrscht, und in denen das Gastland nur wenig Kooperationsbereitschaft zeigt (z.B. Südsudan oder Demokratische Republik Kongo), an ihren Aufgaben zu scheitern.

Schutz von Zivilisten kann oft nicht gewährleistet werden

Hinzu kommt, dass der Gewalteinsatz zum Schutz von Zivilisten häufig als Parteilichkeit ausgelegt wird und die Grenze zur Friedenserzwingung überschreitet. Damit verlieren VN-Truppen ihren Status als Vermittler und werden selbst zur Konfliktpartei. Das lässt einerseits die klassischen truppenstellenden Staaten des globalen Südens

zögern, Soldaten für Friedenseinsätze bereitzustellen, und könnte andererseits die Staaten, in denen der Friedenseinsatz stattfinden soll, davon abhalten, einer solchen Mission zuzustimmen. Der gegenwärtig zu beobachtende Trend zu immer robusteren Mandaten droht das Konzept der VN-Friedensmissionen zu schwächen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Angesichts des globalen Konfliktgeschehens beabsichtigt die Bundesregierung, international stärker Verantwortung zu übernehmen. Lange hat sich Deutschland bei der Beteiligung an VN-Friedensmissionen zurückgehalten. Durch die Mitwirkung an der VN-Mission in Mali (MINUSMA) und als nicht-ständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat hat sie die Möglichkeit, am Reformprozess der VN-Friedensmissionen mitzuwirken und für eine aktive Friedenspolitik einzutreten.

Anspruch und Wirklichkeit von VN-Friedensmissionen klaffen zunehmend auseinander. Während deklaratorisch an den klassischen Prinzipien der Friedenserhaltung (Zustimmung des Gastlandes, Unparteilichkeit des Einsatzes, minimale Gewalt) festgehalten wird, werden zunehmend robuste Mandate erteilt, die häufig die Grenze zur Friedenserzwingung überschreiten. Dadurch droht die Bereitschaft, Friedensmissionen auf dem eigenen Territorium zuzulassen, ebenso zu schwinden wie die Bereitschaft von Drittstaaten, Soldaten für Friedensmissionen bereitzustellen.

Der Schutz von Zivilisten ist – auf politischer Ebene – ins Zentrum einer friedensorientierten Außen- und Sicherheitspolitik gerückt. Seine praktische Umsetzung stößt aber auf konzeptionelle, organisatorische und finanzielle Probleme. Um das ambitionierte PoC-Konzept umzusetzen, sind ausreichende Kapazitäten und eine Stärkung der zivilen Komponente von Friedensmissionen notwendig. Bei nachträglichen Priorisierungen von Mandaten muss auf entsprechende Kapazitätserhöhungen geachtet werden, da das Scheitern des Schutzanspruchs die Legitimität einer Mission und der Vereinten Nationen als Ganzes in Mitleidenschaft ziehen kann.

Friedensmissionen benötigen mehr Ressourcen, bessere Ausrüstung, klarere Einsatzregeln und deutlichere politische Unterstützung. Bei der Beteiligung an humanitären militärischen Interventionen gibt es häufig bündnis- und innenpolitische Motive. Entscheidungen über den Militäreinsatz sollten eher einem strategischen Gesamtkonzept folgen, das ressortübergreifend abgestimmt ist und militärische, politische und entwicklungspolitische Aspekte gleichermaßen berücksichtigt. Darüber hinaus sollten die Interventionen der Bundeswehr regelmäßig vergleichend evaluiert und sichergestellt werden, dass aus Erfahrungen gelernt wird.

1 In dieser Zahl sind 3,5 Mio. Asylsuchende enthalten (UNHCR 2019).

2 Inklusive 5,5 Mio. palästinensische Flüchtlinge unter UNRWAs Mandat (UNHCR 2019).

3 Neue Vertreibungen in den ersten sechs Monaten des Jahres 2019; Zahlen gemäß → IDMC 2019b.

4 Karte und Datensatz sind zugänglich unter: http://www.humanitarian-military-interventions.com/.

5 Pakistan 1971, Uganda 1979, Irak (Kurden) 1991–1997, Irak (Süden) 1992–1996, Moldau 1992, BR Jugoslawien (Kosovo) 1999.

6 Pakistan 1971, Libanon 1976–1979, Uganda 1979, Sri Lanka 1987–1990, Somalia 1992–1995, Bosnien-Herzegowina 1995, Afghanistan 2003–2014.

7 UNAMID in Sudan/Darfur, UNOCI in Côte d'Ivoire, MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo, UNMISS in Südsudan, MINUSMA in Mali, MINUSCA in der Zentralafrikanischen Republik.

8 Die Berichte zur Umsetzung der R2P können eingesehen werden unter: https://www.un.org/en/genocideprevention/.

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Christopher Daase (Koordination)
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Gregor Hofmann
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Matthias Dembinski
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Thorsten Gromes
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Lars Wirkus
BICC – Bonn International Center for Conversion

Quellenverzeichnis

Allansson, Marie et al. 2017: Organized Violence, 1989–2016, in: Journal of Peace Research 54: 4, 574–587.

Bode, Ingvild/Karlsrud, John 2019: Implementation in Practice: The Use of Force to Protect Civilians in United Nations Peacekeeping, in: European Journal of International Relations 25: 2, 458–485.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) 2019: Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München, in: https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-der-ministerin-an-der-universitaet-der-bundeswehr-muenchen-146670; 31.03.2020.

Global Centre for the Responsibility to Protect 2020: UN Security Council Resolutions and Presidential Statements Referencing R2P, New York, in: https://www.globalr2p.org/wp-content/uploads/2020/01/UNSC-Resolutions-and-Statements-with-R2P-Table-as-of-14-January-2020.pdf; 05.02.2020.

Gromes, Thorsten/Dembinski, Matthias 2019: Practices and Outcomes of Humanitarian Military Interventions: A New Data Set, in: International Interactions 45: 6, 1032–1048.

Haass, Felix/Ansorg, Nadine 2018: Better Peacekeepers, Better Protection? Troop Quality of United Nations Peace Operations and Violence Against Civilians, in: Journal of Peace Research 55: 6, 742–758.

Hofmann, Gregor 2019: Gerechtigkeitskonflikte und Normentwicklung. Die internationale Umstrittenheit der Responsibility to Protect, Wiesbaden.

Hofmann, Gregor P./Suthanthiraraj, Kavitha 2019: Norm Contestation and Norm Adaptation. R2P's Reframing over Time, in: Global Responsibility to Protect 11: 2, 226–253.

Hunt, Charles T./Sharland, Lisa 2020: Implementing R2P Through United Nations Peacekeeping: Opportunities and Challenges, in: Jacob, Cecilia/Mennecke, Martin (Hrsg.): Implementing the Responsibility to Protect. A Future Agenda, London, 215–235.

Hultman, Lisa et al. 2013: United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War, in: American Journal of Political Science 57: 4, 875–891.

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2020: Global Internal Displacement Database (GIDD), in: http://www.internal-displacement.org/database/; 05.02.2020.

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2019a: 2019 Global Report on Internal Displacement, in: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf; 05.02.2020.

Quellenverzeichnis (Fortsetzung)

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2019b: Mid-Year Figures. Internal Displacement from January to June 2019, in: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/2019-mid-year-figures_for%20website%20upload.pdf; 30.03.2020.

Küstner, Kai 2020: Schäuble für mehr Auslandseinsätze, in: https://www.tagesschau.de/inland/schaeuble-bundeswehr-auslandseinsatz-101.html; 31.03.2020.

Melander, Erik et al. 2016: Organized Violence, 1989–2015, in: Journal of Peace Research 53: 5, 727–742.

Pettersson, Therése et al. 2019: Organized Violence, 1989–2018 and Peace Agreements, in Journal of Peace Research 56: 4, 589–603.

P*ettersson, Therése/Eck, Kristine 2018:* Organized Violence, 1989–2017, in: Journal of Peace Research 55: 4, 535–547.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) 2019: Global Trends: Forced Displacement in 2018, Geneva.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP) 2019a: UCDP Georeferenced Event Dataset (GED) Global version 19.1 (2019), in: http://ucdp.uu.se/downloads/#d1; 03.12.2019.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP) 2019b: UCDP Battle-related Deaths Dataset. Version 19.1 (2019), in: http://ucdp.uu.se/downloads/#d1; 03.12.2019.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP) 2019c: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset. Version 19.1 (2019), in: http://ucdp.uu.se/downloads/#d1; 03.12.2019.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

7 /49
Globales Konfliktgeschehen
Quellen: UCDP 2019; IDMC 2019; UNHCR 2019
Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2020.

8 /50
Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtermissionen
Quellen: ACLED 2019, AKUF 2019, NATO 2019, Natural Earth 2019, UCDP/PRIO 2019, UN Peacekeeping 2019, UN DPA 2019, ZIF 2020
Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2020.

9 /52
Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich
Quelle: UCDP 2019
Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, März 2020.

11 /54
Fußabdruck Deutschlands in Gewaltkonflikten 2018–2020
Quellen: ACLED 2019, AKUF 2019, NATO 2019, Natural Earth 2017, UCDP/PRIO 2019, UN Peacekeeping 2019, UN DPPA 2019, ZIF 2019
Kartenlayout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Januar 2020.

12a /56
Internationale Einsätze der Bundeswehr seit 1991 – Anzahl und Kosten
Quelle: Deutscher Bundestag 2018
Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2020.

12b /57
Internationale Einsätze der Bundeswehr nach 1991 – Zeitraum, Dauer, Kosten und Personen,
Quelle: Deutscher Bundestag 2018
Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2020.

13 /58
Einsätze der Bundeswehr 2018–2020
Quelle: Bundesministerium der Verteidigung, Einsatzzahlen 1. Januar 2020

15 /59
Humanitäre militärische Interventionen 1946–2016
Quelle: Gromes/Dembinski 2019; humanitarian-military-interventions.com
Layout: Jens Stappenbeck, Lars Wirkus. HSFK/BICC 2020.
Der Datensatz informiert über die Ausgangslage im Zielland, die Intervenierenden, deren Mandat, Truppenstärke und Aktivitäten, Gegeninterventionen und die Entwicklung der tödlichen Gewalt.

16 /60
Anteil von staatsbasierten Konflikten mit humanitärer militärischer Intervention
Quelle: Gromes/Dembinski 2019; UCDP 2019c
Layout: Thorsten Gromes, HSFK 2020.

17 /61
Fortdauernde gewaltsame Notlagen
Quelle: Gromes/Dembinski 2019; UCDP 2019c
Layout: Thorsten Gromes. HSFK, 2020.

18 /62
Vergleich der Todesraten vor und während der Intervention
Quelle: Gromes/Dembinski 2019; UCDP 2019a
Layout: Thorsten Gromes. HSFK, 2020.

19 /64
Resolutionen des Sicherheitsrates 2006–2019, Bezug zu R2P
Quelle: Darstellung nach Hofmann (2019: 315), ergänzt um Global Centre for the Responsibility to Protect (2020).

2

2020 / Protestbewegungen, politische Umbrüche und Gewaltrisiken / NACHHALTIGER FRIEDEN

2.1 ↘ Protestbewegungen im Jahr 2019: ein Überblick

2.2 ↘ Herausforderung durch Anti-Regime-Proteste

2.3 ↘ Strategien externer Akteure und der Beitrag der Bundesregierung

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Diversität der aktuellen Protestwelle ernstnehmen** Die Massenproteste der vergangenen Jahre sind so vielfältig wie die Regime, in denen sie stattfinden. Es bedarf daher kontextspezifischer Antworten auf der Basis genauer Länderanalysen.

2 **Proteste für die Krisenfrühwarnung nutzen** Instrumente der Krisenfrühwarnung und namentlich die jährliche „BMZ-Eskalationspotenzialanalyse“ (ESKA) sollten Dynamiken sozialer Proteste systematisch erfassen. Dabei sollte besonders auch die Gewalteskalation beachtet werden, die von staatlicher Repression ausgeht.

3 **Proaktive Rolle einnehmen** Die Bundesregierung sollte Gewaltspiralen entgegenwirken, indem sie politische Dialoge führt und präventive Vermittlung fördert, aber auch gezielte Sanktionen androht. Sanktionen sollten Regime aber nicht so sehr in die Enge treiben, dass sie inklusive Lösungen verhindern.

4 **Symbolpolitik überlegt einsetzen** Die Bundesregierung sollte vorsichtig mit weitgehenden symbolpolitischen Maßnahmen sein. So kann die offene Parteinahme für Protestakteure zu Polarisierung und Konflikteskalation beitragen und Vermittlungsbemühungen konterkarieren. Steter Kontakt und Austausch mit Menschenrechtsverteidigern sollten jedoch selbstverständlich sein.

5 **Aktiv vor Ort werden** Deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Außenpolitik sollten im Umgang mit Protesten gezielt Konfliktvermittlung und Dialogprozesse zwischen sozialen Bewegungen und Politik unterstützen. Hierfür lassen sich die politischen Stiftungen und staatlichen Instrumente nutzen.

6 **Keine bedingungslose Regime-Unterstützung** Die Bundesregierung sollte ihre Strategie der Regimestabilisierung korrigieren, die sie seit der „Flüchtlingskrise“ 2015 gegenüber der MENA-Region angewendet hat. Das Ziel sollte sein, dass zivilgesellschaftliche Handlungsmöglichkeiten gewährt werden oder erhalten bleiben.

7 **Gesellschaften nach erfolgreichen Anti-Regime-Protesten finanziell unterstützen** Die deutsche EZ sollte schnell zu materiellen Verbesserungen beitragen, wenn Proteste ein autoritäres Regime gestürzt haben. Dazu gehören die Lockerung wirtschaftspolitischer Konditionalitäten durch den Internationalen Währungsfonds, Umschuldungsmaßnahmen sowie gezielte Entwicklungshilfe.

8 **Inklusive Demokratisierung fördern nach Anti-Regime-Protesten** Die deutsche EZ sollte sich nach erfolgreichen Anti-Regime-Protesten für möglichst inklusive Demokratisierungsprozesse einsetzen. Gewerkschaften und auch Arbeitslosenbewegungen sollten in die Gestaltung der neuen Ordnung einbezogen werden.

NACHHALTIGER FRIEDEN / Protestbewegungen, politische Umbrüche und Gewaltrisiken /

Das Jahr 2019 war weltweit von massiven Protestbewegungen geprägt. Mehrere der Proteste richteten sich offen gegen politische Systeme, einige leiteten politische Transformationsprozesse ein. Protestgetriebene politische Umbrüche können zum Aufbau einer freieren und gerechteren Gesellschaft führen, aber auch in Gewaltkonflikte münden oder schlicht ins Leere laufen. Für die internationale Politik stellt sich die Frage, wie sie mit Anti-Regime-Protesten umgehen sollte. Die Bundesregierung sollte klare strategische Leitlinien entwickeln.

2.1 ↙ Protestbewegungen im Jahr 2019: ein Überblick

Das Jahr 2019 reiht sich ein in ein Jahrzehnt, welches von einer Vielzahl von Protestbewegungen geprägt wurde. Statt von einem „Protest-Tsunami“, wie etwa der „New Yorker“ zum Jahresende 2019 titelte, sollten wir von einem Jahrzehnt des Protests sprechen → **20** /74. Daten zu Protesten mit über 50 Teilnehmern weltweit zeigen, dass es bereits seit 2010 mit jährlich über 600 Demonstrationen weit mehr Proteste als im Jahrzehnt zuvor gab (→ Klein/Regan 2018). Folgt man den Daten der Global Database of Events, Language, and Tone (GDELT), die die weltweite Medienberichterstattung über Proteste erhebt, setzte sich der Trend in den Jahren 2018 und 2019 fort (→ GDELT 2019). Neben einer großen Welle von Anti-Regime-Protesten, die im Jahr 2011 viele arabische Länder prägten, gab es im vergangenen Jahrzehnt eine Vielzahl von Massenprotesten weltweit: von den Pegida- und Anti-Pegida-Protesten in Deutschland (seit 2014) über die Gezi-Proteste in der Türkei (2013) bis hin zu transnationalen Protestwellen wie der Occupy-Bewegung (2011).

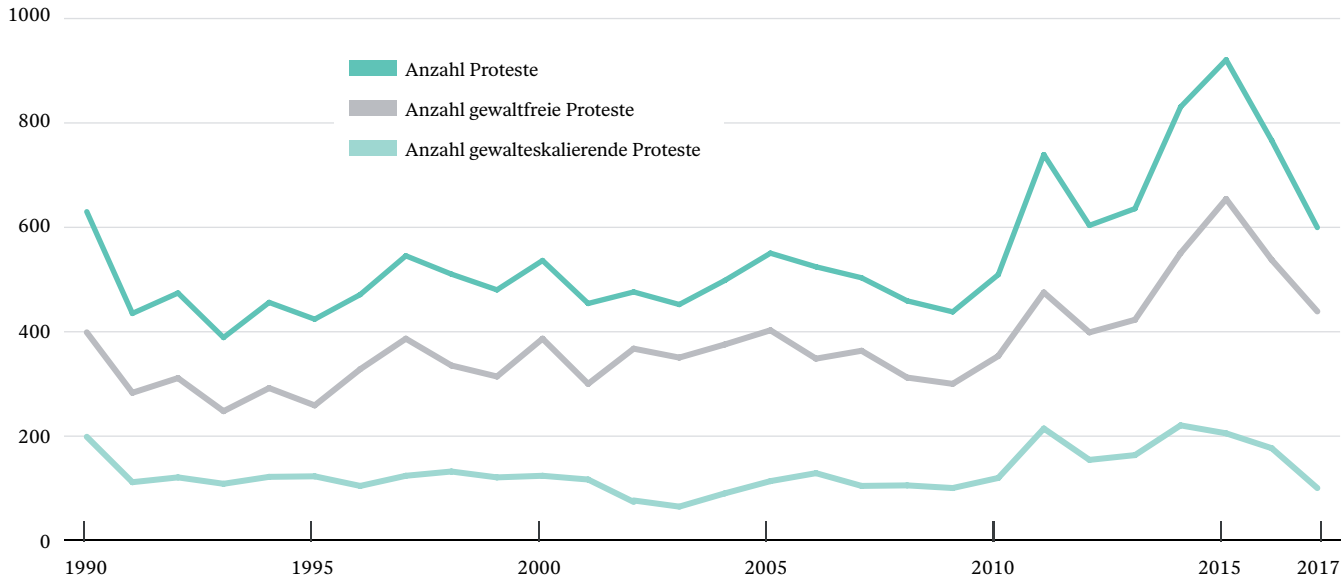
Um einen Überblick über das Protestgeschehen im Jahr 2019 zu erlangen, haben wir eine umfangreiche Analyse von frei zugänglichen Presseberichten erstellt. Das Ziel war es, Massenproteste zu identifizieren, die mindestens 50.000 Menschen mobilisieren konnten. Demnach kam es 2019 in 45 Ländern zu insgesamt 65 Fällen einer solchen Massenmobilisierung. Diese betrafen alle Weltregionen und ergriffen politische Systeme jeglicher Couleur → **21** /76. Mit 48 der 65 Proteste fand die überwiegende Mehrzahl der Protestbewegungen in Demokratien statt. Beispiele hierfür sind die Massenproteste in Chile, Ecuador, Indonesien und Kolumbien, die 2018 entstandene Gelbwesten-Bewegung in Frankreich, die Proteste im Rahmen des Brexits in Großbritannien, Arbeiterproteste in Tunesien oder die Klimaproteste in zahlreichen Ländern. Aber auch in einer ganzen Reihe autokratisch regierter Länder wie dem Sudan, Russland oder dem Iran gingen die Menschen 2019 in Massen auf die Straße – trotz der unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben.

ZIELE DER PROTESTBEWEGUNGEN 2019

Die Protestbewegungen im Jahr 2019 waren divers und verfolgten unterschiedliche Ziele. Sie lassen sich grob in sieben Kategorien einordnen: 21 Anti-Regierungs-Proteste, fünf Protestbewegungen gegen zu hohe Lebensunterhaltungskosten, fünf Arbeitsrechtsbewegungen, acht Protestbewegungen für/gegen Nationalismus/Unabhängigkeit, sechs Frauenrechtsbewegungen, 14 Klimabewegungen und sechs Massenproteste mit jeweils nur einem sehr spezifischen Ziel (z.B. gegen den Upload-Filter in Deutschland oder gegen eine staatliche Einmischung beim Tempelmanagement in Nepal).

20 Proteste 1990–2017

Quelle → **2** /91



Auch wenn die Auslöser der Protestbewegungen im letzten Jahr sehr unterschiedlich waren, richteten sie sich oft schnell gegen das politische Establishment als Ganzes.

Über 30 % aller Protestbewegungen 2019 lassen sich den Anti-Regierungs-Protesten zuordnen, die somit die größte Einzelgruppe von Protestbewegungen darstellen. Beispielhaft hierfür steht die „Revolution of Smiles“ in Algerien. Sie entstand Mitte Februar 2019 mit dem Ziel, eine fünfte Amtszeit von Präsident Bouteflika zu verhindern, dauert jedoch auch nach seinem Rücktritt noch an und zielt auf einen grundlegenden Regimewandel. Ähnliche Protestbewegungen gegen eine weitere Amtszeit eines amtierenden Präsidenten (Bolivien und Guinea) oder für faire und freie Wahlen (Malawi und Russland) fanden in zahlreichen Ländern der Welt statt. Andere Anti-Regierungs-Protestbewegungen richteten sich gegen die verbreitete Korruption im Land, wie etwa in Indonesien, Irak, Südkorea, Libanon, Pakistan, Tschechien, Puerto Rico und Peru. Der Auslöser einer zweiten Gruppe von fünf Protestbewegungen waren Erhöhungen der Lebenshaltungskosten etwa durch Subventionskürzungen → **22** /78. Eine dritte Kategorie von Protesten, die sich der nationalstaatlichen Ebene zuordnen lassen, betraf die Arbeitsrechte bestimmter Berufsgruppen. So sind Lehrer in Jordanien, Marokko und Neuseeland für bessere Arbeitsbedingungen auf die Straßen gegangen, in Tunesien protestierten neben Lehrern auch Beschäftigte anderer Sektoren des öffentlichen Dienstes.

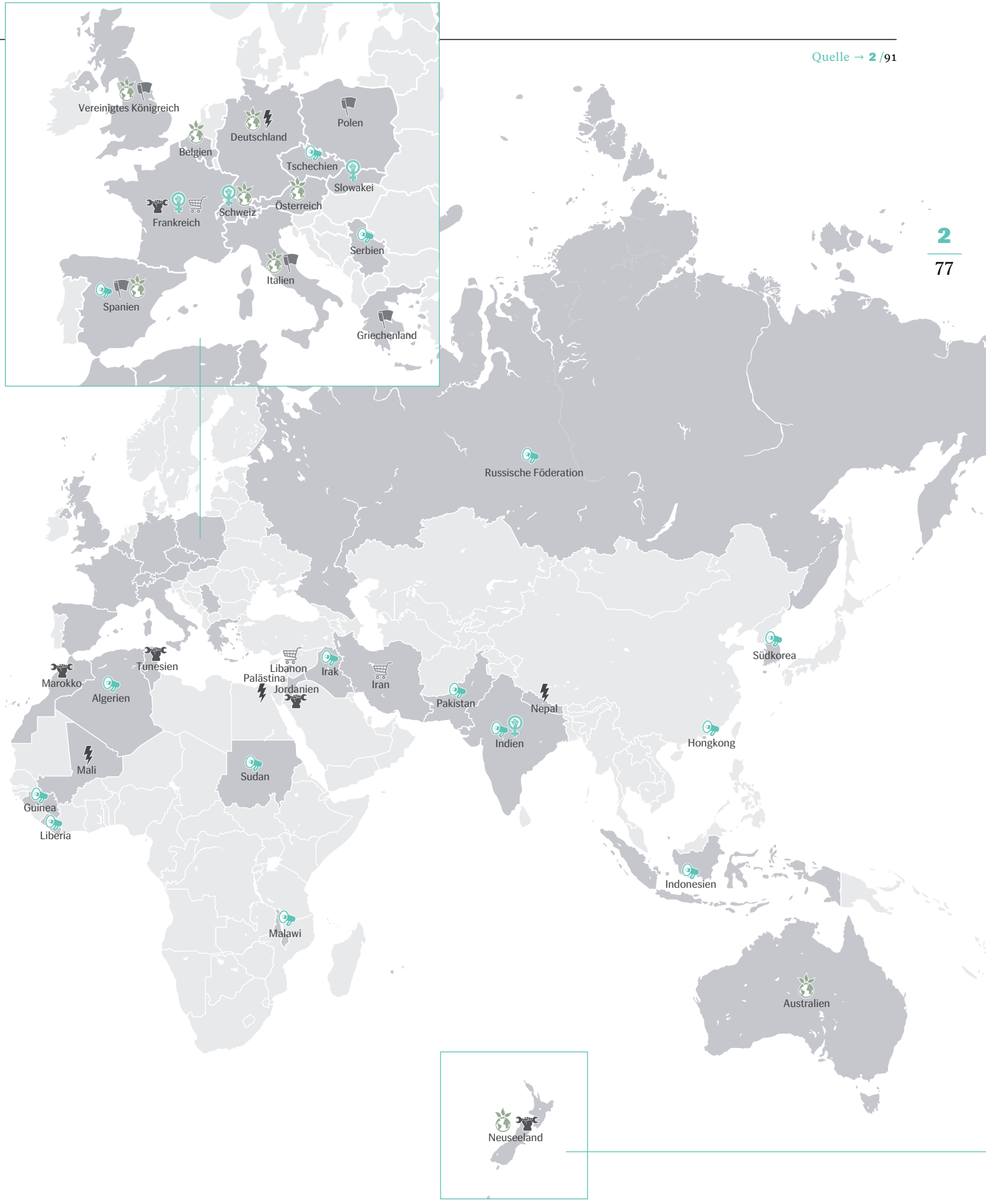
Die Mehrzahl der Proteste 2019 waren Anti-Regierungs-Proteste

Ein europäisches Phänomen waren die zehn anti- oder pro-nationalistischen Protestbewegungen, u.a. für oder gegen die Unabhängigkeit einzelner Regionen. In Spanien gab es zahlreiche Massenproteste für und gegen die Unabhängigkeit Kataloniens. Auch die Schotten gingen für ihre Unabhängigkeit vom britischen Königreich auf die Straße. In Griechenland demonstrierten über 100.000 Menschen dagegen, die Umbenennung Mazedoniens in Nordmazedonien anzuerkennen. Ein „Unabhängigkeitsmarsch“ wurde von rechten Nationalisten in Polen organisiert, die den großen Einfluss der EU und die Globalisierung allgemein ablehnten. Außerhalb Europas fanden auf Kuba große nationalistische Proteste statt, die vom Regime organisiert wurden und sich gegen die Verhängung von neuen US-amerikanischen Sanktionen richteten. In Italien protestierte die Sardinen-Bewegung gegen den rechtspopulistischen Parteichef der Lega Nord, Matteo Salvini.

In vielen Ländern griffen Massenproteste im vergangenen Jahr soziale Themen auf. Internationale Aufmerksamkeit erzeugten unter anderem die sechs sehr großen Protestbewegungen, die sich für mehr Frauenrechte stark machten und Gewalt gegen Frauen verurteilten. Viel Beachtung erfuhr dabei Indien, ähnliche Massenbewegungen waren allerdings auch in Brasilien, Frankreich, der Slowakei, der Schweiz, und den USA zu beobachten. Die Klimabewegung brachte in insgesamt 15 Ländern große

21 Proteste und Demonstrationen 2019

Quelle → 2 /91


Vereinigtes Königreich
Deutschland
Polen
Belgien
Tschechien
Slowakei
Frankreich
Schweiz
Österreich
Serbien
Italien
Spanien
Griechenland
Russische Föderation
Südkorea
Tunesien
Marokko
Algerien
Libanon
Palästina
Jordanien
Irak
Iran
Pakistan
Nepal
Indien
Hongkong
Mali
Sudan
Guinea
Liberia
Indonesien
Malawi
Australien
Neuseeland

Menschenmengen auf die Straßen, v.a. in den nordwestlichen Ländern. Während Klimaproteste auch in anderen Regionen stattfanden, erreichten sie in den meisten Fällen nicht die Schwelle von 50.000 Menschen. Eine Ausnahme sind die südamerikanischen Länder Bolivien und Brasilien, die 2019 von massiven Waldbränden heimgesucht wurden. Fridays for Future ist so auch die wichtigste „transnationale Protestbewegung" des vergangenen Jahres gewesen. Während Greta Thunberg als Symbol entscheidend mit zur Mobilisierung beigetragen hat, sind die Protestbewegungen in den einzelnen Ländern in der Hand von unterschiedlichen Graswurzelbewegungen.

22 Sozioökonomische Proteste und Elitenkritik

Sozioökonomische Forderungen spielten in den Massenprotesten des Jahres 2019 eine prominente Rolle. In Chile löste die Erhöhung der Metropreise die Protestwelle aus, in Ecuador die Aufhebung von Treibstoffsubventionen, in Frankreich zunächst eine erhöhte Besteuerung von Treibstoffen, dann eine Rentenreform, im Libanon eine Steuer auf WhatsApp-Telefonate und im Sudan die Streichung von Brotsubventionen. Dass solch spezifische Maßnahmen zum Ausgangspunkt breiter Mobilisierung werden konnten, verweist auf eine tieferliegende Unzufriedenheit in weiten Teilen der Bevölkerungen mit der wirtschafts- und sozialpolitischen Leistungsbilanz „ihrer" Regierungen.

Die Protestforderungen beschränkten sich nicht auf das Materielle. In den Demonstrationen artikulierte sich generell die Kritik an Eliten, die die Bevölkerung als abgekoppelt wahrnimmt, weil diese die Bedürfnisse und Probleme der „normalen Menschen" ignorierten. Außerdem richtet sich der Protest gegen politische Systeme, die relevanten Teilen der Bevölkerung keine echten Mitsprachemöglichkeiten einräumen. Deshalb erscheint der Gang auf die Straße als einziger Ausweg. Entsprechend weiteten sich die Proteste, die zunächst auf die sozioökonomischen Verhältnisse zielten, schnell inhaltlich aus und dauerten auch nach Aufhebung der kritisierten Maßnahmen an. Dies gilt für politische Systeme aller Schattierungen: In Chile, lange als Musterland liberaler Demokratie gefeiert, rückte die Forderung nach einer verfassunggebenden Versammlung ins Zentrum der Proteste. In Sudan wurde der Sturz des Diktators Umar al-Bashir und der Übergang zu einer zivilen Regierung erstritten. Im Libanon richten sich die Proteste gegen ein relativ liberales politisches System, das einer kleinen Herrscherclique, die sich an der Bereitstellung privater Infrastrukturleistungen bereichert, als Camouflage dient. Gemeinsamer Nenner ist die Kritik an der Dominanz von Oligarchen in Politik und Wirtschaft, die breiten Teilen der Bevölkerung weder ernsthafte Beteiligungschancen noch angemessene Lebensstandards ermöglicht. Dabei ist auffällig, dass sich die Proteste in erster Linie an die jeweils nationalen Regierungen richteten. Globale Zusammenhänge und externe Akteure wie der IWF standen – anders als in früheren Dekaden – hingegen kaum im Zentrum.

23 Charakteristika der Protestbewegungen 2019 Quelle → **2** /91

	Gewalteskalierende Proteste	Gewaltfreie Proteste	Gesamt
Erfolgreich	2	5	7 (11 %)
Teilerfolgreich	10	13	23 (35 %)
Gescheitert	15	20	35 (54 %)
Gesamt	27 (42 %)	38 (58 %)	65 (100 %)

GEWALT UND PROTESTE

Das Gros der Menschen protestierte friedfertig, mitunter kam es aber auch zur Eskalation in Gewalt, sei es in Form von staatlicher Repression, sei es ausgehend von Gruppen aufseiten der Demonstranten → **23** /79. Eine Unterscheidung auf der Ebene der einzelnen Proteste ist hier nicht möglich. Mit Blick auf die Gewalt, die von den Demonstranten ausgeht, bietet der zunehmend dezentrale Charakter der Massenproteste eine mögliche Erklärung. In einer dezentralen Massenbewegung ist es schwer, alle verschiedenen Gruppierungen zu konsequenter Gewaltfreiheit zu verpflichten. Die Gewalt ging ebenso von den staatlichen Sicherheitskräften aus. Insbesondere in autoritären Regimen versuchen diese mitunter eine mögliche Massenmobilisierung bereits im Keim zu ersticken, wie etwa in Ägypten 2019. Aber auch in Demokratien – namentlich in Chile und Kolumbien – kam es in Reaktion auf die Proteste zu unverhältnismäßiger staatlicher Gewaltanwendung, die von internationalen Menschenrechtsorganisationen scharf kritisiert wurde. Laut den Daten zu einzelnen, kleineren Protesten im Zeitraum 1990–2017 waren zwei Drittel aller Proteste gewaltfrei → **20** /74. Für das Jahr 2019 fehlen uns vergleichbare Informationen zu einzelnen Protesten. Unsere eigenen Daten zu Massenprotesten, die aufgrund der großen Teilnehmerzahlen gewaltanfälliger als kleinere Proteste sein können, zeigen, dass das Niveau der Gewalt im Rahmen der Protestbewegungen 2019 beachtlich ist und weiter beobachtet werden sollte → **23** /79.

PROTESTERFOLG

Erfolgreich waren 2019 jene Proteste, die ein klares Ziel verfolgten auf welches die Regierungen mit Zugeständnissen reagieren konnten. So wurde in Nepal das umstrittene Tempelgesetz zurückgezogen und in Jordanien und Tunesien wurden die Löhne erhöht. Nur teilweise erfolgreich waren Protestbewegungen, die weitreichende oder vielfältige Ziele verfolgten (z.B. Chile, Hongkong, Kolumbien) oder sehr allgemeine Ziele hatten (z.B. Klimabewegungen oder Frauenrechtsproteste). In den letzteren

Fällen konnten und können die Forderung der Bewegungen oft nicht allein mit einem Gesetz oder Rücktritt erfüllt werden. Wertet man bereits einen Teilerfolg als Erfolg, so sind 46 % der Massenproteste 2019 erfolgreich gewesen. 54 % der Protestbewegungen wurden als gescheitert gewertet, da sie die Gesetzgebung in ihren Ländern nicht beeinflussen konnten (z.B. Klimaproteste in Australien), eine Gesetzgebung nicht aufhalten konnten (z.B. Urheberrechtsreform in Deutschland) oder einfach von der Regierung ignoriert wurden (z.B. Anti-Regierungs-Proteste in Serbien). Eine Reihe der als nicht oder nur teilweise erfolgreich bewerteten Proteste dauert allerdings über das Jahr 2019 hinaus an (z.B. in Chile, Indien, Iran, Italien, Kolumbien, Spanien), so dass eine abschließende Bewertung noch nicht möglich ist.

2.2 ↙ Herausforderung durch Anti-Regime-Proteste

Von den 21 Anti-Regierungs-Protesten im Jahr 2019 richteten sich zehn in letzter Konsequenz gegen das politische System als Ganzes. Bei solchen Anti-Regime-Protesten sind die Risiken massiver staatlicher Repression sowie einer Radikalisierung der Proteste erfahrungsgemäß besonders hoch. Die im Erfolgsfall auf solche Proteste folgende Phase des Umbruchs eröffnet auf der einen Seite Möglichkeiten zu einer gerechteren Gesellschaft zu kommen, auf der anderen Seite birgt sie jedoch auch die Gefahr, in Chaos und Gewalt abzugleiten. Wir konzentrieren uns daher im Folgenden auf diesen speziellen Typ von Protestbewegungen. Auch dieser ist allerdings divers: Während sich die Massenproteste in Algerien und im Sudan im Namen der Demokratie gegen langjährige, autoritäre Herrscher richteten, ging es im Irak diffuser um eine als unfähig und korrupt wahrgenommene politische Elite und in Hongkong um die relative Autonomie von China. In Bolivien und Indonesien fanden Anti-Regime-Proteste schließlich im Kontext demokratischer Systeme statt und richteten sich gegen Entwicklungen, die von den Demonstranten als offene Bedrohung der Demokratie wahrgenommen wurden.

MOBILISIERUNGSDYNAMIKEN VON ANTI-REGIME-PROTESTEN

In einigen Fällen entzündeten sich die Anti-Regime-Proteste an umstrittenen Wahlen (Algerien, Bolivien, Russland). In anderen Fällen, wie etwa im Sudan, entstanden Anti-Regime-Proteste in Reaktion auf konkrete ökonomische Ungerechtigkeiten. Wenn die Regierung nicht in der Lage oder willens war, den Demonstranten entgegenzukommen, wurden die Ziele der Protestbewegungen schnell größer. Viele Protestbewegungen werden von einem gesellschaftlichen Querschnitt unterstützt, der Anhänger

von Oppositionsparteien, Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenbringt. Die Unterstützung aus allen gesellschaftlichen Gruppen führt zu einem großen Mobilisierungspotenzial. In Algerien sind etwa geschätzte drei Mio. Menschen, was 10 % der Gesamtbevölkerung ausmacht, gegen Präsident Bouteflika auf die Straße gegangen. Auch in Hongkong beteiligten sich Millionen an den Protesten, bei einer Gesamtbevölkerung von 7,4 Mio.; insgesamt sollen es zwischen 13 bis 27 % der Bevölkerung gewesen sein.

Neben einer großen Unterstützung zeichnet diese Protestbewegungen in vielen Fällen eine langhaltende Mobilisierung aus. In Hongkong gehen Demonstranten seit Juni 2019 auf die Straße, und der Ruf nach Reformen treibt die Menschen in Algerien seit Februar 2019 nach draußen. Die langen Mobilisierungszeiträume haben in vielen Fällen dem Zuspruch der Protestbewegungen nicht geschadet. Dies ist bemerkenswert, da die Unterstützung für eine Protestbewegung mit der Zeit oft abnimmt, wenn Erfolge ausbleiben und gleichzeitig die Unsicherheiten im Hinblick auf die eigene Sicherheit und das Einkommen zunehmen. Die Mobilisierung auf der Straße konnte in vielen Ländern auch nach dem erfolgten Sturz der Machthaber aufrechterhalten werden, so etwa in Algerien nach dem Rücktritt von Präsident Bouteflika im April 2019. Erfahrungen in Ägypten nach 2011 zeigten jedoch, dass eine große Anzahl von Protesten nach dem Sturz eines Machthabers auch problematische Wirkungen haben kann. So brachte eine Mehrheit der ägyptischen Bevölkerung, die in Gebieten mit einer hohen Zahl von Protesten im Jahr nach dem erzwungenen Rücktritt von Mubarak lebte, Demokratie mit sozio-ökonomischen Risiken, unentschlossener Führung und Instabilität in Zusammenhang (→ Ketchley/El-Rayyes 2019).

Die Massenprotestbewegungen zeichnete 2019 eine langanhaltende Mobilisierung aus

Das hohe Mobilisierungspotenzial wird durch die Verbreitung sozialer Medien erleichtert. So werden in vielen Ländern zur Koordinierung der Proteste Messengerdienste benutzt, die nur schwer von staatlicher Seite zu kontrollieren oder abzuschalten sind (z.B. Bridgefy App). Die Internetseite „hkmap.live“ etwa bietet Aktivisten in Hongkong Informationen zu den aktuellen Standorten von Sicherheitskräften in der Stadt. Die Aktivisten konnten auf diese Weise einer Konfrontation mit der Polizei ausweichen oder sie gezielt suchen. Das hkmap-Beispiel zeigt jedoch auch, dass Regierungen Druck auf die Betreiber von Webseiten und Messengerdiensten in ihrem Sinne ausüben können. So führte der Druck der chinesischen Regierung auf Apple dazu, dass der Konzern die App aus seinem App-Store nahm und so die Koordination der Proteste erschwerte. Von einer Abschaltung des Internets durch das Regime, wie etwa im Fall von Sudan oder Iran, ganz zu schweigen.

ERFOLGE UND ÜBERGANGSPROBLEME VON ANTI-REGIME-PROTESTEN

Die große Mobilisierung birgt Vorteile und Herausforderungen für Anti-Regime-Proteste. Vielen der gegenwärtigen Protestbewegungen ist es gelungen, etablierten Herrschaftseliten beachtliche Zugeständnisse abzuringen, die ohne eine Massenmobilisierung nur schwer erreicht worden wären. In Algerien und im Sudan sahen sich militärische Führungszirkel angesichts anhaltender Massendemonstrationen veranlasst, autokratischen Langzeitpräsidenten das Vertrauen zu entziehen. In Bolivien zwangen breite Proteste, die auf die höchst umstrittene erste Runde der Präsidentschaftswahlen folgten, den langjährigen Staatschef Evo Morales dazu, zunächst eine Überprüfung der Wahlen durch die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) zuzulassen und dann Neuwahlen auszurufen. Der vorzeitige Rücktritt des demokratisch gewählten Präsidenten, der auf den Seitenwechsel von Polizei und Militär reagierte, hatte dann allerdings putschähnliche Züge. Im Irak hat die sogenannte „Oktoberrevolution“ 2019 den Rücktritt des von weiten Bevölkerungsteilen als reformunfähig wahrgenommenen Ministerpräsidenten Adel Abdul Mahdi herbeigeführt. Derartige Erfolge beruhen in erster Linie auf der breiten und andauernden Mobilisierung der Bevölkerung und auf der Schwäche der Machtarithmetik der Herrscher. Während die aktuelle Protestwelle durchaus kurzfristige Erfolge verzeichnen konnte, stellt sich die Frage, inwieweit sie nachhaltige Transformationsprozesse in Richtung Demokratie und soziale Gerechtigkeit einzuleiten vermag. Ein wesentliches Hindernis stellt in diesem Zusammenhang die häufig zu beobachtende Beharrlichkeit autoritärer Machtstrukturen dar.

Im Fall von Anti-Regime-Protesten spricht bei der Konfliktbearbeitung viel für inklusive Lösungen. So zeigt die Forschung, dass erfolgreiche Demokratisierungsprozesse in der Regel auf Aushandlungen basieren, an denen Vertreter und Stützen des autoritären Regimes beteiligt sind. Dies führt zwar systematisch dazu, dass sich alte politische und wirtschaftliche Eliten auch über den Regimewandel hinaus Privilegien, Pfründe und Garantien sichern. Werden sie allerdings vollständig ausgeschlossen, steigt das Risiko, dass sie sich offen gegen die im Entstehen begriffene Demokratie wenden. Dies gilt umso mehr, wenn das alte Regime in der Gesellschaft auf breitere Unterstützung zählen kann, etwa auf eine bestimmte ethnische Gruppe oder soziale Schicht.

Inklusive Konfliktlösungen sind für langfristige Stabilität unabdingbar

Von besonderer Bedeutung ist Inklusivität dann, wenn sich Anti-Regime-Proteste gegen eine demokratisch legitimierte Regierung durchsetzen. In Bolivien führte der erzwungene Rücktritt von Präsident Morales wiederum zu Protesten, nun vonseiten der

Anhänger der bisherigen Regierungspartei Movimiento al Socialismo (MAS). Erst die Einigung zwischen der Übergangsregierung unter Jeanine Áñez und der MAS-Partei, die im Parlament nach wie vor die Mehrheit stellt, ermöglichte ein Ende der Gewalteskalation. Eine demokratische Lösung der gegenwärtigen Krise wird gleichermaßen nur möglich sein, wenn auch die MAS-Partei bei den anstehenden Neuwahlen unter leidlich fairen Bedingungen antreten kann.

WEGE INS CHAOS? GEWALTANFÄLLIGKEIT DER ANTI-REGIME-PROTESTE

In nur einem Fall – dem „Friedensmarsch" in Pakistan, der sich gegen den pakistanischen Premiermister Imran Khan richtete – blieben die Anti-Regime-Proteste von beiden Seiten aus gewaltfrei. In allen anderen Fällen kam es im Kontext der Proteste zu Gewalttaten, die wir aufgrund der Informationslage nicht eindeutig einer Seite zuschreiben können. So wurde in einigen Fällen von gewaltbereiten Akteuren unter

24 Erfolgsfall par excellence? Proteste und politische Transformation im Sudan

Die Massendemonstrationen im Sudan nahmen ihren Ausgang im Dezember 2018 in der nordöstlichen Stadt Atbara. Ursprünglich gegen steigende Brotpreise gerichtet, weiteten sich die Kundgebungen mithilfe der sozialen Medien rasch zu landesweiten Protesten gegen das autoritäre Regime Umar al-Baschirs aus. Nachdem die Regierung in den ersten Wochen erfolglos versucht hatte, die weitgehend friedlichen Demonstrationen gewaltsam zu unterdrücken, setzte das sudanesische Militär al-Baschir Anfang April 2019 ab und installierte als neues Exekutivorgan einen von General Abd al-Fattah Burhan geführten Militärrat. In den darauffolgenden Wochen begann die neue Führung mit dem Oppositionsbündnis „Deklaration für Freiheit und Wandel", das sich aus politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und Rebellengruppierungen zusammensetzt, Verhandlungen über einen politischen Übergang. Diese scheiterten allerdings zunächst aufgrund der gewaltsamen Auflösung einer Sitzblockade vor dem Hauptquartier der sudanesischen Armee in der Hauptstadt Khartum, bei der Anfang Juni 2019 mehr als 90 Menschen getötet wurden.

Vor dem Hintergrund anhaltender Massenproteste wurden die Gespräche unter Vermittlung der Afrikanischen Union und der äthiopischen Regierung zügig wieder aufgenommen. Im August 2019 unterzeichneten die Verhandlungspartner schließlich ein Machtteilungsabkommen. Die darin vorgesehene Übergangsregierung soll bis 2022 im Amt bleiben und demokratischen Wahlen den Weg ebnen. Sie wird von einem „souveränen Rat" geführt, der sich aus sechs Militärs und fünf zivilen Vertretern zusammensetzt. Die Protestbewegung konnte sich mit ihrer Forderung nach einer vollständig zivilen Übergangsregierung somit nicht durchsetzen. Das Risiko, dass der intransparente sudanesische Sicherheitsapparat die demokratische Transition erfolgreich blockieren könnte, ist hoch.

den Demonstranten berichtet, mitunter auch schlicht von Vandalismus oder Plünderungen, zu denen es im Kontext der Massenproteste kam. In anderen Fällen wurde teilweise von direkter Gewalt von Demonstranten etwa gegen Polizisten berichtet. In Hongkong steckten Schlägertrupps unter den Demonstranten sogar Menschen, welche Pro-China Slogans riefen, in Brand.

Gewalt im Rahmen von Protesten kann durch die Interaktion von Protestierenden und staatlichen Sicherheitskräften entstehen. Die Gewalt erfolgt jedoch oft gezielt von staatlicher Seite aus, um die Demonstranten von weiteren Protesten abzuhalten. Insbesondere in autoritären Regimen, die durch Anti-Regime-Proteste direkt herausgefordert werden, reagieren die Sicherheitskräfte mit Gewalt auf Proteste, um so die Kosten, auf die Straße zu gehen, für jeden Einzelnen zu erhöhen. So geschah es in Simbabwe oder dem Sudan, wo die Gewalt oft von den staatlichen Sicherheitskräften ausging. Unter diesen Bedingungen besteht gerade in ehemaligen Bürgerkriegsländern (z.B. Libanon und Irak) die Gefahr, dass Proteste einer gesamtgesellschaftlichen Destabilisierung den Weg bereiten, an deren Ende der Ausbruch neuer Gewaltkonflikte stehen könnte. Dass in Zeiten staatlicher Gewalt eine Massenbewegung selbst jedoch gewaltfrei bleiben kann, zeigt das Beispiel Algeriens.

2.3 ↙ Strategien externer Akteure und der Beitrag der Bundesregierung

In der Staatenwelt gab es in den vergangenen zehn Jahren sehr unterschiedliche Reaktionen auf Anti-Regime-Proteste. Das Spektrum der Maßnahmen reicht von massiver Intervention über diplomatische Vermittlung bis hin zu Zurückhaltung und Regimestabilisierung. Insgesamt lassen sich dabei sechs Strategien unterscheiden → **25** /85 . Diese schließen sich in vielen Fällen wechselseitig nicht aus. So können gerade Kombinationen der einzelnen Instrumente hilfreich sein, etwa eine Politik der gezielten Konditionalisierung mittels angedrohter Sanktionen, verbunden mit dem Angebot, Konfliktvermittlungs- und Dialogprozesse zu unterstützen. Diesen Ansatz hat die Afrikanische Union erfolgreich im Sudan praktiziert → **24** /83. Welche Vor- und Nachteile aber haben diese Strategien? Wie hat sich die Bundesregierung in diesem Feld in der zurückliegenden Protest-Dekade positioniert?

Militärische Regimestürze sind die extremste Form externer Einmischung und daher sehr selten

Ein militärischer Regimesturz ist die gravierendste Form externer Einmischung. Er findet daher sehr selten statt. Die massivste Intervention der vergangenen zehn Jahre war die Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft auf die Proteste und den Aufstand in Libyen im Jahr 2011. Das Gaddafi-Regime war zu Beginn des Jahres durch Proteste insbesondere im Osten des Landes unter Druck geraten und setzte rücksichtslose Gewalt gegenüber den Aufständischen in den Städten ein. Der

VN-Sicherheitsrat reagierte zunächst mit Sanktionen (Reiseverbote, Einfrieren von Konten) und überwies aufgrund der Vorwürfe von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit die Angelegenheit an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Mit Resolution 1973 vom 17. März 2011 legitimierte das höchste VN-Gremium zudem mit zehn Ja-Stimmen und fünf Enthaltungen (darunter Deutschland) eine Militärintervention im Rahmen der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P). Das externe Eingreifen führte zu einem militärischen Regimesturz, der durch den Wortlaut der Resolution nicht abgedeckt war. Dem Land hat die Intervention bisher weder Frieden noch Demokratie gebracht. Stattdessen herrschen fast zehn Jahre nach dem Regimesturz Staatsverfall und ein internationalisierter Bürgerkrieg.

Häufiger reagieren externe Akteure wie die USA oder die EU auf Fälle, in denen Staaten unverhältnismäßigen Zwang ausüben, indem sie nicht-militärische Sanktionen androhen und mitunter auch verhängen. Das Spektrum der Maßnahmen innerhalb dieser zweiten Strategie lässt sich gut am Fall Venezuela aufzeigen.[1] Die USA, die aus anderen Gründen ohnehin bereits in den Vorjahren Sanktionen gegen das Land verhängt hatten, zogen die Daumenschrauben zu Beginn des Jahres 2019 an.

Verhängung von nicht-militärischen Sanktionen erfolgt häufig als Reaktion auf staatliche Gewalt

25 Externe Strategien gegenüber Anti-Regime-Protesten

Quelle → **2** /91

Strategie	Potenzielle Vorteile	Potenzielle Nachteile	Ausgewählte Beispiele
Militärischer Regimesturz	Ende von Unrechtsherrschaft	Gewaltsamer Staatsverfall und Eskalation zum (internationalisierten) Bürgerkrieg	Libyen (2011)
Androhung bzw. Verhängung nicht-militärischer Sanktionen	Einhegung staatlicher Repression, Ahndung von Menschenrechtsverletzungen, Ermöglichung von Verhandlungslösung durch Druck auf Regierung	„Wagenburg-Effekt“, Behinderung inklusiver Lösungen, übermäßige Parteinahme	Venezuela (seit 2017)
Konfliktvermittlung und nationale Dialogprozesse	Konflikttransformation und Demokratisierung	Instrumentalisierung durch Konfliktparteien, Verfestigung bestehender Konfliktursachen bzw. Behinderung struktureller Veränderungen	Sudan (2018), Ukraine (2014)
Politische, materielle und symbolische Unterstützung von Protestakteuren	Förderung von Protestakteuren	Wecken falscher Hoffnungen, diplomatische Verstimmung, Aufgabe von Neutralität	Arabischer Frühling (2010–2011, z.B. Ägypten, Tunesien), Venezuela (seit 2019)
Politik der Zurückhaltung	Offenhalten diplomatischer Kanäle, mögliche Vermittlerrolle	„Freibrief“ für Repression	China / Hongkong (seit 2019)
Regimestabilisierung	Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols, kurzfristige politische Stabilisierung	Akzeptanz von Menschenrechtsverletzungen, Risiken der Radikalisierung und der mittel- bis langfristigen Destabilisierung	Ägypten (seit 2013)

Unter anderem in Reaktion auf die als illegitim deklarierte Wiederwahl Maduros vom Mai 2018 und angesichts zunehmender Repression im Land weiteten sie Wirtschaftssanktionen aus, erließen ein Öl-Embargo und froren umfangreiche Vermögenswerte ein. Die EU schloss sich diesen Maßnahmen zwar nicht an, verhängte aber 2017 ein Waffenembargo und ging 2018 gezielt mit Einreisesperren und dem Einfrieren von Vermögen gegen ausgewählte Mitglieder von Regierung und Sicherheitsapparat vor.

26 Rolle externer Akteure bei der Konfliktvermittlung

Das Gros der Massenproteste des Jahres 2019 war stark von den jeweiligen innergesellschaftlichen Dynamiken geprägt. Gleichwohl spielten externe Akteure in einigen Fällen durchaus relevante Rollen – dies aber auf höchst unterschiedliche Weise. Ein Positivbeispiel, das auf das Potenzial eines konstruktiven, regionalen Engagements verweist, bildet der Sudan. Hier unterstützten die Vermittlungsbemühungen der Afrikanischen Union und Äthiopiens erfolgreich den konfliktträchtigen Aushandlungs- und Übergangsprozess nach dem Sturz des langjährigen Staatspräsidenten al-Bashirs im April 2019. In anderen Fällen – etwa in Algerien – ist ein vergleichbares regionales Engagement allerdings nicht zu beobachten.
In den Amerikas fehlen derzeit entsprechende politische Voraussetzungen. Die Polarisierung in der Region, die sich in einer weitgehenden Blockade der diversen Regionalorganisationen niederschlägt, wirkt eher konfliktverschärfend. Dies zeigt sich in der venezolanischen Dauerkrise ebenso wie 2019 in den Protesten in Bolivien, Ecuador und Chile. So führten die eher konservativen Regierungen und politischen Kräfte in der Region die Protesteskalation in Chile und Ecuador auf Destabilisierungsbemühungen Venezuelas und Kubas zurück. Nicht weniger überzogen ist der Vorwurf aus dem linken Lager, die USA und in ihrem Schlepptau die OAS seien für die Massenproteste und den erzwungenen Rücktritt von Evo Morales in Bolivien verantwortlich. Im Fall Boliviens waren es außerregionale Akteure (VN und EU), die mit ihren Vermittlungsbemühungen dazu beitrugen, dass der Dialog zwischen altem und neuem Regierungslager letztlich erfolgreich eine zunehmend gewaltsame Konflikteskalation beendete und einen Übergang in Richtung Neuwahlen ermöglichte.
In Europa steht es um die Fähigkeiten der EU, vermittelnd auf protestgetriebene innenpolitische Krisen in ihren Mitgliedsstaaten einzuwirken, nicht besser. Das zeigt sich am deutlichsten im Falle Katalonien/Spanien. Für Asien, den Mittleren Osten eingeschlossen, gilt dies ohnehin. Während allerdings im Fall Hongkong/China das Engagement externer Akteure generell marginal ist, spielt die Einmischung von außen in den jüngsten Protestdynamiken im Mittleren Osten eine bedeutsame Rolle. Im Irak etwa richteten sich die Proteste 2019 explizit gegen die nicht zuletzt (para-) militärische Präsenz des Iran und der USA im Land.
Deutschland spielte in den weltweiten Massenprotesten und den damit verbundenen Krisen des Jahres 2019 eine sehr überschaubare Rolle. Am sichtbarsten war noch das Engagement der Bundesregierung, die regionalen Vermittlungsbemühungen und des Übergangsprozesses im Sudan zu unterstützen. Im Fall Hongkongs blieb es bei vorsichtigen Plädoyers für Dialog, Gewaltverzicht und die Achtung von Grundrechten, die die Bundesregierung meist im EU-Rahmen vorbrachte.

Die bereits für den Fall Libyen erwähnte Option, den IStGH einzuschalten, wurde hier von sechs Mitgliedsstaaten der OAS genutzt. Die Bundesregierung unterstützt diese harte Linie gegenüber dem Maduro-Regime.[2] Spätestens mit der diplomatisch und verfassungsrechtlich äußerst problematischen Anerkennung Juan Guaidós als Präsident Venezuelas hat sie explizit Partei für die Opposition ergriffen und damit eine mögliche Rolle als Vermittlerin konterkariert. Generell können Sanktionen dazu führen, dass sich die Reihen der Regime-Anhänger umso fester schließen („Wagenburg-Effekt") und eine friedliche Konfliktbeilegung erschwert wird.

Konfliktvermittlung und Dialog – ein vernachlässigtes Handlungsfeld

Eine dritte Strategie besteht in der Konfliktvermittlung und der Förderung von Dialogprozessen. In diesem Sinne waren im Jahre 2019 etwa die Afrikanische Union, die VN und die EU aktiv → **25** /85, ebenso einzelne Staaten wie Äthiopien (Sudan-Konflikt) und Norwegen (Venezuela-Konflikt). Nicht zu unterschätzen sind zudem interne Akteure. So bemühte sich die Katholische Kirche in Nicaragua um einen nationalen Dialog. Deutschland hat sich in diesem Feld in den letzten fünf Jahren nicht prominent positioniert, sondern wirkte, wenn überhaupt, eher unterstützend. Allerdings beteiligte sich die Bundesregierung 2014 federführend an der Konfliktvermittlung bei den Euromaidan-Protesten in der Ukraine. Die EU verfolgte eine Doppelstrategie. Sie sandte einerseits eine Vermittlungsmission unter Federführung von Deutschland, Frankreich und Polen; andererseits verhängte sie gleichzeitig umfassende Sanktionen gegenüber den „Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und übermäßigen Zwang" (so die italienische Außenministerin Emma Bonino)[3]. Dies führte zum Abschluss eines Abkommens zwischen Regierung und Opposition über die Konfliktbeilegung zum 21. Februar 2014. Angesichts der klaren Positionierung der EU für die Opposition haftete der Vermittlungsinitiative jedoch der Verdacht der „Parteilichkeit" an, und letztlich scheiterte sie. Die externe Ermöglichung von Dialogprozessen ist gleichwohl ein international vernachlässigtes Handlungsfeld, das es systematischer zu nutzen gilt.

Viertens können Protestakteure materiell und politisch-symbolisch unterstützt werden. Dabei spielen auch NGOs und Stiftungen eine Rolle, so die vom US-Milliardär George Soros finanzierten Open Society Foundations in Mittel- und Osteuropa (z.B. Serbien, Ukraine, Russland). Angesichts der großen Bedeutung medialer Berichterstattung für den Verlauf sozialer Proteste spielt für westliche Akteure gerade symbolische Politik eine nicht zu unterschätzende Rolle. Dabei ist zu beachten, dass schon die symbolische Unterstützung, aber erst recht die offene Parteinahme für Protestakteure diese nicht nur stärken kann. Sie kann dem Narrativ der Gegner einer Protestbewegung Vorschub leisten, das diese regelmäßig als „vom Westen/Ausland gesteuert" darstellt (z.B. China im Fall der Honkong-Proteste, die Maduro-Regierung in Venezuela). Ein weiteres Problem der Unterstützung von Protestakteuren ist, dass

sich ihre Positionen nach einem erfolgreichen Regierungssturz ändern können. So erfüllten viele der unterstützten Pro-Demokratiebewegungen nicht die in sie gesetzten Hoffnungen (z.B. in der Ukraine nach den Euromaidan-Protesten). All dies muss am Einzelfall geprüft werden, ebenso die Frage, ob die Förderung oppositioneller Protestbewegungen eher zu einem friedlichen Wandel oder vielmehr zu Polarisierung und Gewalteskalation beiträgt.

Anders verhält es sich mit den üblichen Treffen von Regierungsvertretern und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Teil von Anti-Regime-Protestbewegungen sind. Solche Treffen, die die diplomatischen Beziehungen zum jeweiligen Regime nicht ersetzen, sind grundsätzlich legitim. Problematisch ist allerdings, wenn der Eindruck entsteht, dass solche Treffen primär als innenpolitisches Signal dienen – etwa zur Befriedigung einer kritischen Öffentlichkeit angesichts einer ansonsten regimefreundlichen Politik. So kam etwa Bundesaußenminister Heiko Maas am 9. September 2019 am Rande einer Veranstaltung im Deutschen Bundestag mit Joshua Wong zusammen, dem wohl bekanntesten Menschenrechtsaktivisten aus Hongkong. Wie sensibel derartige Treffen sind, zeigte die Reaktion der chinesischen Regierung, die Maas einen „Akt der Respektlosigkeit“[4] vorwarf und den deutschen Botschafter in Beijing einbestellte.

Das Treffen von Heiko Maas mit Joshua Wong muss zugleich in einem weiteren Kontext gesehen werden. Denn insgesamt verfolgt die Bundesregierung bei den Protesten in Hongkong die fünfte Strategie, eine Politik der Zurückhaltung. Sie betont, dass eine friedliche Entwicklung in Hongkong unter dem Motto „Ein Land, zwei Systeme“ die im Grundgesetz von Hongkong verankerten Rechte und Prinzipien achtet. Eine klare Positionierung zugunsten der Demonstranten ist dabei mit Ausnahme des symbolischen Treffens im Deutschen Bundestag vermieden worden. Eine Politik der Zurückhaltung kann deeskalierend wirken und Freiräume für Dialogbemühungen eröffnen. Zugleich ist sie aber nicht zwangsläufig damit verbunden, sondern kann z.B. maßgeblich auf Wirtschafts- und Handelsinteressen beruhen.

Deutschland hat im vergangenen Jahr vor allem eine Politik der Zurückhaltung verfolgt

Schließlich ist eine in der Staatenwelt durchaus verbreitete Reaktion auf soziale Proteste die Strategie der Regimestabilisierung, etwa durch Wirtschaftshilfen oder durch die Unterstützung der Sicherheitskräfte. So versuchte etwa die Russische Föderation 2013/2014 (erfolglos), die Ukraine über das Versprechen großzügiger Wirtschaftshilfe auf ihre Seite zu ziehen und die Regierung Yanukowytsch im Amt zu halten. De facto findet zurzeit auch seitens des Westens eine derartige Regimestabilisierung gegenüber Ägypten statt. Trotz massivster Menschenrechtsverletzungen in dem Land werden mit Präsident al-Sisi enge diplomatische, wirtschaftliche und militärische Beziehun-

Viele externe Akteure sind in erster Linie an Regimestabilität interessiert

gen gepflegt. Hält man sich die frühere Symbolpolitik zugunsten der Aktivisten des Arabischen Frühlings vor Augen (z.B. durch den Besuch von Westerwelle auf dem Tahrir-Platz 2011), so liegt der Vorwurf der moralischen Doppel-Standards nahe. Normativ schwieriger zu beurteilen ist die Regimestabilisierung im Falle demokratischer Regime wie in Chile. Hier besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel der Aufrechterhaltung verfassungsmäßiger Ordnungen und dem Einsatz für ein Aufbrechen faktisch hochgradig ungleicher Machtstrukturen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Protestbewegungen bergen ein großes Potenzial für gesellschaftlichen Wandel in sich. Zielen sie auf eine grundlegende Transformation bestehender Machtstrukturen, kann dies jedoch auch in Chaos und Gewalt münden. Die Handlungsspielräume externer Akteure sind hier begrenzt, sie können aber einen Beitrag dazu leisten, Chancen für eine friedliche Transformation zu steigern und Risiken zu reduzieren.

Die Bundesregierung verfügt über eine Vielzahl von Ansätzen, um den Bedrohungen von Frieden, Menschenrechten und politischer Teilhabe zu begegnen. Sie sind unter anderem niedergelegt in den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern", den Konzeptpapieren und Leitlinien zu den verschiedenen Weltregionen sowie zu fragilen Staaten, in ihren Menschenrechtsberichten sowie im Transformations- und im Menschenrechtskonzept des BMZ. Es mangelt nicht an Instrumenten, um auf Anti-Regime-Proteste, aber auch auf andere Arten von Massenprotesten zu reagieren. Zugleich aber sind in den Dokumenten die konstruktiven und disruptiven Auswirkungen von Protesten nicht systematisch aufgearbeitet. In der Reaktion auf entsprechende Krisen findet sich ein mitunter widersprüchliches Nebeneinander verschiedener Maßnahmen, die sich selten zu einer erkennbaren Strategie summieren.

Alles deutet darauf hin, dass die globale Protestdynamik des vergangenen Jahrzehnts auch in den 2020er Jahren anhalten wird. Die Bundesregierung sollte daher strategische Leitlinien zum Umgang mit Protestbewegungen entwickeln. Um mehr konzeptionelle Klarheit und eine höhere Konsistenz praktischer Politik zu erreichen, empfehlen wir der Bundesregierung, im Dialog mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft bestehende Konzepte und Leitlinien zu überprüfen und ihr Profil bei der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in diesem Feld zu stärken. Wichtig ist dabei stets die Orientierung am Einzelfall, was entsprechende Kontextanalysen verlangt.

Strategien zum Umgang mit Protestbewegungen sollten zwischen Anti-Regime-Protesten und anderen Protestbewegungen unterscheiden. Zum Umgang mit Anti-Regime-Protesten, die Menschenrechtsverletzungen und autoritäre Herrschaftsstrukturen anprangern, empfehlen wir eine proaktivere Rolle der Bundesregierung. Dies gilt insbesondere im Erfolgsfall, wenn es darum geht, Länder in einem von Massenprotesten ausgelösten Transformationsprozess zu unterstützen. Hierzu gehören Maßnahmen, die möglichst schnell zu greifbaren materiellen Verbesserungen der Bevölkerung führen, während gleichzeitig ein breiter Einbezug politischer Akteure und gesellschaftlicher Gruppen zur Gestaltung der neuen Ordnung angestoßen und gefördert werden sollte.

Auch mit Blick auf Massenproteste im Allgemeinen sollte die Bundesregierung eine unabhängige, aber aktive Rolle einnehmen. Dabei ist das breite Spektrum der möglichen Strategien einzelfallabhängig zu prüfen. Wichtig ist, die Konfliktvermittlung zwischen den verschiedenen Interessensgruppen zu stärken. Die Akteure der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort (z.B. politische Stiftungen, Botschaften, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) sollten ein solches Engagement flankieren. So kann die Bundesregierung dazu beitragen, dass Protestdynamiken möglichst gewaltfrei bleiben und einen positiven Transformationsprozess anstoßen.

---

1 *Deutscher Bundestag 2019:* Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/12353 (13.08.2019), 1–4, in: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/123/1912353.pdf; 22.04.2020.

2 *Deutscher Bundestag 2019:* Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/7506 (neu) (01.02.2019), 8, in: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/075/1907506.pdf; 22.04.2020.

3 *Rheinische Post Online vom 20.02.2014:* „Bürgerkrieg auf dem Maidan“, in: https://rp-online.de/politik/ausland/buergerkrieg-auf-dem-maidan_aid-19931119; 29.02.2020.

4 *ZEIT Online vom 10.09.2019:* „China kritisiert Treffen mit Hongkonger Aktivist“, in: https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-09/heiko-maas-joshua-wong-treffen-hong-kong-china; 29.02.2020.

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Jannis Saalfeld
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Dr. Johannes Vüllers (Koordination)
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Dr. Irene Weipert-Fenner
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

PD Dr. Jonas Wolff
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

Ketchley, Neil/El-Rayyes, Thoraya 2019: Unpopular Protest. Mass Mobilization and Attitudes to Democracy in Post-Mubarak Egypt, in: Journal of Politics (online first).

Klein, Graig R./Regan, Patrick M. 2018: Dynamics of Political Protests, in: International Organization 72: 2, 485–521.

The GDELT Project 2019: Mapping Global Protest Trends 1979–2019 through One Billion News Articles, in: https://blog.gdeltproject.org/mapping-global-protest-trends-1979-2019-through-one-billion-news-articles; 26.02.2020.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

20 /74
Proteste 1990–2017
Quelle: Klein, Graig R./Regan, Patrick M. 2018: Dynamics of Political Protests, in: International Organization 72: 2, 485-521.

21 /76
Proteste und Demonstrationen 2019
Quelle: Eigene Erhebung von Massenprotestbewegungen mit mind. 50.000 Menschen im Jahr 2019. In einigen Ländern fanden mehrere Protestbewegungen mit einem ähnlichen Ziel statt. Für eine bessere Lesbarkeit der Karte werden die Protestziele nur einmal angezeigt.

23 /79
Charakteristika der Protestbewegungen 2019
Quelle: Eigene Erhebung

25 /85
Externe Strategien gegenüber Anti-Regime-Protesten
Quelle: Eigene Erhebung

3

2020 / Zwischen Cyberfrieden und Cyberkrieg / RÜSTUNGSDYNAMIKEN

3.1 ↘ Rüstungsdynamiken

3.2 ↘ Aufrüstung und Rüstungskontrolloptionen im Cyberraum

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Russische Bereitschaft für sicherheitspolitische Kooperation testen** Die Bundesregierung sollte eruieren, ob Russland aufgrund des Rückgangs seiner Militärausgaben bereit ist, über die Eingrenzung konventioneller militärischer Fähigkeiten zu verhandeln.

2 **G20 als Adressat für Rüstungskontrolle** Die G20 sind für 82 % der weltweiten Militärausgaben verantwortlich. Die Bundesregierung sollte eine Begrenzung dieser Ausgaben als rüstungskontrollpolitische Maßnahme auf die Tagesordnung der G20 setzen.

3 **Stärkung der Kontrollen in der EU** Bevor die EU ihre Ausgaben für militärische Forschung und Entwicklung massiv ausweitet, sollten Instrumente der Kontrolle durch das EU-Parlament und den europäischen Rechnungshof gestärkt werden.

4 **Entscheidung über Tornado-Nachfolgesystem aussetzen** Die politischen, finanziellen und technischen Auswirkungen der Beschaffung eines nuklearfähigen amerikanischen bzw. europäischen Trägersystems sind in einem transparenten Prozess zu klären.

5 **Rüstungskooperation und Exportkontrolle zusammen denken** Die EU-Staaten sollten sich bei gemeinsamen Rüstungsprojekten vorab auf mögliche Empfängerländer einigen. Diese müssen, entsprechend den Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten, unbedenklich sein.

6 **Keine Rüstungsexporte an Ägypten und die Vereinigten Arabischen Emirate** Angesichts der Menschenrechtslage in Ägypten und der Beteiligung beider Staaten in regionalen Gewaltkonflikten soll die Bundesregierung keine weiteren Rüstungsexporte an diese beiden Staaten genehmigen.

7 **Digitale Gegenangriffe auf begründete Ausnahmefälle beschränken** „Hackbacks" müssen auf die Abwehr gravierender und akuter Gefahren – gerade für die Zivilbevölkerung – beschränkt und an die Zustimmung des Bundestags gebunden sein.

8 **Investitionen in Resilienz statt in Offensive** Geplante Investitionen in die Entwicklung offensiver Kapazitäten im Cyber-Bereich sollten umgewidmet und für die Stärkung der Resilienz staatlicher Strukturen genutzt werden.

9 **Angriffe auf kritische Infrastruktur ächten** Die Bundesregierung sollte sich in den VN für die Tabuisierung von Angriffen auf den „Public Core" des Internets und für eine Norm des Verzichts auf Cyberattacken gegen kritische zivile Infrastrukturen einsetzen.

10 **Schaffung unparteiischer Analyseinstanzen und Austauschforen** Die Bundesregierung sollte für die Einrichtung eines transnationalen Attributionskomitees in den VN werben und informelle Austauschforen über Cyberrisiken stärken.

RÜSTUNGSDYNAMIKEN / Zwischen Cyberfrieden und Cyberkrieg /

Global ist eine kontinuierliche Steigerung der Militärausgaben zu konstatieren, während Rüstungskontrollmechanismen zunehmend wegbrechen. Zudem löst sich sukzessive die zivil-militärische Abgrenzung auf. Das beste Beispiel hierfür ist der Cyberraum, der gegenwärtig eine rasante Militarisierung erlebt und in diesem Jahr im Fokus des Kapitels steht. Die Bundesregierung bewegt sich bei den meisten Rüstungsdynamiken im Mainstream und vermag nur punktuell friedenspolitische Akzente zu setzen.

3.1 ↙ Rüstungsdynamiken

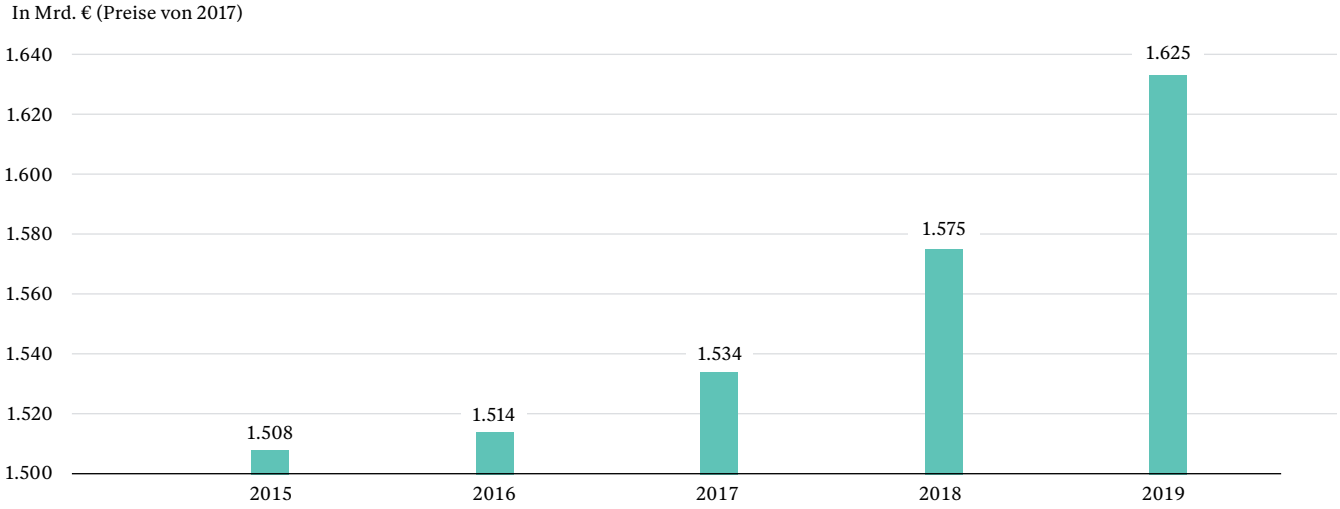
MILITÄRAUSGABEN

Die weltweiten Ausgaben für Militär und Rüstung erreichten 2019 einen Rekordstand und lagen bei über 1.600 Mrd. € → **27** /96; real fast 20 % über dem höchsten Niveau zu Zeiten des Kalten Krieges. Während Steigerungsraten nach der Finanzkrise von 2008 niedrig waren, nahmen sie seit 2015 vor allem aufgrund deutlich gestiegener Ausgaben der USA und Chinas zu. Die G20 hatten 2019 einen Anteil von mehr als 82 % an den globalen Militärausgaben. Die russischen Militärausgaben hingegen sanken im gleichen Zeitraum deutlich; sie lagen 2019 um mehr als 20 % unter denen von 2016. Die Militärausgaben der NATO-Mitgliedsstaaten übersteigen die Russlands um fast das 16-fache → **28** /96. Der Anteil der Militärausgaben am globalen Einkommen lag 2019 bei ca. 2,2 %. Regional sind die Belastungen mit ca. 4,5 % des Einkommens im Mittleren Osten besonders hoch und in Lateinamerika mit 1,4 % vergleichsweise niedrig (→ SIPRI 2020).

Die Militärausgaben Deutschlands nach NATO-Kriterien stiegen 2019 um 12 % auf 47,9 Mrd. €. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg auf 1,38 %. Im Globalen Militarisierungsindex (GMI) liegt Deutschland 2019 mit Rang 97 von 154 Staaten unverändert im Mittelfeld (→ Mutschler/Bales 2020);[1] → **29** /97. Das Bundeshaushaltsgesetz

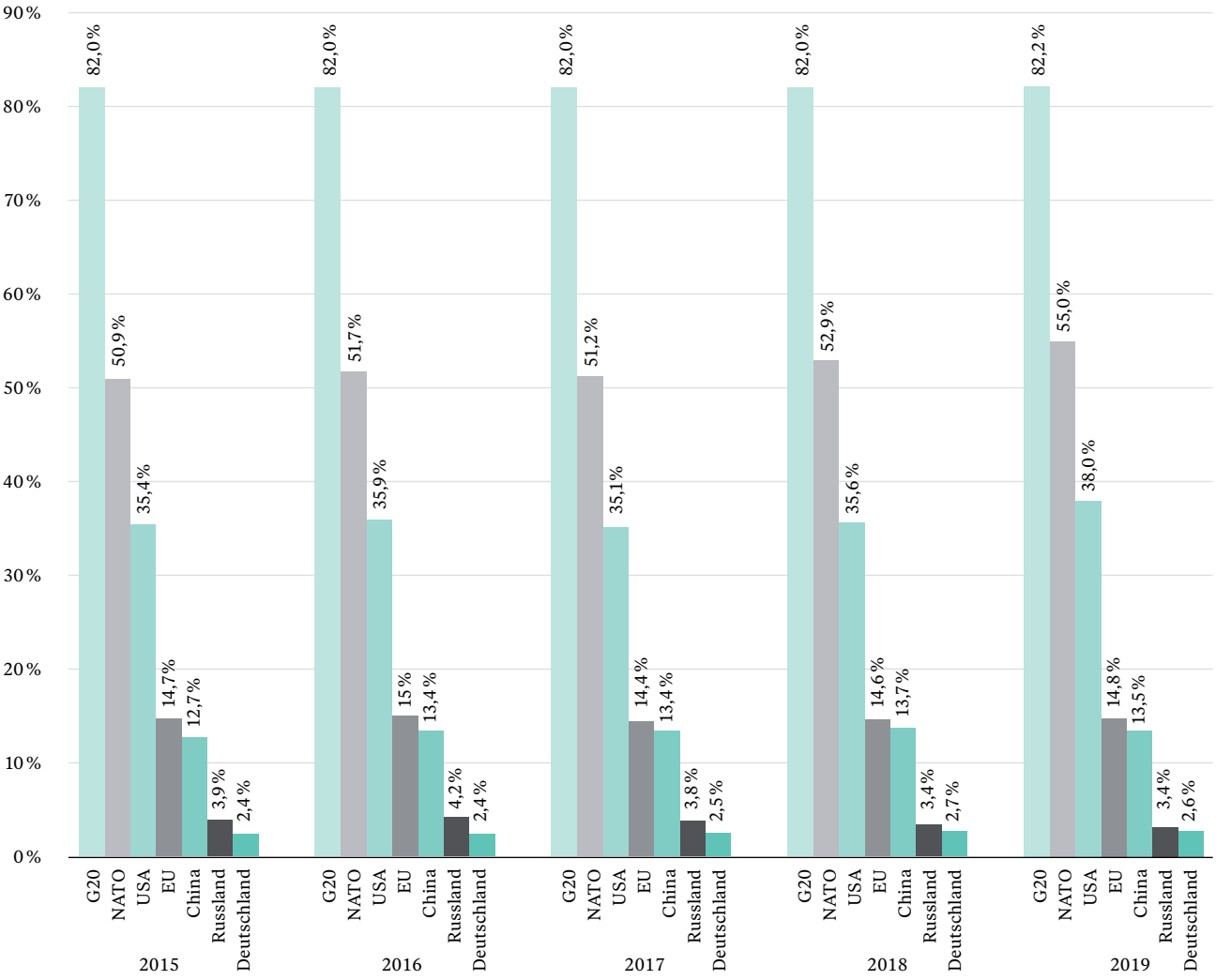
27 Globale Militärausgaben

Quelle → **3** /115



28 Globale Militärausgaben: ausgewählte Anteile

Quelle → **3** /115



29 Rang Deutschlands für verschiedene Indikatoren von Militarisierung und Friedlichkeit 2019

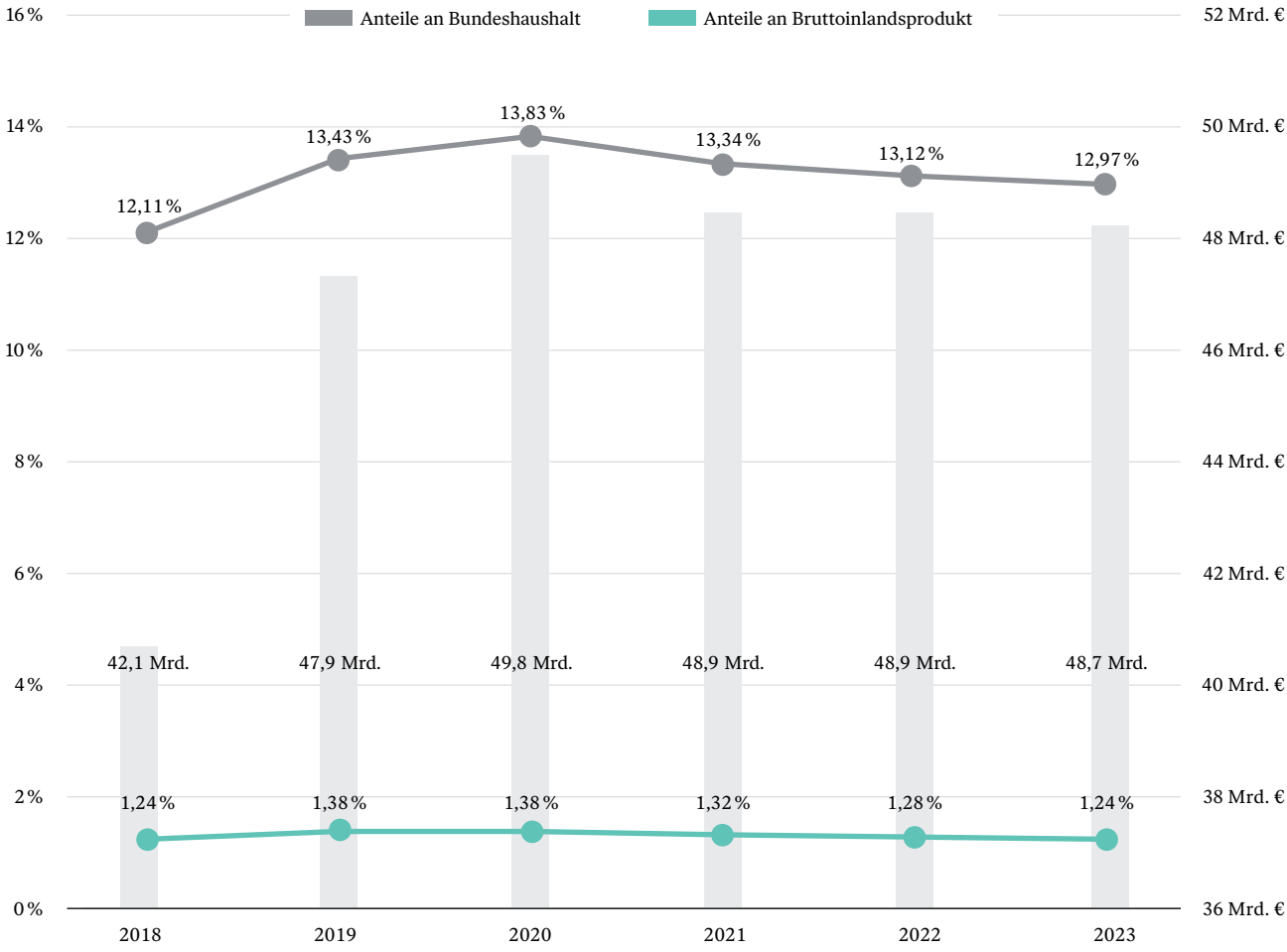
Quelle → 3 /115

Indikator	Rang Deutschlands unter erfassten Ländern
Militärausgaben	7 von 155 Staaten
Exporte von Großwaffen	5 von 189 Staaten
Militärausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt	88 von 149 Staaten
Militärausgaben als Anteil an Staatsausgaben	117 von 150 Staaten
Global Militarisation Index (GMI)	97 von 154 Staaten
Global Peace Index (GPI), invertiert	142 von 163 Staaten

Rang unter allen in den jeweiligen Quellen erfassten Staaten.

30 Tatsächliche (2019) und gemäß Bundeshaushaltsplan ermittelte deutsche Militärausgaben nach NATO-Kriterien

Quelle → 3 /115



Anmerkung: Angaben für 2019 vorläufig; für 2020ff.: Fortschreibung der NATO-Angabe für 2019 mit Zuwachsraten für Verteidigungsausgaben, Bundeshaushalt und Bruttoinlandsprodukt aus Finanzplan des Bundes 2019–2023.

für 2020 sieht einen Anstieg der Ausgaben des Bundesverteidigungsministeriums, die den Löwenanteil der deutschen Militärausgaben ausmachen, um weitere 4 % vor. Die Bundesregierung signalisierte 2019 der NATO, 2024 einen Anteil der Militärausgaben am BIP von 1,5 % erreichen zu wollen (→ Bundesregierung 2018). Das entspräche Militärausgaben von ca. 61 Mrd. € im Jahr 2024. Allerdings sollen laut der vor der Corona-Krise erstellten Finanzplanung des Bundes die Verteidigungsausgaben zwischen 2020 und 2023 nicht weiter steigen und der Anteil am Bruttoinlandsprodukt damit leicht sinken → **30** /97. Durch Beschlüsse für neue ambitionierte Rüstungsprojekte wie das gemeinsam mit Frankreich geplante Luftkampfsystem (Future Combat Air Systems, FCAS) oder einen neuen Kampfpanzer werden aber laufend Finanzbedarfe fällig, die nur mit deutlich steigenden Ausgaben finanzierbar sein werden. Dies gilt auch für die Beschaffung von US-amerikanischen, mit Nuklearwaffen bestückbaren Kampfflugzeugen. Hier besteht die Gefahr, dass die Bundesregierung voreilig die „nukleare Teilhabe" aufrechterhält, ohne dass die langfristigen politischen, finanziellen und technische Auswirkungen in einem transparenten Prozess geklärt werden und damit der Bundestag über eine belastbare Entscheidungsgrundlage verfügt.

Ambitionierte Rüstungsprojekte werden teuer

Ein Teil der Mittel für gemeinsame europäische Rüstungsprojekte soll in Zukunft aus dem Haushalt der EU kommen. Der aktuelle Haushaltsentwurf der EU für 2021–2027 sieht Mittel für gemeinsame Rüstungsforschung und -entwicklung von Mitgliedsstaaten in Höhe von 13 Mrd. € vor,[2] eine Steigerung um das 22-fache gegenüber dem vorigen Haushalt für die Jahre 2014–2020, der erstmals Mittel der EU für Rüstungszwecke budgetierte (→ European Court of Auditors 2019). Insbesondere stehen der Rüstungsforschung erhebliche, neue Finanzmittel in Höhe von 4,1 Mrd. € für einen Siebenjahreszeitraum zur Verfügung. Alle Mitgliedsstaaten (ohne Großbritannien) gaben 2018 zusammen etwa 1,6 Mrd. € für diesen Zweck aus.[3] Sollten diese Pläne trotz der Corona-Krise Bestand haben, würde die EU damit zu einem finanziell relevanten Faktor der Aufrüstung in Europa werden. Rüstungsproduktion und -beschaffung würden komplexer, was nach Ansicht des europäischen Rechnungshofs zu Defiziten in der Kontrolle führen könnte (→ European Court of Auditors 2019: 61).

Massive Erhöhung der EU-Mittel für Rüstungsforschung – bessere Kontrolle nötig

RÜSTUNGSHANDEL

Der internationale Handel mit Großwaffen stieg 2015–2019 im Vergleich zum Zeitraum 2010–2014 um 5,5 % an. Die deutschen Waffenexporte stiegen zwischen diesen beiden Vergleichszeiträumen sogar um 17 % (→ Wezeman et al. 2019). Die fünf größten Exporteure sind die USA (36 %), Russland (21 %), Frankreich (7,9 %), Deutschland (5,8 %) und China (5,5 %) → **31** /99.

Die Bundesregierung genehmigte 2019 Rüstungsexporte im Wert von mehr als 8 Mrd. € (→ BMWi 2020). Dies ist ein neuer Rekordwert. 2018 hatte die Bundesregierung Rüstungsexporte im Wert von 4,8 Mrd. € (Einzelausfuhrgenehmigungen) an 129 Staaten bewilligt, mehr als die Hälfte (52,9 %) davon an Drittstaaten (außerhalb der EU, der

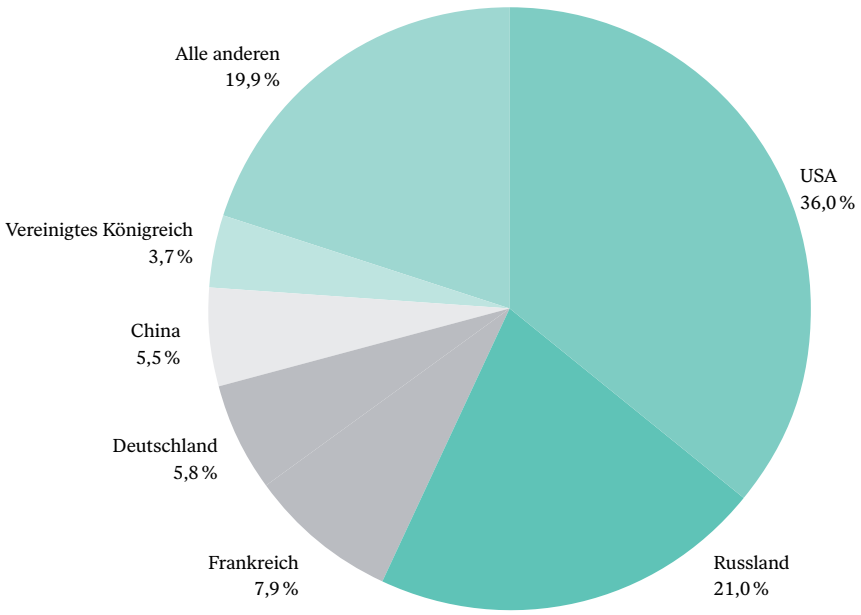
NATO und gleichgestellter Länder) (→ BMWi 2019a). Zwar wurden 2019 nur 44,1 % der Genehmigungen für Rüstungsexporte an Drittstaaten erteilt, jedoch liegt dieser Rückgang vor allem an den hohen Genehmigungswerten für EU- und NATO-Staaten → **32** /100. Spitzenreiter unter den Empfängerstaaten war Ungarn, das unter der rechtsnationalen Regierung Victor Orbans stark aufrüstet. Unter den Hauptempfängern der Drittstaaten für 2019 befinden sich unter anderem Ägypten, für das allein im ersten Halbjahr 2019 Rüstungsexporte im Wert von über 800 Mio. € genehmigt wurden, sowie die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (267 Mio. €), Algerien (170 Mio. €) und Katar (165 Mio. €) (→ BMWi 2019b). Bei den Ausfuhren von Kriegswaffen 2019 für insgesamt 1,1 Mrd. € zählt die Türkei zu den Hauptempfängern. Die genaue Höhe des Lieferwerts für die Türkei erklärte die Bundesregierung zur Verschlusssache (→ BMWi 2020b).

Rüstungsexporte an Ägypten und die Vereinigten Arabischen Emirate sind hoch problematisch

Rüstungsexporte an ein Militärregime wie in Ägypten, das für die Folter und das Verschwindenlassen von Oppositionellen verantwortlich ist, sind nicht vereinbar mit der Erklärung der Bundesregierung, Menschenrechte seien Fundament deutscher Außenpolitik und dienten deutschen Interessen. Ägypten und die VAE gehören zur Jemen-Kriegskoalition, der nach wie vor massive Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht vorgeworfen werden. Beide Länder unterstützen auch General Haftar im libyschen Bürgerkrieg gegen die rechtmäßig anerkannte Regierung. Es gibt Hinweise, dass die VAE Haftar Luftabwehrsysteme zur Verfügung gestellt haben, die auf Militärtrucks der deutschen Marke MAN montiert sind (→ Tillack 2019).

31 Anteile an globalen Exporten von Großwaffen 2015–2019

Quelle → **3** /115



Das sind keine Ausnahmefälle. Die Bundesregierung genehmigt immer wieder Rüstungsexporte an autoritäre Regime und in Konfliktregionen. Nach Berechnungen des BICC genehmigte sie 2018 Rüstungsexporte an 52 Staaten, deren Menschenrechtssituation als sehr schlecht eingestuft wird. In 24 Empfängerländern gab es interne Gewaltkonflikte und bei 16 Empfängerländern sind Frieden und Sicherheit in der jeweiligen Region gefährdet (→ BICC 2019). 2018 genehmigte die Bundesregierung Rüstungsexporte im Gesamtwert von 941,8 Mio. € an 18 Länder, die mindestens hinsichtlich vier der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten problematisch sind → **32** /100.

Positiv zu vermerken ist der deutliche Rückgang der Exportgenehmigungen für Kleinwaffen an Drittstaaten. Ihr Wert belief sich 2017 auf 15 Mio. €; 2018 waren es 0,4 Mio. €, im ersten Halbjahr 2019 0,3 Mio. € (→ BMWi 2019a/b).

Dass die Rüstungskooperation innerhalb der EU an Fahrt aufnimmt, begründen die Befürworter wie etwa die Bundesregierung mit der effizienteren Nutzung vorhandener Ressourcen. Gleichzeitig bleibt die EU-Rüstungsexportkontrolle schwach. So brachte

32 Deutsche Rüstungsexporte

Quelle → **3** /115

Noch keine Berechnung für hochproblematische Länder im Jahr 2019 möglich

die jüngste Überarbeitung des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten 2019 kaum nennenswerte Verbesserungen. Daher besteht bei der Europäisierung von Rüstungsvorhaben die Gefahr, dass deutsche Exportregelungen umgangen werden, indem Deutschland Rüstungskomponenten liefert, die fertigen Waffensysteme aber andere Staaten exportieren. Bislang behielt sich die Bundesregierung vor, Einwände gegen bestimmte Exporte zu erheben. In ihren überarbeiteten Politischen Grundsätzen zum Rüstungsexport vom Juni 2019 deutet sie jedoch an, solche Einwände nur noch geltend zu machen, wenn der deutsche Anteil einen bestimmten Prozentsatz überschreitet. Mit Frankreich wurden Sätze von 20 % vereinbart (→ GKKE 2020). Die Aushebelung der deutschen Rüstungsexportkontrolle ist zu befürchten. Um Rüstungsexporten nicht Tür und Tor zu öffnen, sollten sich die EU-Staaten bei gemeinsamen Rüstungsprojekten vorab auf eine Liste möglicher Empfängerländer einigen, die entsprechend den Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU unbedenklich sind. Bei relevanten Veränderungen in einem der Länder muss die Liste angepasst werden.

RÜSTUNGSKONTROLLREGIME

Abhängig von Waffenart und -system sind der Stand, die Ausrichtung sowie die Ausdifferenziertheit der Kontrollregime recht unterschiedlich. An dieser Stelle gibt das FGA einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen.

Nuklearwaffen: Russland und die USA setzen die nukleare Rüstungskontrolle erheblich unter Druck. Der INF-Vertrag über die Abrüstung landgestützter Mittelstreckenwaffen lief am 2. August 2019 aus, nachdem Washington sechs Monate zuvor den Austritt erklärt hatte. Vorwürfe der NATO, dass Russland neue nuklearfähige Marschflugkörper stationiert, sind ungeklärt. Russland und die USA entwickeln neuartige Nuklearwaffen. Alle neun Atomwaffenbesitzer modernisieren ihre Nuklearsenale. Der New START-Vertrag über die Begrenzung strategischer Waffen ist der letzte verbliebene nukleare Rüstungskontrollvertrag. Er läuft am 5. Februar 2021 aus, sofern Russland und die USA nicht die im Abkommen vorgesehene Option einer Verlängerung der Vertragsdauer von bis zu fünf Jahren nutzen. Russland ist zu einem solchen Schritt bereit, die USA zögern.

Nukleare Rüstungskontrolle unter Druck

Am 7. Februar erneuerte der französische Präsident Emmanuel Macron in einer Grundsatzrede zur Nuklearpolitik das Angebot, die französische force de frappe in den Dienst Europas zu stellen. Er lud die europäischen Partner zu einem strategischen Dialog über die Rolle der französischen Atomwaffen in der europäischen Sicherheit und zur Teilnahme an Atomübungen ein. Allerdings lehnte er jede Form der europäischen Mitsprache an der französischen Nuklearwaffenpolitik ab. Deutsche Entscheidungsträger wollen die Einladung zu einem strategischen Dialog annehmen.

Nachdem die USA sich seit Mai 2018 nicht mehr an den Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplan mit Iran halten, verletzt auch Teheran seit Mai 2019 das Atomabkommen. Bisherige Bemühungen der Europäer, den Handel mit Iran trotz des umfänglichen US-Sanktionsregimes aufrechtzuerhalten, sind über symbolische Transaktionen etwa unter dem neuen Instrument INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges) nicht hinausgekommen. Effektive Instrumente, die die wirtschaftliche Autonomie Europas auch gegen die ökonomischen Druckmittel Washingtons gewährleisten könnten, sind nicht vorhanden.

Biowaffen: Im Rahmen der Biowaffenkonvention (BWÜ) stieß Deutschland 2019 gemeinsam mit Schweden und den Niederlanden die Einrichtung eines wissenschaftlichen Beratungsgremiums (Scientific and Technological Experts Advisory Forum, STEAF) an. Wohl auch angesichts der schnellen Entwicklung auf den Gebieten der Genomeditierung und der umweltverändernden Biotechnologien gibt es hierfür derzeit ein stärkeres Momentum als in früheren Jahren. Ein Beschluss müsste auf der Überprüfungskonferenz 2021 aber konsensual gefasst werden. Immerhin verstärkten viele Staaten ihre Anstrengungen, den Generalsekretärsmechanismus[4] zu implementieren, etwa durch Übungen und den Aufbau eines Netzwerks von Referenzlaboren. Damit steht dem VN-Generalsekretär ein unabhängiges Instrument für die Untersuchung möglicher Einsätze biologischer und chemischer Waffen zur Verfügung, das er bereits 2013 nutzte, um zu untersuchen, ob das syrische Ghouta mit C-Waffen angegriffen wurde.

Chemiewaffen: In der Chemiewaffenkonvention (CWÜ) beschloss die 21. Vertragsstaatenkonferenz überraschend einhellig die Aufnahme der 2018 in Salisbury verwendeten „Novichok"-Substanzen in die Liste 1 der Stoffliste des CWÜ, was zum Stichtag 7. Juni 2020 mit Verpflichtungen zur Deklaration von Produktion und Produktionsanlagen verbunden ist. 2019 nahm zudem das Investigation and Identification Team (IIT) seine Arbeit auf; ein erster substanzieller Bericht ist am 8. April 2020 erschienen; drei Luftangriffe mit chemischen Waffen wurden darin klar der syrischen Armee zugeordnet. Nachdem das IIT in einer Mehrheitsentscheidung der CWÜ-Mitglieder, aber gegen die Stimme Russlands, eingesetzt wurde, bleibt abzuwarten, welche politischen Folgen der Bericht haben wird. Deutschland hatte 2019 eine Mio. € in den OPCW (Organisation für das Verbot chemischer Waffen) Trust Fund für Missionen in Syrien eingezahlt, die auch der Arbeit des IIT zugute kommen.

Konventionelle Munition: 2020 befasste sich eine internationale Gruppe von Regierungsexperten (GGE) mit der Verbesserung der Kontrolle überschüssiger konventioneller Munitionsbestände. Schon 2008 hatte sich eine GGE zusammengefunden, um Standards für den Umgang mit konventioneller Munition auf den Weg zu bringen. Die

VN-Abrüstungsabteilung entwickelte daraus die technischen Richtlinien für sachgemäßen Umgang mit Munition (IATG). Auf die Kontrolle von Munition konnten sich die Staaten innerhalb des Kleinwaffenaktionsprogramms von 2001 bislang nicht einigen.

Unbemannte Waffensysteme: Der Trend zur Beschaffung und Automatisierung unbemannter Waffensysteme hält an. Deutschland entschloss sich 2018 zum Leasing bewaffnungsfähiger Heron-TP-Drohnen und beteiligt sich auch an der Entwicklung einer europäischen Kampfdrohne. Über die Bewaffnung dieser Drohnen findet in Deutschland weder eine breite Diskussion statt, noch wurde eine politische Grundsatzentscheidung getroffen. In der Frage, ob autonome Waffensysteme die Prinzipien des Völkerrechts verletzen und daher reguliert werden müssen, konnte das internationale VN-Expertentreffen 2019 in Genf erneut keinen Durchbruch erzielen. Die Diskussion ist festgefahren. Man einigte sich auf die Fortsetzung der Gespräche 2020 und 2021 und auf die Erarbeitung eines gemeinsamen, normativen und operationellen Rahmens als Grundlage weiterer Verhandlungen.

Weltraum: Die Militarisierung des Weltraums schreitet voran, und seine Bewaffnung ist zu befürchten. Russland, China und die USA schufen sogenannte Weltraumstreitkräfte, und einige Staaten, zu denen neben den drei genannten auch Indien zählt, verfügen über Raketen- bzw. Raketenabwehrsysteme, mit denen potenziell Satelliten zerstört werden können. Weltraumschrott, der insbesondere durch die Trümmer zerstörter oder kollidierter Weltraumobjekte entsteht, stellt eine enorme Gefahr für die Raumfahrt dar. Verlässlich lassen sich Unfälle und Angriffe im Weltraum nur schwer voneinander unterscheiden, was die Gefahr von Missverständnissen in Krisensituationen und einer ungewollten militärischen Eskalation birgt. Expertengruppen, u.a. im Rahmen der VN, konnten bislang keine substanziellen Fortschritte in Hinblick auf Rüstungskontrolle und die Verhinderung bewaffneter Angriffe im Weltraum erzielen. Deutschland sprach sich richtigerweise 2019 im VN-Weltraumausschuss für ein Verbot der absichtlichen Zerstörung von Weltraumobjekten aus.

3.2 ↙ Aufrüstung und Rüstungskontrolloptionen im Cyberraum

Der Begriff Cyberkrieg wurde vor fast 30 Jahren geprägt. Bisher herrscht keine Einigkeit darüber, was dieser Begriff umfasst. Ob der Begriff des Krieges sich auf den Cyberraum übertragen lässt, ist umstritten. Wenngleich die Häufigkeit und Intensität von Cyberangriffen zunimmt, so ist doch deren Mehrzahl krimineller Natur oder kann als Subversion und Sabotage eingestuft werden – nicht jedoch als Krieg. Im Friedensgutachten ziehen wir daher Begriffe wie Cyberangriffe oder Cyberattacken vor, um Kriegsanalogien zu vermeiden. Mit Blick auf Frieden und Sicherheit ist

Cyberraum als Ort neuer Rüstungsdynamiken

jedoch relevant, inwiefern der Cyberraum zum Ort neuer Rüstungsdynamiken avanciert und wie diese eingehegt werden können. Rüstung im Cyberraum richtet sich auf den Schutz sowie die Manipulation oder Zerstörung digitaler Systeme – mit zum Teil erheblichen Risiken für den zivilen Datenverkehr.[5]

FACETTEN DER CYBER-BEDROHUNGEN

Obwohl die meisten Cyberangriffe in erster Linie störend und nicht zerstörerisch sind, stellen sie eine Bedrohung für Gesellschaften dar, die stark von modernen Technologien abhängig sind. Cyberangriffe können dazu dienen, Daten auszuspionieren oder zu manipulieren, Informationen zu stehlen oder Infrastruktur zu zerstören. Das Spektrum der Angriffe ist breit gefächert und reicht von kriminellen Machenschaften, Desinformationskampagnen und Datenlecks bis hin zu zerstörerischen Angriffen auf kritische Infrastrukturen, Regierungseinrichtungen oder militärische Systeme. Während früher Einzelpersonen das Hauptziel waren, sind in jüngster Zeit vermehrt Industrie- und Regierungssysteme Ziel von Cyberattacken. Beispielsweise unterbrachen 2015 Cyberattacken gegen mehrere Energieversorger die Stromversorgung in der Westukraine.

33 Akteure im Cyberraum

Staaten können nicht nur Forschung und Entwicklung betreiben oder fördern, sondern agieren häufig auch intransparent. Den Vulnerabilities Equities Process (VEP) wenden etwa die USA an, wenn sie eine Computersicherheitslücke identifiziert haben. In diesem Verfahren behalten sie sich vor zu entscheiden, ob betroffene Unternehmen und die Öffentlichkeit über Computersicherheitslücken informiert werden oder diese bewusst geheim gehalten werden, um sie offensiv zu nutzen. Weitere Staaten mit VEPs sind Australien, China, Kanada und Großbritannien.

Wirtschaftsunternehmen fungieren als Zulieferer für staatliche Programme oder agieren in Bereichen, die außerhalb staatlicher Zuständigkeit liegen. Hinzu kommen Unternehmen, die defensive Maßnahmen für den Cyberraum entwickeln.

Advanced Persistent Threat (APT)-Gruppen sind oft mit staatlichen Akteuren verbunden oder werden als deren Stellvertreter angesehen. APT-Gruppen werden häufig von einem staatlichen Akteur geleitet und unterstützt. Die bei Angriffen verwendeten Instrumente können verschiedene Operationen oder sogar Gruppen gemeinsam nutzen, was die Zuordnung zusätzlich erschwert.

Cyber-Söldner werden oft als staatliche Stellvertreter betrachtet. Sie untergraben Verschlüsselungen, spionieren oder überwachen. Cyber-Söldner tragen erheblich dazu bei, die Unterscheidung zwischen privater und staatlicher Sphäre zu verwischen.

Kriminelle nutzen vor allem bereits verfügbare Schadsoftware. Im militärischen Cyberraum spielen sie eine untergeordnete Rolle.

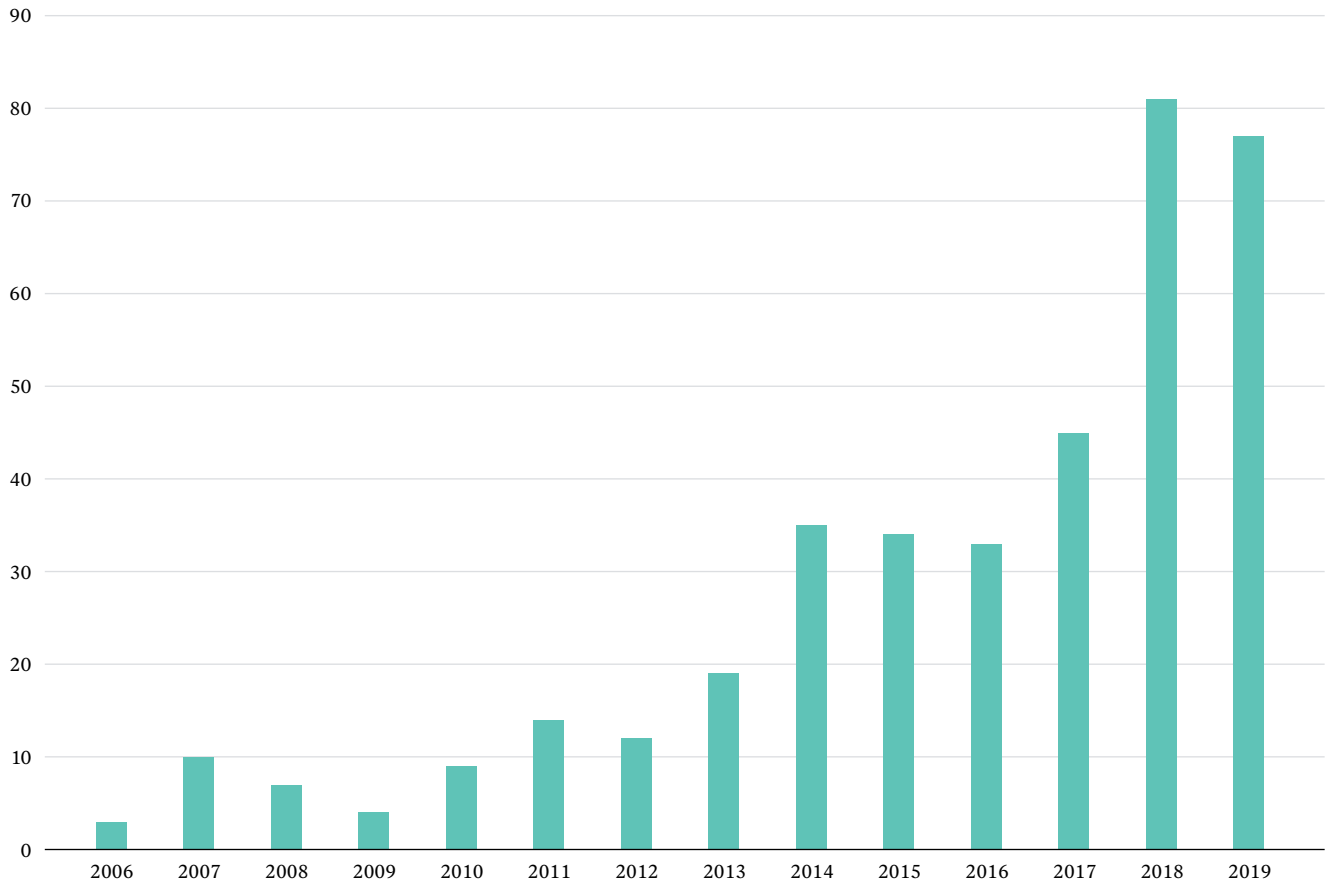
Hacktivisten beteiligen sich aus weltanschaulichen oder politischen Gründen an Cyber-Angriffen, oft mit einer sehr großen Bandbreite an Aktivitäten und Zwecken. Patriotische Hacker sind Hacktivisten, die Angriffe auf vermeintliche Feinde eines Staates verüben oder Angriffe von ihnen blockieren, weshalb sie auch in militärisch sensiblen Feldern auftreten.

Cyberoperationen entwickeln sich zudem zu einem integralen Bestandteil der Kriegsführung. Bereits 2007 soll die israelische Armee Cyberangriffe gegen die syrische Luftverteidigung durchgeführt haben, um einen Forschungsreaktor bombardieren zu können (→ Busch 2020: 5). Gegnerische Informations- und Kommandostrukturen sollten lahmgelegt werden. Cyberattacken können jedoch auch selbstständig physische Zerstörung herbeiführen. Bekanntestes Beispiel ist die Sabotage der iranischen Nuklearanreicherung durch den Computerwurm Stuxnet im Jahr 2010, für die mutmaßlich die USA und Israel verantwortlich zeichneten. Staaten sind im militärischen Cyberraum die dominanten Akteure, da sie über die Ressourcen und Kapazitäten verfügen, um etwa Folgen von Cyberangriffen zu simulieren. Dennoch sind die Akteure vielfältig und die Übergänge fließend → **33** /104.

Es ist methodisch äußerst schwierig, verlässliche Daten zu Cyberattacken zu erheben. Viele Cyberattacken werden nicht entdeckt oder die angegriffenen Akteure veröffentlichen sie nicht. Wirtschaftsunternehmen fürchten Reputationsschäden, während Staaten abwägen müssen, welche Attacken öffentlich gemacht und welche Akteure beschuldigt werden. Darum können allenfalls grobe Trends identifiziert werden.

34 Anzahl staatlich lancierter Cyberattacken

Quelle → **3** /115



Ein besonderes Problem – technisch wie politisch – ist die Attribution von Cyberangriffen, also ihre Zuordnung zum Verursacher. Oft besteht Unsicherheit darüber, ob die Täter für sich selbst oder als Agenten anderer handeln. Dass sich der Ausgangsort in einem bestimmten Land befindet, bedeutet nicht, dass die dortige Regierung den Auftrag gegeben hat. Selbst wenn sich der Angriff auf eine staatliche Einrichtung zurückverfolgen lässt, könnte es sich immer noch um eine unautorisierte Operation oder Manipulation handeln. Hinzu kommt die Problematik der öffentlichen Beweisführung. Wenn die Methoden der Attribution als geheim klassifiziert oder urheberrechtlich geschützt sind, bleibt die Zuordnung anfechtbar. Dies war etwa der Fall beim Angriff auf Sony im Jahr 2014, für den die USA Nordkorea verantwortlich machten, aber ihre Beweisführung zunächst nicht offenlegten. Erschwerend kommt hinzu, dass viele der Zuweisungsmethoden für Cyberangriffe technisch manipuliert werden können: Digitale Aufzeichnungen können kopiert, verändert, erstellt oder gelöscht werden, Identitäten können gefälscht und Angriffe als Unfälle oder Inkompetenz getarnt werden. Obwohl es selten möglich ist, einen Angriff vollständig zu tarnen, ist es ebenso schwierig, die für die Attribution notwendigen digitalen Informationen zeitnah und zuverlässig zu erhalten.

Zuordnung von Cyberangriffen zum Verursacher ist oft schwierig

Auch die Intention von Cyberangriffen ist nicht immer eindeutig: Dieselbe Verwundbarkeit, Software (oder Malware) und dieselben Vorgehensweisen lassen sich für ganz unterschiedliche Arten von Angriffen nutzen. Zum Beispiel kann ein Angriff, der nach Spionage aussieht, die erste Stufe eines zukünftigen Datenlecks oder Sabotageaktes sein. Desgleichen können Computersysteme Verwundbarkeiten vortäuschen, z.B. in der Form von sogenannten Scheinzielen („honey pots“), um vom eigentlichen Ziel abzulenken und den Angreifer in eine Falle zu locken. Die Grenzen zwischen Abwehr und Angriff im Cyberraum sind fließend.

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, auf Cyberangriffe zu reagieren. Die Optionen reichen vom passiven Erdulden über Verteidigungsmaßnahmen bis zu Vergeltungsangriffen innerhalb oder außerhalb des Cyberraums.

AUFRÜSTUNG IM CYBER-BEREICH

In jüngster Zeit entschließen sich Staaten vermehrt zu Strategien der Abschreckung und Vorwärtsverteidigung im Cyberraum. Auch Privatunternehmen reagieren zunehmend mit Hackbacks auf Cyberattacken (→ Faesen et al. 2019b). Hackbacks bezeichnen Aktionen, die ein Angegriffener über seine eigenen Netzwerke hinaus unternimmt, um den Angriff zu stoppen und die Angreifer zu identifizieren, oder sogar, um gestohlene Daten zu zerstören. Sie bergen das Risiko falscher Zuschreibungen, unbeabsichtigter Kollateralschäden und der Eskalation. Zugleich geben Militärs vermehrt

offensive Absichten zu erkennen. Nationale Sicherheitsstrategien identifizieren staatlich gelenkte Cyberattacken als ernstzunehmende Bedrohung. Die Militarisierung des Cyberraums ist an verschiedenen Indikatoren ablesbar: dem Ausbau militärischer Strukturen, der Entwicklung von Doktrinen und Budgets sowie der Einbettung von Cyberattacken in laufende militärische Operationen.

Nahezu alle Groß- und Regionalmächte haben die traditionellen militärischen Operationsbereiche – See, Luft, Land und Weltraum – um den Cyberraum als fünfte Dimension erweitert sowie zivile und militärische Cyberbehörden mit sowohl defensiver als auch offensiver Ausrichtung geschaffen. Einige Staaten sehen deren Hauptaufgabe im Schutz der digitalen Infrastruktur, während andere dies als den Beginn einer neuen Ära des Wettrüstens bezeichnen. So deklarierten bereits 21 Staaten offensive militärische Ziele im Cyberraum (→ Faesen et al. 2019a). Mindestens 31 Staaten verfügen nachweisbar über eine dezidiert militärische Cyberstrategie (→ Center for Strategic & International Studies o.J.). Die tatsächliche Zahl dürfte deutlich darüber liegen, da Cyberstrategien und -doktrinen in vielen Ländern unter Geheimhaltung fallen. Derselbe Vorbehalt betrifft militärische Cyberausgaben, die in der Regel klassifiziert oder aufgrund überlappender Zuständigkeiten nicht vergleichbar erfasst werden können. Marktanalysen erwarten allerdings eine Steigerung der weltweiten militärischen Cyberbudgets von derzeit 13,8 Mrd. US-$ 2019 auf 16 Mrd. US-$ im Jahr 2023 (→ Orr 2019). Weltweit führend sind die USA, die 2019 8,5 Mrd. US-$ für militärische Cyberkapazitäten ausgaben; das sind 4 % mehr als im Vorjahr (→ Morgan 2019). Verlässliche Zahlen für das chinesische oder russische Budget liegen nicht vor.

Staaten verfügen zunehmend über militärische Cyberstrategien

Prinzipiell können militärische Cyberausgaben sowohl in defensive als auch in offensive Kapazitäten fließen. Aus friedenspolitischer Sicht ist beunruhigend, dass offensive Cyberoperationen nicht mehr „nur“ in die Planung militärischer Einsätze integriert werden. Vielmehr werden sie zu tragenden Säulen der Cyberabwehr und -abschreckung in Friedenszeiten. Das hat Folgen für Bereiche wie die Integrität demokratischer Wahlen, die traditionell nicht durch das Militär geschützt werden. Das Vision Statement des US-Cyberkommandos sowie die 2018 revidierte militärische Cyberdoktrin der USA sind tonangebend. Sie lassen die eher reaktive Doktrin der Obama-Ära hinter sich, nennen China und Russland explizit als Bedrohung und orientieren sich an den Leitprinzipien persistenter Aktionen und der Vorwärtsverteidigung. Demnach sollen potenzielle Attacken bereits an ihrem Ursprung unterbunden werden. Das setzt den kontinuierlichen Zugriff auf Netzwerke potenzieller Gegner und eventuell auch Präemptivschläge voraus. Die Entwicklung zukünftiger Angriffsoptionen, etwa durch Platzierung „logischer Bomben“, wird als Mittel der Abschreckung gerechtfertigt. Was das in der Praxis bedeutet, verdeutlichte die US-amerikanische Reaktion auf die russische Desinformation während der US-Kongresswahlen 2018. Nicht nur störte

US-amerikanische Cyberstrategie ist offensiv ausgerichtet

das US-Cyberkommando die Internetverbindung einer russischen Trollfabrik. Es schleuste als Vergeltungsmaßnahme auch Schadprogramme in russische Energieversorgungsnetze ein (→ Sanger/Perlroth 2019). Solche Aktionen sind im Kontext der organisatorischen Aufwertung des Cyberkommandos zu betrachten, das seit Mai 2018 als eigenständiges Unified Combatant Command fungiert. Ebenfalls seit 2018 ist das US-Militär nicht mehr gezwungen, offensive Cyberoperationen vom Weißen Haus autorisieren zu lassen und mit anderen Ressorts, etwa dem State Department, abzustimmen.

Kritiker bemängeln, dass das Konzept der Abschreckung im Cyberraum untauglich und riskant ist. Der Glaube an die Überlegenheit der Offensive, die dem Präemptivgedanken zugrunde liegt, ist nicht durch empirische Fakten belegt (→ Valeriano/Jensen 2019). Dessen ungeachtet zeichnet sich ab, dass einige Cybermächte und Bündnisse dem Beispiel der USA folgen und zunehmend offensive Gegenmaßnahmen androhen: So sprach der britische Außenminister im März 2019 über diverse Vergeltungsmaßnahmen für Cyberattacken, wozu auch Cybergegenschläge gehören könnten. Bereits 2014 kamen die NATO-Mitglieder überein, dass schwerwiegende Cyberattacken prinzipiell den Bündnisfall auslösen können. Ende 2017 traf die NATO eine Grundsatzentscheidung, die die Androhung offensiver Cybergegenschläge als Teil ihrer Abschreckungsstrategie beinhaltet. Allerdings hat das 2018 gegründete NATO Cyber Operations Center nur koordinierende Funktion. Die Entwicklung und der Einsatz offensiver Kapazitäten verbleiben unter der Kontrolle der Mitgliedsstaaten.

Während russische Militärs und Sicherheitsexperten dem Konzept der Abschreckung im Cyberspace skeptisch gegenüberstehen, wandelt sich die politische Praxis: Russische Vertreter drohen zunehmend explizit mit Vergeltungsmaßnahmen für Cyberattacken (→ Meakins 2018). Auch in China kündigt sich ein Kurswechsel an. Es gewinnen jene Stimmen an Einfluss, die sich für eine chinesische Cyberabschreckung stark machen, um auf die doktrinäre Verschärfung in den USA zu reagieren (→ Jiang 2019: 13-15). Gerade die Entwicklung in China und Russland deutet darauf hin, dass die Logik des Sicherheitsdilemmas immer stärker die Politik bestimmt. Die Folge ist ein absehbarer Rüstungswettlauf im Cyberraum. Noch fataler: Es ist davon auszugehen, dass Aktionen der Vorwärtsverteidigung im Krisenfall als Angriffsvorbereitungen fehlgedeutet und mit präemptiven Attacken beantwortet werden. Das Resultat könnte sein, dass Konfliktparteien die Kontrolle über die Eskalation verlieren.

Gefahr eines Rüstungswettlaufs im Cyberraum

Deutschland war bislang keine treibende Kraft dieser Entwicklung. Seit der schweren Cyberattacke auf den Bundestag 2015 zeichnet sich jedoch ein Richtungswechsel hin zu einer aktiven Verteidigung ab, und es wird über staatliche Hackback-Operationen diskutiert. Diese könnte das im April 2017 eingesetzte Bundeswehrkommando Cyber- und Informationsraum (KdoCIR) ausführen. Der gesamte Organisationsraum, dem

das KdoCIR zugeordnet ist, soll bis 2021 etwa 14.500 Dienstposten umfassen. Das seit 2018 bestehende Zentrum Cyberoperationen (ZCO) könnte schon bald über die technischen Voraussetzungen für eine „aktive Verteidigung“ verfügen. Rechtlich umstritten ist, auf welcher Grundlage die Bundeswehr im Rahmen der Gefahrenabwehr gegen ausländische Computersysteme vorgehen darf (→ Busch 2020: 3-4). Kritiker werfen zudem ein, dass darunter die Glaubwürdigkeit deutscher Cyberaußenpolitik leiden könnte, die sich auf internationaler Ebene für eine Beschränkung militärischer Handlungen im Cyberraum einsetze.

RÜSTUNGSKONTROLLE IM CYBER-BEREICH

Noch kann präventive Rüstungskontrolle eine ungebremste militärische Konfrontation im Cyberraum verhindern, auch weil die tatsächlich möglichen Effekte von Cyberattacken noch gar nicht klar sind. Klassischerweise zielt präventive Rüstungskontrolle auf das gänzliche Verbot oder die Einschränkung der Fähigkeiten bestimmter Waffentypen. Im Cyberraum ist ein solches Vorgehen zum Scheitern verurteilt. Denn Cyberattacken beruhen nicht auf kinetischer Energie, sondern sie nutzen technische und organisatorische Schwachstellen des Zielobjekts aus.

Dieses Wissen ist hochgradig volatil, und die globale Detektion und Kontrolle von Schadsoftware, die auf diesem Wissen beruht, würde jedes Rüstungskontrollregime überfordern. Das Wassenaar-Abkommen sowie die EU schränken den grenzüberschreitenden Verkauf von Software ein, die das Ausspähen oder die Manipulation fremder IT-Systeme ermöglicht. Den lukrativen Schwarz- und grauen Markt für solche Produkte, auf dem Cyberkriminelle, private Hacker aber auch Staaten aktiv sind, kann die multilaterale Exportkontrolle kaum eindämmen.

In einem breiteren Verständnis kann präventive Rüstungskontrolle aber auch als Beschränkung im Umgang mit den entsprechenden Waffen verstanden werden. Diverse Initiativen wollen den militärischen Wettbewerb im Cyberraum einschränken. Sie richten sich auf die Regulierung von Verhalten, nicht auf ein Verbot von „Cyberwaffen“. Das geschieht auf drei Feldern: (1) der Konkretisierung internationaler Verpflichtungen, die sich aus bestehenden völkerrechtlichen Verträgen ergeben, (2) der Vereinbarung rechtlich unverbindlicher, aber politisch wirksamer Verhaltensnormen und (3) der Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen vor allem auf bilateraler und regionaler Ebene.

Präventive Rüstungskontrolle im Cyberraum

Konkretisierung internationaler Verpflichtungen: Das für Abrüstungsfragen zuständige Erste Komitee der VN-Generalversammlung beauftragt seit 2004 mehrfach GGE, gemeinsame Prinzipien und Regeln im Cyberraum zu entwickeln. Ein Meilenstein dieser Verhandlungen war das Bekenntnis zur prinzipiellen Gültigkeit und

Anwendbarkeit der VN-Charta und bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen im Cyberraum. Über die konkrete Anwendung dieser Bestimmungen konnte indes keine Einigung erzielt werden. Kontrovers wurde das Recht auf Selbstverteidigung debattiert sowie die Frage, was unter einem „bewaffneten Angriff" zu verstehen sei. Auch die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts, beispielsweise des Prinzips der Verhältnismäßigkeit militärischer Handlungen, war umstritten. Zwar ist im NATO-Kontext mit den Tallinn Manuals 1 und 2 inzwischen eine fundierte juristische Handreichung zu diesen Fragen entstanden; nicht-westliche Staaten äußern aber den Vorwurf, dass dies auf die Legitimierung militärischer Operationen im Cyberraum hinauslaufe.

Aufgrund dieser Konfliktlinien ging die fünfte GGE 2017 ohne einen Konsensbericht auseinander. Daraufhin initiierten Russland, China und weitere Staaten einen alternativen Verhandlungsprozess, der 2019 in der Einsetzung der Open Ended Working Group (OEWG) mündete, die sich parallel zur sechsten GGE konstituierte. Derzeit sind die Folgen dieser Fragmentierung nicht absehbar. Es wird darauf ankommen, dass die teilnehmenden Staaten auf dem erreichten Verhandlungsstand auf- und diesen ausbauen. Dies schließt einen ganzen Katalog politischer Normen ein, der, ausgehend vom Prinzip der Staatenverantwortung, im Kontext der GGE erarbeitet wurde: Staaten dürfen demnach keine Cyberangriffe dulden, die von ihrem Territorium ausgehen. Sie dürfen nichtstaatliche Akteure nicht als Proxies zur Verschleierung eigener Absichten nutzen. Sie sind angehalten, sich am zwischenstaatlichen Informationsaustausch über Cybervorfälle zu beteiligen sowie angegriffenen Staaten zu helfen. Außerdem dürfen sie die Arbeit von Computer Emergency Response Teams (CERT) weder behindern noch missbrauchen. Solche Spielregeln können als weiches Recht Bindewirkung entfalten und zum Ausgangpunkt für ein späteres Gewohnheits- oder Vertragsrecht werden.

Entwicklung von Normen zur Einhegung von Cyberangriffen

Vereinbarung rechtlich unverbindlicher Normen: Nichtstaatliche Akteure (v.a. Unternehmen) treiben rechtlich unverbindliche Normbildungsprozesse voran. Beispielsweise schlossen sich multinationale Konzerne (u.a. Siemens) 2018 in der Charter of Trust zusammen. Sie betonen die Notwendigkeit erhöhter Sicherheitsstandards für Lieferketten und Produkte. Zugleich richten sie Forderungen an die Staatenwelt, etwa Cybersicherheit zum Kriterium für Freihandelsabkommen zu machen. Ein anderes Beispiel für privatwirtschaftliche Unternehmen, die sich engagieren, ist Microsoft mit seinem Konzept einer „digitalen Genfer Konvention". Der Kerngedanke ist der Schutz von Individuen und zivilgesellschaftlichen Institutionen in der digitalen Welt. Attacken gegen Krankenhäuser, Stromnetze oder den internationalen Zahlungsverkehr seien zu ächten. Offensive Cyberkapazitäten sollten in ihrer Wirkung präzise, begrenzt und gegen eine unautorisierte Weitergabe gesichert sein.

Weitere Initiativen beruhen auf heterogenen Zusammenschlüssen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure. Darunter fällt die 2017 von der niederländischen Regierung, dem Hague Center for Strategic Studies und dem East-West Institute eingerichtete Global Commission for the Stability of Cyberspace (GCSC). Unter deren zentralen Normen findet sich die Verpflichtung, keine Angriffe gegen die Kerninfrastruktur des Internets (Public Core) durchzuführen. Ebenso seien demokratische Prozesse (Wahlen, Referenden) Tabu. Nichtstaatliche offensive Operationen seien grundsätzlich illegitim. Damit geht die GCSC einen Schritt weiter als der Paris Call for Trust and Security in Cyberspace, den der französische Präsident Emmanuel Macron im November 2018 initiierte. Im Call heißt es nur, dass Maßnahmen getroffen werden müssten, um Hackbacks privater Akteure zu vermeiden. Besonders herausgestellt wird der Schutz demokratischer Wahlen und des Public Core des Internets, etwa des Domainnamensystems. Ebenso seien Staaten und Unternehmen verpflichtet, die Proliferation von Schadsoftware einzudämmen. Auf ihrer Website spricht sich die Initiative dafür aus, die Zusammenarbeit mit ethischen Hackern durch geeignete Belohnungs- und Berichtssysteme zu stärken.

Vertrauensbildende Maßnahmen: Auf bilateraler Ebene gehört zur Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen die Verstärkung direkter Kommunikationskanäle zwischen nationalen Cyber-Behörden, wie sie die US-Regierung unter Barack Obama mit China und Russland vereinbarte („heißer Draht“). Auch das bilaterale amerikanisch-chinesische Abkommen zur Einschränkung von Cyberspionage 2015 stellte eine erste vertrauensbildende Maßnahme dar. Seit dem Amtsantritt Donald Trumps stehen die Zeichen jedoch auf Konfrontation. Größere Fortschritte werden vor allem im regionalen Kontext erzielt. So erarbeitete die OSZE einen breiten Katalog vertrauensbildender Maßnahmen. Diese beinhalten die Benennung von Point of Contacts zur Krisenkommunikation, gegenseitige Informationspflichten bei Cyberangriffen, die Offenlegung staatlicher Doktrinen sowie die Erarbeitung einer gemeinsamen Terminologie. Vergleichbare Bemühungen existieren im Rahmen von ASEAN und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).

Transnationales Attributionskomitee zur Aufklärung von Cybervorfällen einsetzen

Mittelfristig könnten gemeinsame Standards für die Attribution von Cybervorfällen ein wirksames Instrument sein, um die Stabilität im Cyberraum zu erhöhen. Denn dadurch könnte zwischen international legitimen und illegitimen Beschuldigungen und Sanktionierungen unterschieden werden. Noch einen Schritt weiter gehen Vorschläge zur Einrichtung eines transnationalen Attributionskomitees, in dem sich unabhängige Experten um die Aufklärung brisanter Cybervorfälle bemühen. Eine solche Institution könnte die Voraussetzung für ein international akzeptiertes Anprangern von Angriffen schaffen, wodurch Verstöße gegen Verhaltensnormen kostspieliger und seltener würden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dem Trend zunehmend offensiver Cyberdoktrinen sollte Deutschland auf mehreren Ebenen entgegenwirken. Die Bundesregierung sollte die Option militärischer Hackbacks auf begründete Ausnahmefälle beschränken, also auf die Abwehr gravierender und akuter Gefahren, die mit diplomatischen oder polizeilichen Maßnahmen nicht bewältigt werden können. Analog zu konventionellen Auslandseinsätzen der Bundeswehr muss die Zustimmung des Bundestags verpflichtend sein. Um angemessen schnelle Reaktionen zu ermöglichen, könnte die Autorisierung zunächst durch einen ständig erreichbaren Unterausschuss erfolgen. Der gesamte Bundestag müsste aber umgehend in Kenntnis gesetzt werden. Er könnte dann beispielsweise den Abbruch fortdauernd eskalierender Einsätze verlangen. Die Entwicklung offensiver Kapazitäten sollte auf wenige Einsatzszenarien begrenzt werden. Stattdessen sollten Ressourcen in die Stärkung der Resilienz kritischer Infrastrukturen fließen. Sicherheitsanforderungen für Hard- und Softwareanbieter sollten erhöht und der Informationsaustausch über Cyberattacken und Verwundbarkeiten verbessert werden.

Bewegung gibt es in globalen Normbildungsinitiativen. Um dem beobachtbaren „Wettrüsten“ im Cyberraum entgegenzuwirken, sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die Arbeit von GGE und OEWG im VN-Kontext mittelfristig wieder zusammengeführt wird und kurzfristig eine enge Koordination der Agenden erfolgt. Inhaltlich sollte sich Deutschland für eine möglichst universelle Bekräftigung grundlegender Normen einsetzen. Dazu gehören die Tabuisierung von Angriffen auf den Public Core des Internets sowie der Verzicht auf Cyberattacken (no first-use) gegen kritische zivile Infrastruktur. Ebenso wichtig ist es, positive Anreize für Verhaltensänderungen nichtstaatlicher Akteure zu schaffen. So ließe sich der bisherige GGE-Normenkatalog durch die Verpflichtung ergänzen, eine Kultur der Offenlegung von Sicherheitslücken durch eine stärkere Zusammenarbeit mit „ethischen Hackern“ zu fördern.

Um die Logik von Nullsummenspielen und Präventivschlägen zu durchbrechen, sollte Deutschland stärker als Sponsor divers zusammengesetzter Austauschforen wie der GCSC agieren, die Eskalationsrisiken, den Einfluss von Fehlwahrnehmungen auf das Krisenmanagement sowie Proliferationsgefahren thematisiert sollten. Um das Risiko ungewollter Eskalationen zu verringern, bedarf es schließlich dringend einer internationalen Verständigung über Standards für die Attribution von Cyberattacken sowie unparteiischer Analyseinstanzen. Die Bundesregierung sollte für die Einrichtung eines transnationalen Attributionskomitees werben und einen Vorschlag für dessen Organisation und Finanzierung machen. Um dessen Unabhängigkeit und Integrität zu garantieren, sollten international anerkannte Forschungsinstitutionen auf dem Gebiet der Computerforensik dieses Gremium besetzen und nicht die Staaten selbst. Eine hinreichend unabhängige und international legitimierte Institution könnte das Reputationsrisiko für die Verletzung internationaler Normen steigern und zugleich die Gefahr militärischer Überreaktionen auf Cybervorfälle senken.

1 Der GMI des BICC bildet das relative Gewicht und die Bedeutung des Militärapparats eines Staates im Verhältnis zur Gesellschaft als Ganzes ab. Hierzu setzt er die Militärausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) eines Staates und zu den staatlichen Gesundheitsausgaben und berücksichtigt weitere Indikatoren wie die Relation der Soldaten zur Gesamtbevölkerung.

2 European Commission o.J: European Defence Fund, in: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/european-defence-fund_en; 19.03.2020. Ansätze 2014–2020: 590 Mio. €. Endgültige Beschlussfassung steht noch aus. Zahlen könnten sich noch ändern.

3 Geschätzt auf der Grundlage der Angaben in European Defence Agency 2020: Defence Data 2016-17, in: https://eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal; 29.04.2020.

4 Der Generalsekretärsmechanismus der VN dient der Untersuchung eines vermuteten Einsatzes chemischer, biologischer und toxikologischer Waffen. Er bietet den Rahmen für objektive Untersuchungen angeblicher Verstöße gegen internationale Vereinbarungen.

5 Auf künstliche Intelligenz und Robotik geht dieses Kapitel nicht ein, da diese nicht zu einer direkten Gefährdung der digitalen Infrastrukturen (v.a. Internet) beitragen. Fake News und Deep Fakes behandelte das Friedensgutachten 2019 ausführlich (→ Friedensgutachten 2019, Kap. 5).

Autorinnen und Autoren

Dr. Christian Alwardt
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Michael Brzoska
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Mischa Hansel
BICC – Bonn International Center for Conversion / SEF – Stiftung Entwicklung und Frieden

Dr. Gunnar Jeremias
Carl Friedrich von Weizsäcker-Zentrum für Naturwissenschaft und Friedensforschung, Universität Hamburg

Dr. Margret Johannsen
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Oliver Meier
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Max Mutschler
BICC – Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Conrad Schetter (Koordination)
BICC – Bonn International Center for Conversion

Jantje Silomon, PhD
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Simone Wisotzki
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Herbert Wulf
BICC – Bonn International Center for Conversion

Quellenverzeichnis

Bonn International Center for Conversion (BICC) 2019: Datenbank zu Rüstungsexporten, in: http://ruestungsexport.info; 29.01.2020.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2019a: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2018, in: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2; 12.03.2020.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2019b: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2019, in: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexport-zwischenbericht-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=10; 12.03.2020.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2020a: Antwort von Staatssekretär Dr. Ulrich Nußbaum an Katja Keul (MdB) vom 06.01.2020 (Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Dezember 2019, Frage Nr. 478); in: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2019/12-478.pdf?__blob=publicationFile&v=2; 12.03.2020.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2020b: Antwort von Staatssekretär Dr. Ulrich Nußbaum an Sevim Dagdelen (MdB) vom 23.04.2020 (Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat April 2020, Frage Nr. 242); in: https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2020/Antwort_-_Schriftliche_Frage_4-242_-_Waffenexporte.pdf; 05.05.2020

Bundesregierung 2018: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem NATO-Generalsekretär Stoltenberg, 15. Juni 2018, Berlin, in: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-nato-generalsekretaer-stoltenberg-1142060; 11.03.2020.

Busch, Carolin 2020: Von Firewall bis Hackback: Das Spektrum militärischer Cyberoperationen, Arbeitspapier 1/20, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, in: https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2020_1.pdf; 11.03.2020.

Center for Strategic & International Studies o.J.: Global Cyber Strategies Index, in: https://www.csis.org/programs/technology-policy-program/cybersecurity-and-governance/global-cyber-strategies-index; 02.02.2020.

European Court of Auditors 2019: European Defence, Review 09/2019, in: https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=51055; 11.03.2020.

Faesen, Louk et al. 2019a: Conflict in Cyberspace. Parsing the Threats and the State of International Order in Cyberspace, in: https://www.hcss.nl/pub/2019/strategic-monitor-2019-2020/conflict-in-cyberspace/; 02.02.2020.

Faesen, Louk et al. 2019b: Conflict in Cyberspace. Global Security Pulse 2019, Strategic Monitor 2019–2020, in: https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/190625%20Cyber%20Pulse%20Final.pdf; 02.02.2020.

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) 2020: Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, in: https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2019/12/R%C3%BCstungsexportbericht-2019.pdf; 12.03.2020.

Jiang, Tianjiao 2019: From Offense Dominance to Deterrence: China's Evolving Strategic Thinking on Cyberwar, in: Chinese Journal of International Review 1: 2, 1–23.

Meakins, Joss 2018: Living in (Digital) Denial: Russia's Approach to Cyber Deterrence. Euro-Atlantic Security Report, in: https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/Living-in-Digital-Denial-Russia%E2%80%99s-Approach-to-Cyber-Deterrence.pdf; 02.02.2020.

Morgan, Steve 2019: Global Cybersecurity Spending Predicted to Exceed $1 Trillion from 2017–2021, https://cybersecurityventures.com/cybersecurity-market-report/; 02.02.2020.

Mutschler, Max/Bales, Marius 2020: Globaler Militarisierungsindex 2019, in: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_GMI_2019_D.pdf; 05.03.2020.

Orr, Jeff 2019: Global Military Transformation Includes $16 Billion in Cyber Security by 2023, in: https://www.cshub.com/data/articles/global-military-transformation-includes-16-billion-in-cyber-security-by-2023; 02.02.2020.

Sanger, David E./Perlroth, Nicole 2019: U.S. Escalates Online Attacks on Russia's Power Grid, in: https://www.nytimes.com/2019/06/15/us/politics/trump-cyber-russia-grid.html; 02.02.2020.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 2020: SIPRI Military Expenditure Database, in: https://www.sipri.org/databases/milex; 27.04.2020.

Tillack, Hans-Martin 2019: Luftabwehrsysteme auf Militärtrucks deutscher Hersteller offenbar im Einsatz in Libyen, in: https://www.stern.de/politik/ausland/militaertrucks-deutscher-hersteller-im-buerger-krieg-in-libyen-im-einsatz-8788606.html; 29.01.2020.

Valeriano, Brandon/Jensen, Benjamin 2019: The Myth of the Cyber Offense, Cato Institute Policy Analysis Nr. 862, in: https://www.cato.org/publications/policy-analysis/myth-cyber-offense-case-restraint; 02.02.2020.

Wezeman, Pieter D. et al. 2020: Trends in International Arms Transfers, 2019, SIPRI Fact Sheet, in: https://sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs_2003_at_2019.pdf; 12.02.2020.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

27 /96
Globale Militärausgaben
Quelle: SIPRI Military Expenditure Data Base.
Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2020.

28 /96
Globale Militärausgaben: ausgewählte Anteile
Quelle: SIPRI Military Expenditure Data Base.
Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2020.

29 /97
Rang Deutschlands für verschiedene Indikatoren von Militarisierung und Friedlichkeit
Quellen: Militärausgaben und Exporte von Großwaffen: SIPRI Datenbanken; GPI: Institute for Economics and Peace: Global Peace Index 2019, http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf; BICC GMI.

30 /97
Tatsächliche (2019) und gemäß Bundeshaushaltsplan ermittelte deutsche Militärausgaben nach NATO-Kriterien
Quellen: Defence Expenditure of NATO Countries (2013–2019), in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_171356.htm; Deutscher Bundestag: Finanzplan des Bundes 2019–2023, Drucksache 19/11801; Bundesministerium der Finanzen: Bundeshaushalt 2019, in: https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/Haushaltsgesetz_2019_Bundeshaushaltsplan_Gesamt.pdf.
Angaben für 2019 vorläufig; für 2020ff.: Fortschreibung der NATO-Angabe für 2019 mit Zuwachsraten für Verteidigungsausgaben, Bundeshaushalt und Bruttoinlandsprodukt aus Finanzplan des Bundes 2019–2023.
Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2020.

31 /99
Anteil an globalen Exporten von Großwaffen 2015–2019
Quelle: SIPRI Arms Transfer Database
Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2020.

32 /100
Deutsche Rüstungsexporte
Quellen: GKKE Rüstungsexportberichte. Die Angaben für hochproblematische Länder erfolgen auf Grundlage der Einstufung der Rüstungsexportdatenbank des BICC (ruestungsexport.info). Als "hoch problematisch" werden Länder eingestuft, die mindestens im Hinblick auf vier der insgesamt acht Kriterien als "kritisch" bewertet werden. Die acht Kriterien der Datenbank orientieren sich dabei an den acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten. Hierzu zählen etwa die Menschenrechtssituation im Land, innere Gewaltkonflikte oder die regionale Stabilität. Aufgrund der seit 2017 geänderten methodischen Grundlagen der Rüstungsexportdatenbank sind diese Angaben nur bedingt von Jahr zu Jahr vergleichbar.
Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2020.

34 /105
Anzahl staatlich lancierter Cyberattacken
Quelle: Cyber Operations Tracker, Council of Foreign Relations, in: https://www.cfr.org/interactive/cyber-operations; 11.03.2020. Grundlage der Grafik bildet die Datensammlung des Cyber Operations Tracker (COT) des Council of Foreign Relations. COT weist ausdrücklich darauf hin, dass die Attribution von Cyberangriffen ein aufwendiger, methodisch schwieriger und oftmals nicht abgeschlossener Prozess ist. COT bezieht sich auf frei zugängliche Verzeichnisse unparteiischer Organisationen sowie Veröffentlichungen von Cyber-Sicherheitsunternehmen als auch Pressemitteilungen von Regierungsinstitutionen, erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Cyber-Vorfälle werden nach dem Datum ihrer Aufdeckung erfasst, dabei können die Malware oder der Akteur bereits über einen längeren Zeitraum aktiv gewesen sein. Der Zugang zu Quellen wird durch sprachliche Barrieren eingeschränkt, weshalb Cyberangriffe auf Ziele im „Westen“ überrepräsentiert sind.

4

2020 / Wer ordnet die Welt? Neue Mächte und alte Institutionen /

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG

4.1 ↘ Macht und institutionelle Ordnung: die Trends

4.2 ↘ Gibt es eine neue Weltordnung?

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Europa muss strategischen Diskurs über unverzichtbare Normen führen** Die Institutionen und Normen der internationalen Ordnung werden längst umgestaltet. Um darauf Einfluss zu nehmen, müssen Kernnormen identifiziert und ihre Verletzung sanktioniert werden. Dazu gehören neben souveräner Gleichheit und territorialer Unverletzlichkeit auch elementare Menschenrechte.

2 **Gestaltung bedarf eines langen Atems** Die internationale Ordnung wird nicht von China und Russland allein geschwächt. Traditionelle Unterstützer wie die USA, die sich von Normen und Institutionen abwenden, tragen ebenso dazu bei. Zeitweise Rückschläge sollten die EU nicht davon abhalten, beharrlich Normen und Institutionen zu erneuern.

3 **Russland braucht Europa, um seine Interessen zu verwirklichen** Russlands Obstruktionspolitik kommt immer häufiger an ihre Grenzen. In einer Allianz mit China bliebe Russland die Anerkennung als gleichrangige Macht jedoch verwehrt. Darum kann und muss Russland für eine internationale Friedensordnung gewonnen werden, sobald eine Übereinkunft zwischen der Ukraine und Russland über den Status der Krim und die Zukunft der Ostukraine erreicht wird.

4 **Auch China braucht Europa, um seine Interessen zu verwirklichen** Angesichts der Einhegungs-Strategie der USA benötigt China Europa, um seine institutionellen und wirtschaftlichen Ziele zu verwirklichen. Europa hat dadurch die Chance, beim EU-China-Gipfel im Herbst von China Zugeständnisse beim Marktzugang, aber auch bei Mindeststandards im Bereich Menschenrechte zu erzielen.

5 **Europa muss diversifizieren und gezielt Kapazitäten aufbauen** Die Debatte um Huaweis möglichen Ausschluss vom 5G-Ausbau in Europa ist fehlgeleitet. Um langfristige Abhängigkeiten zu vermeiden, braucht es Diversifizierung, die nur durch Investitionen in eigene Kompetenzen in Schlüsseltechnologien zustande kommt. Kurzfristig geht es nicht um Ausschluss, sondern um Begrenzung und Kontrolle.

6 **“If you can’t beat em, join em”** China und Russland haben eigene Interessen an einer stabilen internationalen Rechtsordnung. Um das zu nutzen, muss die EU Gemeinsamkeiten ausloten und neue Institutionen nicht als Krisen, sondern als Möglichkeit zur Mitgestaltung sehen. Das Vorbild ist die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank.

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG / Wer ordnet die Welt? Neue Mächte und alte Institutionen /

Machtrivalitäten dominieren gegenwärtig das Weltgeschehen und schwächen internationale Normen und Institutionen. So wie sich alte Mächte aus Institutionen zurückziehen und Normen ignorieren, dringen neue ein und beginnen, die Ordnung umzugestalten. Die Frage ist nicht, ob die Ordnung erhalten werden kann, sondern wer an der Gestaltung der Ordnung teilhat. Europa braucht einen strategischen Diskurs über Kernnormen, eigene Kapazitäten und einen langen Atem, wenn es Einfluss darauf nehmen will.

4.1 ↙ Macht und institutionelle Ordnung: die Trends

Handelskonflikte, Blockaden in den Vereinten Nationen (VN), Aufkündigungen von Rüstungskontrollabkommen und die Gründung alternativer Institutionen zeichnen die gegenwärtige Lage der internationalen Ordnung aus. Verantwortlich dafür scheinen allzu oft die neuen und alten Großmächte und die Rivalitäten zwischen ihnen. Welche Konsequenzen hat das für die Friedensfähigkeit der institutionellen Ordnung, d.h. ihr Vermögen, Konflikte in geregelte und rechtliche Bahnen zu überführen? Wie kann diese Friedensfähigkeit gesichert werden? Die aktuellen Trends zeigen:

- Es sind weniger „neue“ Mächte, sondern traditionelle Großmächte, die die internationale Ordnung herausfordern. Anders als es die ursprüngliche Diskussion über einen bevorstehenden Machtwechsel vermuten ließ, sind die aufstrebenden BRICS-Staaten nicht als gemeinsame Herausforderer zu betrachten.

- Insbesondere China und Russland versuchen jedoch, die internationale Ordnung umzubauen. Sie setzen internationale Institutionen unter Druck, wobei Russland eher eine Obstruktionspolitik betreibt, während China proaktiv in Institutionen agiert.

- Sie können dies erfolgreich tun, weil „alte“ Mächte, allen voran die USA, sich teils aus internationalen Institutionen zurückziehen oder diese offensiv unterlaufen. Verstärkt wird diese Problematik durch den Aufstieg rechtspopulistischer Parteien in vielen Ländern Europas und in den USA, die generell skeptisch gegenüber internationaler Kooperation sind.

„NEUE“ UND „ALTE“ MÄCHTE IN DER INTERNATIONALEN ORDNUNG

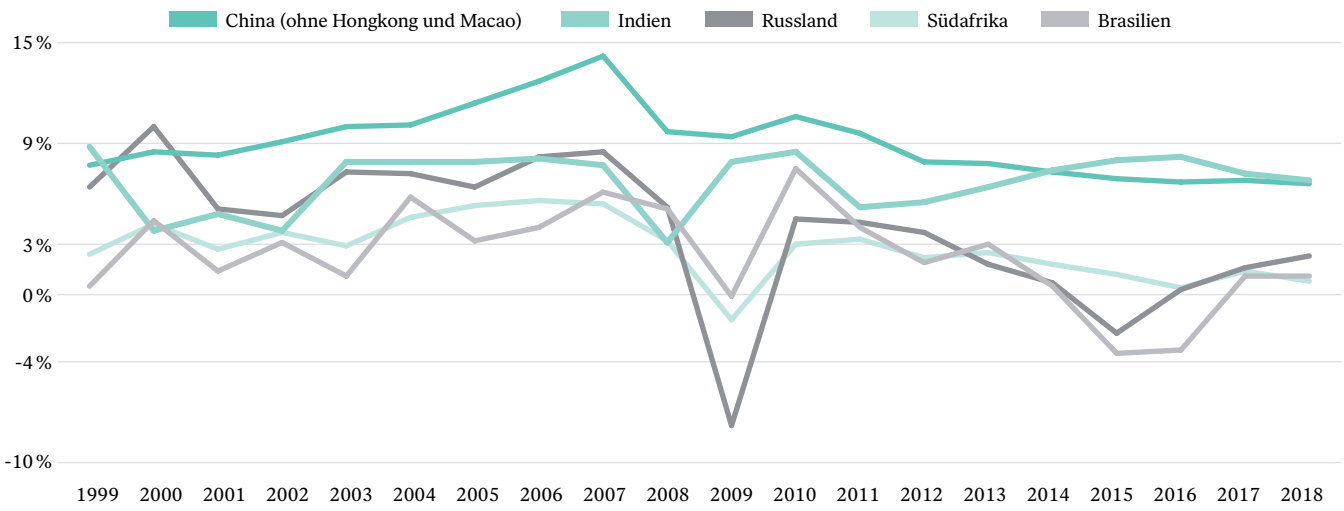
Die Frage nach einem Machtübergang und seinen institutionellen Folgen für die Weltordnung ist keine neue: Schon in den frühen 2000er Jahren wurde darüber spekuliert, dass aufstrebende „neue“ Mächte – gemeint waren die sogenannten BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) – die Institutionen und Normen der internationalen Ordnung und damit ihre friedenssichernden Funktionen schwächen würden. Dies würde eintreten, wenn sie wirtschaftlich und militärisch die „alten westlichen“ Mächte – gemeint sind zumeist die USA und die EU – eingeholt hätten. Obgleich sich die BRICS aber inzwischen als Gruppe institutionalisiert haben, sind ihre Interessen wie auch ihre ökonomischen, militärischen und soziokulturellen Profile so unterschiedlich, dass von ihnen als Gruppe keine Herausforderung der gegenwärtigen institutionellen Ordnung ausgeht.

Die BRICS-Staaten taugen nicht als Herausforderer der Ordnung, zu unterschiedlich sind ihre Kapazitäten, Interessen und Ziele

Aufgrund ihres gemeinsamen ökonomischen Potenzials haben die BRICS-Staaten ihren Anteil am weltweiten Bruttoinlandprodukt von unter 10 % im Jahr 1999 auf rund 24 % im Jahr 2018 steigern können. Davon entfallen aber 16 % auf China (2018), das als einziges Land neben Indien kontinuierlich auch hohe Wachstumsraten aufweist.

35 Wirtschaftswachstum in den BRICS-Staaten (jährlich in %)

Quelle → **4** /137



36 BRICS

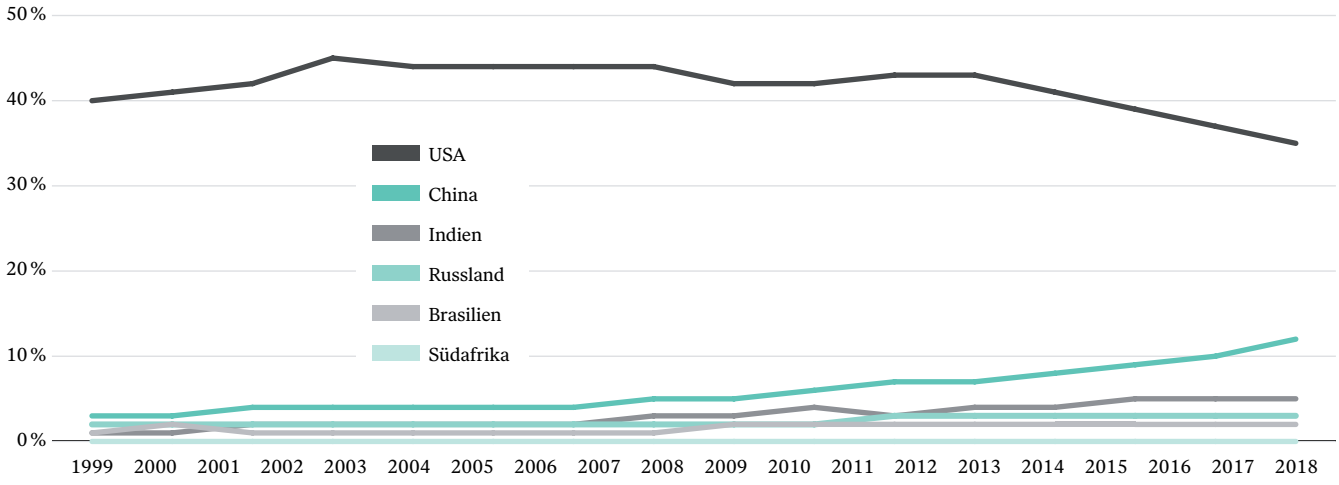
Die Bezeichnung BRICS geht auf einen Bericht der Investmentfirma Goldman Sachs zurück, die mit der Auszeichnung von Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC) als aufstrebenden Mächten ein neues Investmentportfolio bewerben wollten. Die Staaten machten sich diese Bezeichnung zu eigen und wurden mit der Aufnahme Südafrikas 2011 schließlich zur BRICS-Gruppe.

Die BRICS-Staaten sind in ihren jeweiligen Regionen zu den schlagkräftigsten Akteuren herangewachsen, aber bis auf China und Russland verfolgen sie keine globalen ordnungspolitischen Interessen. Zwar haben sie ihre Aktivitäten im Kontext der Weltwirtschaftskrise erheblich ausgeweitet, BRICS-Erklärungen beschränken sich jedoch in der Regel darauf, gemeinsame Positionen zu betonen oder einen allgemeinen Rahmen abzustecken, anstatt konkrete Handlungsschritte zu vereinbaren. Konflikte innerhalb oder zwischen den BRICS wie die Situation in der Ukraine, in Kaschmir und im südchinesischen Meer, oder auch der indisch-chinesische Grenzkonflikt, werden ausgeklammert.

Auch militärisch stechen China und Russland heraus: Zwar ist in den vergangenen 20 Jahren für alle BRICS-Staaten ein Anstieg der Rüstungsausgaben zu beobachten, jedoch wird dieser Anstieg vor allem von China getragen, gefolgt von Indien und Russland → **37** /121. China verfügt mittlerweile über den zweitgrößten Verteidigungshaushalt weltweit und ist der zweitgrößte Waffenproduzent hinter den USA, aber noch

37 Anteile der BRICS-Staaten an Weltrüstungsausgaben im Vergleich zu den USA

Quelle → **4** /137



vor Russland (→ Tian/Su 2020).[1] Indiens Aufrüstungsbemühungen sind vor dem Hintergrund des schwelenden Dauerkonfliktes mit dem Erzfeind Pakistan zu sehen und weniger auf eine Fähigkeit zur globalen Machtprojektion gerichtet.

Es bleiben also nur China und Russland, die globale ordnungspolitische Ambitionen und Ressourcen für ihre Ziele haben, und beide präsentieren sich auch immer selbstbewusster als Herausforderer der gegenwärtigen Ordnung.

ALTE NEUE GROSSMÄCHTE

Die Volksrepublik China hat ihre weltpolitische Rolle in den vergangenen Jahren grundsätzlich neu definiert. Innenpolitisch hat Staats- und Parteichef Xi Jinping sich eine weitgehend unangreifbare Machtposition verschafft. Zum 70. Jahrestag der Volksrepublik (VR) am 1. Oktober 2019 sprach er von der Wiedergeburt der großen chinesischen Nation. Zusehends tritt die VR als selbstbewusste Großmacht auf mit dem Anspruch, bis Mitte der 2020er Jahre über eine „Armee von Weltklasse" zu verfügen. Dies sorgt angesichts ungelöster Territorialstreitigkeiten, die China zusehends militarisiert (etwa im Südchinesischen Meer), bei Nachbarn für Unruhe. Es befeuert außerdem die Bedrohungsszenarien in den USA.

Wirtschaftlich ist die VR insbesondere in IT-basierten Schlüsseltechnologien zum zentralen Herausforderer der europäischen und amerikanischen Industrie geworden. Mit der „Neuen Seidenstraße" hat die VR schließlich begonnen, bislang unerschlossene Märkte mittels Infrastrukturmaßnahmen zu erschließen.

China und Russland erheben Großmachtansprüche

Auch Russland unterstreicht seine Großmachtansprüche unverhohlen und immer öfter auch mit Erfolg. Trotz fortbestehender Sanktionen setzt es die Implementierung der Annexion der Krim fort und kultiviert seine Rolle als entscheidende Macht zur Befriedung der Ostukraine. In Syrien hat Russland den Status der wichtigsten „Ordnungsmacht" eingenommen. Russlands Politik in diesen Konflikten zielt aber eher auf die Stärkung der eigenen Macht als auf die Etablierung einer stabilen Ordnung oder die Beförderung des Friedens. In beiden Fällen ist vor allem die Zivilbevölkerung die Leidtragende. Darüber hinaus zeigt Russland teils obstruktive Politiken: von Attentaten im Ausland, wie im Fall Skripal, über Desinformation bis hin zur verdeckten konventionellen Kriegsführung in der Ukraine oder in Libyen. Gleichzeitig droht eine neue nukleare Rüstungsspirale zwischen den USA und Russland nach der Aufkündigung oder Blockade zentraler Rüstungskontrollverträge wie INF oder New START → **3**.

Weder die VR noch Russland sind als „neue" Mächte zu bezeichnen, sondern vielmehr sind sie – auch dem eigenen Selbstbild nach – alte Großmächte, die aus unterschiedlichen Gründen ihren Status aufgeben mussten, ihn sich nun aber zurück erkämpft

haben. Xi spricht angesichts des 70. Jahrestags der VR gar vom Ende einer 100jährigen Demütigung. Beide Staaten vertreten ein staatszentriertes ordnungspolitisches Modell, in dessen Zentrum das Prinzip nationaler Souveränität steht. Regulierungsansprüchen internationaler Institutionen, die sich auf Politiken innerhalb der Staaten auswirken, stehen sie entsprechend skeptisch gegenüber. Darunter fallen sowohl menschenrechtliche Vorgaben und Standards von good governance als auch weitergehende Handels- und Produktregulierungen.

China und Russland intensivieren Handel und militärische Zusammenarbeit

In den vergangenen Jahren haben die beiden Staaten ihre Kooperation deutlich intensiviert. Zwischen 2011 und 2018 wuchs das bilaterale Handelsvolumen zwischen China und Russland um fast ein Drittel auf rund 108 Mrd. US-$. China und Russland haben auch ihre militärische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit stark ausgebaut. Das bezeugen mehr als 25 gemeinsame Manöver, an denen teilweise auch andere Staaten beteiligt waren, zuletzt im Dezember 2019 unter Beteiligung Irans, ebenso wie der Anstieg russischer Rüstungsexporte nach China, die russische Unterstützung in der Entwicklung des chinesischen Raketenabwehrsystems sowie Kooperationsabkommen im Bereich der Cybersicherheit (2015) oder der Weltraumerkundung (2019) (→ Xinhua 2019).

Innerhalb internationaler Institutionen lässt sich ein gemischtes Bild der Zusammenarbeit beobachten. Während China proaktiv seine Interessen umzusetzen versucht und, wenn das nicht gelingt, neue Institutionen gründet, verfolgt Russland eher eine Blockade- und Obstruktionspolitik. Gemeinsame Strategien lassen sich aber in den Vereinten Nationen und mit Blick auf neue und regionale Organisationen beobachten.

In den großen Weltwirtschaftsinstitutionen nimmt China – wenig überraschend – eine proaktive Rolle ein, da seine exportorientierte Wirtschaft vom Freihandelsregime profitiert. China versucht, multilaterale Handelsliberalisierung mit Flexibilität und Freiräumen bei der Ausgestaltung nationaler Politiken in Einklang zu bringen. Die VR wehrt sich gegen eine Ausweitung des Regelungsbereichs des WTO-Regimes auf Aspekte „hinter den Grenzen“ (z.B. Wettbewerbsrecht) und befürwortet eine unterschiedliche Anwendung der Handelsregeln auf entwickelte Staaten und Entwicklungsländer, um faire Entwicklungschancen zu ermöglichen. Es ist nicht zuletzt auch der Streit darüber, ob der Status des Entwicklungslandes auf China und die BRICS (außer Russland) angewandt wird, der die Doha-Runde blockiert hat.[2] Chinas Anliegen, die Bretton-Woods-Institutionen zu reformieren, hat 2010 erste Früchte getragen, als die Verteilung der Stimmanteile im Internationalen Währungsfonds neu geregelt wurde. Inzwischen gehören China und Russland zu den zehn Staaten mit den meisten Stimmen (China: 6,1 %, Russland: 2,6 %), auch wenn sie nach wie vor über deutlich geringere Stimmenanteile als die USA (16,5 %) oder die Eurozonen-Staaten (21,5 %) verfügen.

Um sich größeren Einfluss zu sichern, gründet China auch neue Institutionen. Darunter fallen im Kontext der BRICS-Gruppe die 2014 gegründete New Development Bank (NDB) und das Contingent Reserve Arrangement (CRA). Mit diesen explizit als Ergänzung der etablierten Bretton-Woods-Institutionen bezeichneten Institutionen unterstreicht China seinen institutionellen Gestaltungsanspruch. Die NDB soll als Finanzierungsinstrument für Infrastruktur- und Entwicklungsprojekte in Entwicklungsländern und aufstrebenden Staaten dienen. Der über ein Kapital von 100 Mrd. US-$ verfügende Währungsfonds CRA soll die wirtschaftliche Kooperation zwischen den BRICS fördern und Liquidität in Krisenfällen sichern. Allerdings ist das Kapital beider Institutionen und damit ihr Einfluss überschaubar. Das gilt auch für die Asiatische Infrastrukturinvestitionsbank (AIIB), die China 2015 eingerichtet hat und zu deren inzwischen 76 Mitgliedsstaaten auch die G7-Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Kanada gehören.

China gründet neue Institutionen, um Einfluss zu sichern

Eine stärkere Interessenkoordination zeigen China und Russland innerhalb der VN. In der Generalversammlung stimmten Russland und China zwischen 2015 bis 2019 in 81 % der Resolutionen gleich ab – häufiger als etwa Deutschland und die USA (76 %) → **38** /124.

Auch im VN-Sicherheitsrat zeigen sie Übereinstimmung. Zwar setzt Russland sein Veto deutlich häufiger ein (22 Mal seit 2005) als China. China hat sein Vetorecht seit 2005 jedoch nur gemeinsam mit Russland genutzt (elf Mal) bzw. sich enthalten, wenn Russland sein Veto alleine eingesetzt hat.

Am deutlichsten kooperieren die beiden Staaten in der VN-Menschenrechtspolitik: Insbesondere über den Hebel des Budgets haben Russland und China erfolgreich Personalposten für Menschenrechtsthemen im Sekretariat reduziert, während sie mit der Strategie im Bereich der Friedensmissionen scheiterten.

38 Abstimmungs-Koinzidenz in der VN-Generalversammlung, 2015–2018

Quelle → **4** /137

	ZAF	BRA	IND	CHN	RUS	GER	GBR	FRA
USA	27 %	36 %	35 %	32 %	39 %	76 %	81 %	80 %
FRA	45 %	48 %	43 %	46 %	51 %	91 %	98 %	
GBR	45 %	49 %	44 %	45 %	51 %	93 %		
GER	50 %	56 %	48 %	50 %	51 %			
RUS	64 %	57 %	69 %	80 %				
CHN	76 %	71 %	70 %					
IND	69 %	71 %						
BRA	86 %							

Durchschnittliche Koinzidenz	
Intra-„Westen“:	86 %
„Westen“–BRICS:	44 %
Intra-BRICS:	71 %

352 Abstimmungen, Enthaltungen zählen als „Nein“, Abstimmung zum Israelisch-Palästinensischen Konflikt ausgeschlossen

Innerhalb der VN zeigen sich aber auch charakteristische Unterschiede zwischen Chinas und Russlands Institutionenpolitik. Während Russland eher durch Blockadepolitik auffällt, engagiert sich China innerhalb der Institutionen. So hat China anders als Russland sein Engagement in VN-Friedensmissionen in den vergangenen Jahren deutlich ausgebaut und ist mit aktuell 2.544 entsandten Personen (Stand 31.1.2020) in die Top 10 der truppenstellenden Staaten eingezogen und stellt alleine mehr als anderthalbmal so viel Personal wie die anderen ständigen Sicherheitsratsmitglieder zusammen.

Beide Staaten kooperieren schließlich in bestehenden Regionalorganisationen und regionalen Initiativen. Innerhalb der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) hat China seit 2010 von Russland die Führungsrolle übernommen und sie im Tandem mit seiner Seidenstraßeninitiative zum Instrument seiner Entwicklungsagenda gemacht. Inzwischen hat sich die SCO weitgehend unbemerkt zu einem neuen Regionalbündnis transformiert, das nicht nur die Region Zentralasien zu koordinieren beansprucht, sondern auch eigene Ordnungs- und Sicherheitsentwürfe, etwa für Afghanistan und Pakistan, vorlegt. Zudem verständigten sich Putin und Xi auf die strategische Zusammenführung der von Russland vorangetriebenen Eurasischen Wirtschaftsunion (gemeinsamer Zoll- und Wirtschaftsraum, dem neben Russland Armenien, Kasachstan, Kirgisien und Weißrussland angehören) und der chinesischen Neuen Seidenstraße (→ Kaczmarski 2017). Sie stellen den von den USA (vor Trump) und Japan propagierten Freihandelsabkommen damit eigene Ordnungsmodelle entgegen.

Diese Entwicklungen sind nicht zu verstehen, ohne die Politik der „alten“ Führungsmacht einzubeziehen: der USA. Der Rückzug der USA aus internationalen Institutionen öffnete erst die Räume, in denen China und Russland ihre alternativen Vorstellungen durchsetzen können. Darüber hinaus ist es aber auch die offensive Blockadepolitik der USA in internationalen Institutionen, die diese schwächt. Chinas und Russlands Erfolge, die Menschenrechtspolitik der VN zurückzudrehen, ist auch Folge des Rückzugs der USA sowohl aus dem VN-Menschenrechtsrat im Juni 2018 als auch aus der UNESCO Ende 2018. Notorisch drohen die USA zudem, den VN den Geldhahn zuzudrehen. Auch die Blockade innerhalb des Sicherheitsrats ist nicht allein auf China und Russland zurückzuführen, sondern auch durch die USA bedingt, die nach wie vor außerhalb des humanitären Völkerrechts und des VN-Sicherheitsrats zu militärischen Maßnahmen greifen. Das gleiche gilt für den Freihandelsbereich, in dem nicht China, sondern die USA die WTO nachhaltig schwächen, weil die US-Administration zunehmend auf bilaterale Handelsverträge setzt, die WTO-Regeln durch Strafzölle in bilateralen Konflikten offensiv verletzt und nicht zuletzt das Streitschlichtungspanel der WTO systematisch finanziell und organisatorisch aushungert. Hinzu tritt jüngst die WHO, der die USA im April 2020 wegen ihrer Handhabung der Corona-Pandemie ihre Mitgliedsbeiträge vorenthält.

Rückzug der USA aus internationalen Institutionen ermöglicht größeren Einfluss Chinas und Russlands

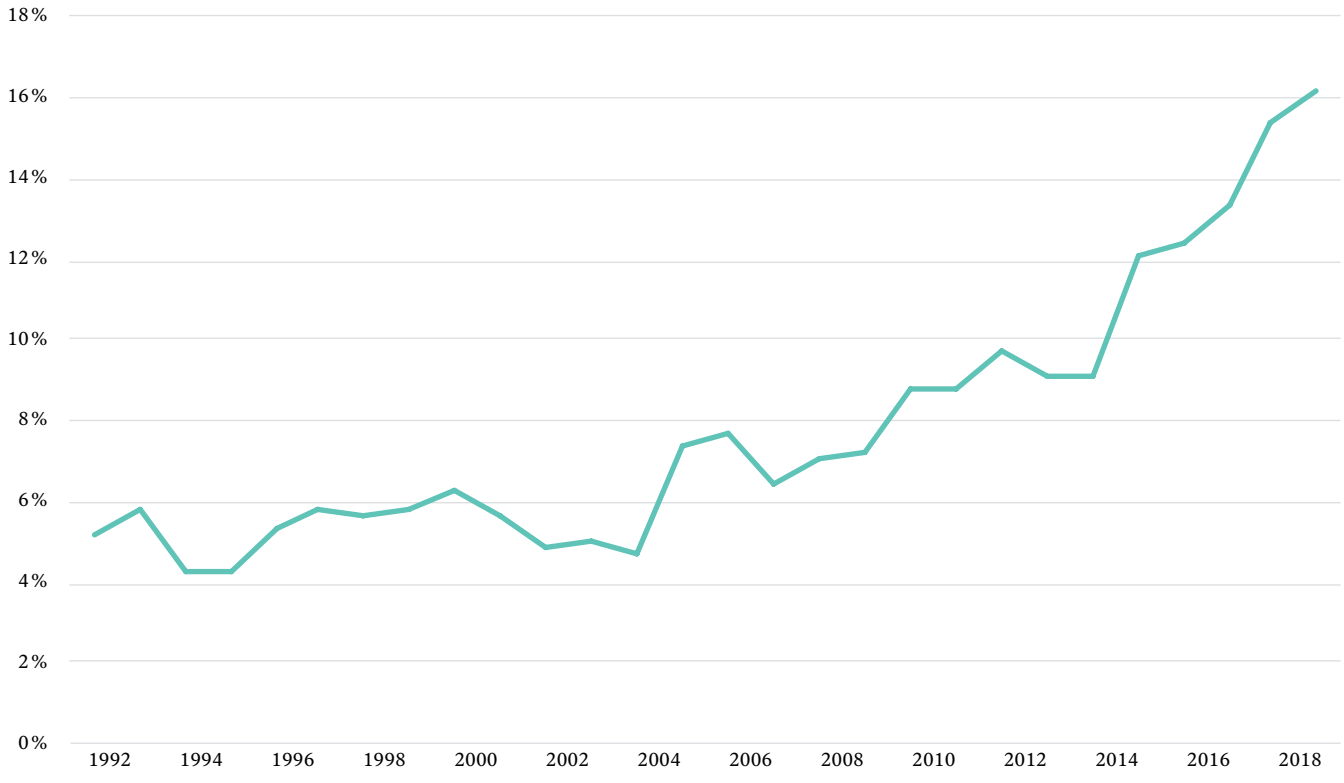
Auch die einseitige Kündigung des Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplans (JCPOA) mit Iran hat, anders als von US-Präsident Trump immer wieder betont, nicht zur Verhandlung eines besseren Atom-Abkommens geführt, sondern die beiden Staaten an den Rand einer militärischen Auseinandersetzung und Iran näher als je zuvor an den Besitz nuklearer Waffen gebracht (→ Albright/Stricker 2019).

4
126

Doch nicht allein die USA haben den Verfall der internationalen Ordnung zu verantworten. In vielen Ländern Europas sind vermehrt rechtspopulistische Parteien erfolgreich, die internationale Kooperation ablehnen → **39** /126. Im Zuge ihres Aufstiegs sind Regierungen gegenüber internationaler Zusammenarbeit und multilateralen Institutionen generell vorsichtiger geworden, sodass aus dem „westlichen" Lager kaum nennenswerte Initiativen kommen, wie die internationale Ordnung gestärkt werden könnte. Die Allianz für Multilateralisten, angestoßen von Frankreich und Deutschland, sticht da schon heraus, obwohl ihre Effekte eher verhalten sind (→ Deitelhoff/Marauhn 2019).

39 Stimmenanteile rechtspopulistischer Parteien bei Wahlen in Europa 1992–2019 (nach Bevölkerungsgröße gewichtet)

Quelle → **4** /137



4.2 ↙ Gibt es eine neue Weltordnung?

Insgesamt zeigen diese Entwicklungen zweierlei. Erstens sind es nicht neue, sondern alte Großmächte, die internationale Institutionen unter Druck setzen. Zweitens unterscheiden sich ihre Strategien und Effekte durchaus: Die USA zeigen nur wenig Strategie, sondern einfach Desinteresse an Institutionen und nutzen diese nur, wo sie ihnen zupasskommen. Russland geht im Grunde genommen ähnlich vor, aber mit weniger Ressourcen, während insbesondere China sich in den internationalen Institutionen engagiert und dort, wo es nicht weiter kommt, neue Institutionen entwickelt.

AUF DEM WEG IN EINE CHINESISCHE WELTORDNUNG?

2019 hat die NATO erstmals die VR China im Rahmen der globalen Sicherheit als Herausforderung charakterisiert (→ Stoltenberg 2019), die EU spricht in ihrem China-Strategiepapier von einem systemischen Rivalen (→ European Commission/HRVP

40 Die Neue Seidenstraße

Quelle → 4 /137

2019). Das kommt nicht von ungefähr. Der wirtschaftliche Entwicklungspfad der VR China, das selbstbewusste Vordringen in neue Handlungsfelder und die Aufgabe militärischer Zurückhaltung sorgen in der NATO, aber auch in der EU oder den Vereinten Nationen, für Verunsicherung. Neben der Modernisierung und Aufrüstung des chinesischen Militärs beunruhigen insbesondere die Ausweitung des chinesischen Aktionsradius und der artikulierte Anspruch auf die Mitgestaltung „neuer" Räume wie der Arktis oder des Weltraums. Das 2019 veröffentlichte chinesische Weißbuch zur Landesverteidigung hat den Weltraum als sicherheitspolitisches Aktionsfeld klassifiziert (→ State Council 2015). China hat im Dezember 2018 mit der Chang'e 4-Mission die Erkundung der erdabgewandten Mondseite begonnen, und 2019 haben China und Russland ihre Kooperationsabsichten im Bereich der Weltraumerkundung offiziell unterstrichen. Diesen zivilen Erkundungsmissionen wird eine potenzielle militärische Komponente zugeschrieben, was wohl einer der Gründe war, weshalb der US-Präsident im Dezember 2019 die bereits angekündigte Gründung einer Space Force vollzog, um gegen zukünftige militärische Konflikte im Weltall gewappnet zu sein.

China sieht Weltraum als sicherheitspolitisches Aktionsfeld

Wie kein anderes Projekt steht aber die Initiative der Neuen Seidenstraße → **40** /127 für die Neufassung der chinesischen Außen- und Sicherheitsstrategie und der Weltordnungspolitik der VR China. Im Herbst 2013 hatte Xi Jinping zunächst in Kasachstan mit der Eurasischen Landbrücke die kontinentale Seidenstraße reaktiviert. Wenig später erfolgte die Proklamation einer maritimen Seidenstraße. China investiert in den Bau von Häfen, Flughäfen, Schienennetzen und Autobahnen entlang dieser neuen Seidenstraße(n). Auf der einen Seite zielen die Investitionen auf eine Diversifizierung von Import- und Exportrouten ab, um die Verwundbarkeit der chinesischen Wirtschaft zu reduzieren. Diese ist stark exportorientiert und auf den Import von Energieressourcen angewiesen. Die bisherigen Handelsrouten könnten durch Seeblockade im Zuge von Handelskriegen oder durch maritimen Terrorismus im Südchinesischen Meer gefährdet werden. Auf der anderen Seite gehen die Aufträge zum Bau und Ausbau dieser Transportinfrastruktur in der Regel an chinesische, häufig staatseigene Firmen. Dies ermöglicht den Export vorhandener Überkapazitäten und sichert Folgeaufträge.

Die Neue Seidenstraße ist das zentrale Projekt der Weltordnungspolitik Chinas

Für die Infrastrukturprojekte vergibt die VR China konditionsfreie Kredite ohne Bonitätsprüfung oder Auflagen, die dazu beitragen könnten, alte Staatsschulden abzubauen und die zukünftige Liquidität sicherzustellen. Zudem knüpft China keine politischen Forderungen an seine Seidenstraßenprojekte. Dies birgt für strukturschwache Regionen und Transformationsländer Chancen, aber auch unkalkulierbare Risiken. Gerade in Afrika und Lateinamerika besteht ein extremer Modernisierungsdruck. China dient als Partner für den Aufbau strategisch wichtiger Infrastruktur. Allerdings verdeutlichen Fälle wie Sri Lanka, dass diese bedingungslosen Kredite gerade finanzschwache Länder und Regionen in neue Schuldenfallen treiben können → **41** /129. Zudem schwächt diese Vergabepraxis die Durchsetzungskraft bestehender Normen und Standards im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, in der die Vergabe von Krediten an die Einhaltung von Menschenrechten und Kriterien von good governance gebunden sind.

41 Infrastrukturverträge für die Neue Seidenstraße

Sri Lanka hatte einen Vertrag mit China zum Ausbau von Hafenanlagen abgeschlossen. Allerdings konnte es die von der China EXIM Bank bereitgestellten Kredite nicht bedienen. Der Hafen erwies sich als Verlustprojekt und Fehlinvestition. 2016 verhandelte Sri Lanka einen Pachtvertrag mit der chinesischen CMPort – mit einer Laufzeit von 99 Jahren. Die Verpachtung von 70 % der Hafenanlagen an ein chinesisches Staatsunternehmen weckte die Befürchtung, Peking könnte kleinere Staaten entlang seiner neuen Seidenstraßenkorridore gezielt in Schuldenfallen treiben und im Zuge der Kontrollübernahme über die strategische Transportinfrastruktur durch Pachtverträge weltweit militärische Basen aufbauen. Seitdem haben mehrere afrikanische Regierungen bereits bestehende Infrastrukturverträge mit der VR China aufgekündigt.

Finanzielle Abhängigkeiten und politische Einflussnahme werden auch in der EU befürchtet, denn die chinesischen Seidenstraßeninvestitionen zielen nicht nur auf den Globalen Süden; auch europäische Staaten dienen als Knotenpunkte der Neuen Seidenstraße. Mit 16 Staaten Mittel- und Osteuropas hat Peking 2013 eine neue Kooperationsstruktur begründet – die sogenannten 16+1-Treffen (jüngst mit Griechenland zu 17+1 erweitert). In den vergangenen Jahren gab es mehrere chinakritische Entscheidungen, die Mitglieder der 17+1 blockierten. 2016 sorgten Kroatien und Ungarn dafür, dass die EU sich nicht durchringen konnte, China aufzufordern, das Urteil des Ständigen Schiedshofs über die chinesischen Gebietsansprüche einzelner Inselgruppen im Südchinesischen Meer einzuhalten; 2017 blockierte Griechenland eine Verurteilung chinesischer Menschenrechtsverletzungen; und 2018 verweigerte Ungarn die Unterzeichnung einer kritischen Stellungnahme der EU zu Chinas Neuer Seidenstraße. Einheitliche Positionen der EU sind bei 27 Mitgliedsstaaten grundsätzlich schwer zu erzielen, 17+1 dürfte die Aussichten noch verschlechtern.

Seidenstraßeninitiative bindet auch europäische Staaten ein

Zugleich hat China im Zuge der Seidenstraßeninitiative auch seine Präsenz im strategischen „Hinterhof“ der USA – in Lateinamerika und der Karibik – weiter ausgebaut. Auf dem zweiten China-CELAC-Gipfeltreffen 2018 hatte der chinesische Außenminister Wang Yi den Staaten Lateinamerikas und der Karibik die Teilnahme an Chinas Neuer Seidenstraße angeboten. Bei ihren Verhandlungen reflektiert die chinesische Seite die Interessen und Anliegen dieser Staatengruppe: Auf den Rückzug der USA aus dem Pariser Abkommen reagierte Peking, indem es den karibischen Inselstaaten, die von den Effekten des Klimawandels besonders betroffen sind, gemeinsame Projekte im Bereich des Klimaschutzes in Aussicht stellte. Dies verstärkt aus Sicht Washingtons das Bedrohungsszenario eines aufsteigenden Chinas, das die von den USA geschaffene Institutionenordnung infrage stellt.

Dieses Bedrohungsszenario schlägt sich auch im Bereich der digitalen Infrastruktur und Technologie nieder, denn neben der konventionellen Transportinfrastruktur umfasst die Neue Seidenstraße auch Investitionen in digitale Telekommunikationsnetze, die in der Regel von chinesischen IT-Unternehmen umgesetzt werden. Die USA haben daraufhin nicht nur Maßnahmen ergriffen, chinesische IT-Unternehmen vom Bau der amerikanischen 5G-Netze und generellen IT-Infrastruktur auszuschließen, sondern zugleich untersagt, dass US-amerikanische Unternehmen Software für chinesische Telekommunikationsfirmen bereitstellen. Dies beeinflusst auch den „Handelskrieg" zwischen den USA und der VR China, der neben der wirtschaftsstrategischen Dimension längst auch die Bereiche Cybersecurity und Cyberwarfare umfasst. Der im Januar 2020 unterzeichnete „Phase One Deal" zwischen der VR China und den USA ermöglicht insofern zwar eine temporäre Atempause im Handelskonflikt, bezieht sich aber ausschließlich auf den Warenhandel und den Ausgleich bestehender Handelsungleichgewichte.

China agiert strategisch in den bestehenden Institutionen

China verfolgt eine proaktive, aber subtile Weltordnungspolitik. China hat bislang keine Blaupause einer „alternativen" Institutionenordnung vorgelegt, sondern agiert strategisch reformorientiert in den bestehenden Institutionen. Die Volksrepublik fordert Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte und versucht, ihre nationalen Interessen in internationale Regelwerke einzuschreiben. So konnte die VR China teilweise erfolgreich die VN-Menschenrechtspolitik eindämmen, ihren Einfluss in der WTO und im Freihandelsregime generell ausbauen und neue Einflusssphären entwickeln, in dem sie Investitionen dort anschob, wo die USA oder auch Europa keine vergleichbaren Angebote machen wollten oder konnten. Auf diese Weise konnte China auch Einflussmöglichkeiten auf internationale Organisationen gewinnen, in denen es nicht Mitglied ist. Paradoxerweise übernimmt die chinesische Führung dabei symbolisch Positionen, die zuvor die USA vertreten hatten – so die Idee des weltweiten Freihandels und den Abbau protektionistischer Maßnahmen. Subtil ist Chinas Weltpolitik außerhalb internationaler Institutionen, indem es etwa explizit als komplementär angelegte alternative Institutionen entwickelt, wo es sich in den bestehenden nicht durchsetzen kann. Generell bedient sich die Volksrepublik wirtschafts- und entwicklungspolitischer Instrumente, um ihre politischen Ziele zu erreichen. Chinas Seidenstraßeninitiative zeigt deutlich, dass China eine Vormachtstellung in Schlüsseltechnologien anstrebt und stabilisieren will. Dazu will sich die Volksrepublik Einflussmöglichkeiten in strategisch wichtigen Regionen sichern. Ein Blick auf Chinas unsanften Umgang mit seinen kleineren Nachbarn in Konflikten, wie etwa im Südchinesischen Meer, macht deutlich, wie wichtig es ist, China in ein dichtes Netz aus Institutionen und Verfahren einzubinden. Dafür gibt es durchaus Anreize auf chinesischer Seite: Die VR benötigt Rechtssicherheit für ihre wirtschaftliche Entwicklung und ihre Seidenstraßenprojekte, um die eigenen Investitionen abzusichern. Dabei profitiert sie enorm vom Freihandelsregime. Selbst mit Blick auf die berüchtigten Kreditvergaben ohne Auflagen und vor allem die damit verbundenen „Schuldenfallen" beginnt auch in China ein Umdenken, nachdem bereits bestehende Seidenstraßenverträge durch einzelne Staats- und

China strebt Vormachtstellung in Schlüsseltechnologien an

Regierungschefs in Afrika und Lateinamerika wieder aufgekündigt wurden. Darüber hinaus haben auch chinesische Banken wenig Interesse daran, ihr Geld in unrentablen Projekten zu „verbrennen“. Darum wird die Bonitätsprüfung für chinesische Kredite inzwischen intern diskutiert. Dies könnte Gespräche über politische Konditionen anstoßen. Für allgemeine Menschenrechte wird Peking kaum zu begeistern sein – wohl aber für Strukturen und Herrschaftsformen in Afrika und Lateinamerika, die langfristig Stabilität versprechen und damit Planbarkeit für chinesische Investitionen bedeuten.

RUSSLAND: NUR IM WINDSCHATTEN CHINAS?

Spätestens mit dem militärischen Eingreifen in den syrischen Bürgerkrieg reklamiert Russland die Anerkennung als Weltmacht in der Nachfolge der Sowjetunion. Zwischen diesem Anspruch und Russlands begrenzten ökonomischen Ressourcen klafft eine tiefe Lücke, die Russland in zweierlei Weise zu überbrücken versucht. Zum einen sucht das Land die strategische Kooperation mit der VR China, zum anderen setzt es vor allem auf asymmetrische Mittel, um größtmögliche Wirkungen zu erzielen, häufig um den Preis, dass bestehende institutionelle Regeln und Verfahren beschädigt werden. Zwar hat Moskau Erfolg, allerdings ruht sie auf brüchigen Grundlagen und hat destruktive Auswirkungen, auch für Russland selbst.

Ähnlich wie für die VR China bilden Souveränität und Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten als Grundlagen eines staatszentrierten Völkerrechts die entscheidenden Bezugspunkte russischer Außenpolitik. Dieses Rechtsverständnis setzt Russland dem (westlichen) Konzept einer regelbasierten Ordnung entgegen, das auf der Grundlage universaler Menschenrechte die staatliche Sicherheit durch ein Programm menschlicher Sicherheit ergänzt. Russland betont, so etwa in einer Deklaration mit China von 2016, die Prinzipien der souveränen Gleichheit und der Nicht-Einmischung und verurteilt unilaterale Sanktionen oder die extraterritoriale Anwendung nationalen Rechts.[3]

Russland betont völkerrechtliche Souveränität und Nichteinmischung

Obwohl Russland, wie in der Rechtfertigung des Eingreifens in Georgien 2008 oder der Annexion der Krim 2014, immer wieder Versatzstücke westlicher, menschenrechtsbasierter Legitimation für seine Interventionen nutzt, sind diese grundsätzlich nur dann mit dem russischen Souveränitätsverständnis vereinbar, wenn sie auf Einladung der Regierung und zur Stabilisierung von Staatlichkeit erfolgen. So begründet Russland auch die Intervention in Syrien und verweist darauf, es gehe darum, den Staatszerfall, die Ausbreitung des islamistischen Terrorismus und die damit verbundene humanitäre Katastrophe zu vermeiden. Allerdings verträgt sich dieses Motiv kaum mit anderen russischen Interventionen wie der Destabilisierung der Ostukraine oder der verdeckten Intervention in Libyen mit Söldnern der Gruppe Wagner aufseiten des selbsternannten Generals Haftar gegen die international anerkannte Regierung von Fayez Sarradsch.

Auch die Art der russischen Intervention in Syrien lässt weder die behaupteten humanitären Motive noch eine völkerrechtsstabilisierende Strategie erkennen. Dafür bietet sie aber einen guten Einblick in Russlands Weltordnungspolitik: Der Einsatz in Syrien ist in Russland unpopulär; eigene Verluste sollen daher auf ein Minimum reduziert und der Krieg aus der Luft und mit Hilfe von Söldnern geführt werden. Leidtragende der Bombenkampagnen ist die Zivilbevölkerung. Der Kampf gegen den Islamischen Staat bildet dagegen nur einen Nebenkriegsschauplatz. Auch in den Vereinten Nationen zeigt Russland kein stabilisierendes Verhalten: Es blockierte mit seinem Veto (zusammen mit China) etliche Resolutionen im Sicherheitsrat zur internationalen Schutzverantwortung in Syrien oder, wie im Dezember 2019, zur Ermöglichung humanitärer Hilfe für die syrische Zivilbevölkerung und beteiligte sich an völkerrechtswidrigen Bombardements von Schulen und Krankenhäusern. Darüber hinaus torpedierte Russland in der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) die Möglichkeiten zur Benennung der Verantwortlichen von Chemiewaffeneinsätzen im syrischen Konflikt und darüber hinaus → **42** /132.

Russlands Interventions- und Sicherheitspolitik destabilisiert das Völkerrecht

In der Konfliktregion wird die Rolle Russlands aber anders wahrgenommen. Russland ist es scheinbar gelungen, ein Netz von guten Beziehungen zu den relevanten Akteuren aufzubauen, obwohl diese sich feindlich gegenüberstehen. Mit Iran besteht ein zweckmäßiges Nebeneinander, mit dem Irak ein Abkommen über geheimdienstliche Zusammenarbeit. Eng sind die militärischen Absprachen mit Israel, die es der israelischen Luftwaffe erlauben, Stellungen der Quds-Brigaden und der syrischen Armee weiterhin anzugreifen. Auch mit der Türkei knüpft Russland trotz unterschiedlicher Interessen und dramatischer Zwischenfälle wie dem Abschuss des russischen Kampfflugzeuges und des türkischen Einmarsches in die nordwestsyrische Provinz Idlib immer engere militärische, energiewirtschaftliche und diplomatische Bande, die bis zum Ausscheiden der Türkei aus der NATO führen könnten. Ein Schritt auf diesem Wege ist der Kauf russischer S-400 Luftabwehrsysteme, der den türkischen Ausschluss aus dem amerikanischen F-35 Kampfflugzeugprogramm zur Folge hatte. Gleichzeitig vertiefte

42 Russlands Verhalten in der OPCW

Im November 2019 wurde der OPCW-Haushalt für 2020 von der Konferenz der Vertragsstaaten mit einer Mehrheit von 106 Stimmen verabschiedet. 19 Staaten, darunter Russland, die VR China und Syrien stimmten gegen den Haushalt. Grund dafür war die Budgetierung des Investigation and Identification Teams (IIT), das Hinweisen auf die Verantwortlichen für Chemiewaffeneinsätze in Syrien nachgehen soll. Diese zehnköpfige Gruppe arbeitet unter der Verantwortung des Technischen Sekretariats der OPCW. Sie trat 2019 an die Stelle des OPCW-UN Joint Investigative Mechanism (JIM), dessen Mandat aufgrund mehrerer russischer Vetos im Sicherheitsrat der VN Ende 2017 endete.

Moskau das Verhältnis zu den syrischen Kurden und betätigt sich auf der Grundlage des im Oktober 2019 mit Erdogan getroffenen Abkommens als Partner der Türkei und Syriens bei der Organisation des Grenzregimes und als Schutzherr der Kurden. Selbst mit den verfeindeten Golfstaaten Saudi Arabien und Katar intensiviert Moskau die diplomatischen Kontakte, steigerte in den letzten drei Jahren die Waffenlieferungen erheblich und verhandelt mit Riad über den Verkauf von S-400 Abwehrraketen. Schließlich ist es Russland gelungen, den Astana/Sotchi-Prozess zur politischen Regelung des Syrienkrieges in das Format des VN-geführten syrischen Verfassungskomitees in Genf zu überführen, wo die große Mehrheit der Delegierten die Interessen Assads repräsentieren. Zwar sind die Ergebnisse der ersten beiden Sitzungen, die im Oktober und November 2019 stattfanden, eher ernüchternd, dennoch bleibt eine Schlussfolgerung: Russland ist mit seinen ad hoc-Allianzen auf kurze Distanz erfolgreich und spielt mittlerweile in Syrien die Rolle der unverzichtbaren Supermacht – mit Ausstrahleffekten auf die ganze Region.

Russland ist als Akteur mit weitreichenden Ambitionen auf die weltpolitische Bühne zurückgekehrt. Dabei profitiert es zwar ähnlich wie China vom Rückzug der USA, was die Bilder der abziehenden amerikanischen und nachrückenden russischen Soldaten in Nordsyrien belegen. Doch damit verbinden sich auch Risiken und die strukturellen Schwächen der russischen Weltordnungspolitik treten hervor. Russlands Ressourcen sind äußerst begrenzt, und die Kooperation mit China ist fragil. China und Russland verbindet vor allem eine Gemeinsamkeit: die Rivalität mit den USA (→ Aron 2019). Die USA haben ihre militärische Präsenz in Asien verstärkt und Sicherheitsabkommen reaktiviert. Die Sanktionen gegen Russland und die Kosten des Handelskrieges zwischen den USA und China haben zusätzlich dazu geführt, dass Russland und China ihre ökonomische und sicherheitsstrategische Kooperation verstärkt haben. Dies trifft sowohl bilateral als auch im Rahmen der SCO oder der Seidenstraßeninitiative zu. Belastbar ist diese Kooperation aber (noch) nicht: Nach wie vor stammen 55–75 % der in Russland getätigten Direktinvestitionen aus Westeuropa, während China kaum in Russland investiert. Die wirtschaftliche Dynamik der beiden Staaten ist extrem asymmetrisch und ihre Interessen divergieren in manchen Punkten stark. Schließlich besteht die Gefahr, dass beide Staaten sich in der Sicherung und im Ausbau ihrer Einflusssphären im asiatischen Raum gegenseitig ins Gehege kommen. In Moskau bestehen zudem Bedenken hinsichtlich des wachsenden ökonomischen Einflusses Chinas im nordostasiatischen Teil Russlands sowie mit Blick auf die wachsende militärische Stärke Pekings.

Russland tritt als Großmacht auf, doch seine Ressourcen sind gering und die neue Position fragil

Darüber hinaus bleiben die russischen ad hoc-Koalitionen und die neugewonnene Position fragil. Das russische Vorgehen stößt auf Widerstände und verursacht Kosten, die Russland gar nicht schultern kann. In Syrien konnte Russland zwar mit dem Kompromiss vom März 2020 noch eine militärische Konfrontation mit der Türkei über die Zukunft der syrischen Provinz Idlib vermeiden, der Waffenstillstand in Idlib ist aber fragil und die strukturellen Interessengegensätze bleiben bestehen: Die Türkei will

weitere Flüchtlingsströme verhindern. Sie unterstützt gezielt einzelne dschihadistische Gruppen, damit diese nicht zu einer Gefahr für die Türkei werden. Russland will hingegen alle als Terroristen bezeichneten Gruppen militärisch besiegen und die volle Kontrolle der syrischen Regierung über ihr Territorium wiederherstellen. Zugleich hat Russland keine Ressourcen oder belastbaren Prozesse für eine Nachkriegsordnung in Syrien vorzuweisen, sondern hat gerade diese verhindert, indem es Akteure gegeneinander ausspielte und internationale Institutionen blockierte.

Angesichts der asymmetrischen Kooperation mit China, der anhaltenden Rivalität mit den USA und den Grenzen der Obstruktionspolitik dürfte Russland seine Interessen langfristig am ehesten in einer stabilen Rechtsordnung gewahrt sehen, die es gegenüber einem dominanten China schützt und seine Privilegien sichert. Darin liegt ein möglicher Hebel, um Russland wieder in eine europäische Friedenspolitik einzubinden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Großmächte bauen die internationale Ordnung um. Die USA ziehen sich nicht nur aus Institutionen zurück, sie legen selbst die Axt an die internationale Ordnung, die sie mitgeschaffen haben. China setzt auf institutionelles Engagement, um seine politischen Interessen durchzusetzen. Die Seidenstraße sichert diese institutionelle Strategie ab: Über sie knüpft China in allen Weltregionen kooperative Verbindungen, stabilisiert darüber das Wirtschaftswachstum und sichert sich politisches Entgegenkommen.

Russland geht rigoroser vor, indem es Institutionen missachtet und Fakten schafft. Das liegt daran, dass Russland die ökonomischen Möglichkeiten fehlen, um subtiler vorzugehen, aber es verfolgt auch keine Weltordnungsstrategie, sondern will Handlungsfreiheiten und Geltung als Großmacht zurückerobern.

Deswegen ist es nicht unbedingt schlecht um die Friedensfähigkeit der internationalen Ordnung bestellt: China und Russland haben auf lange Sicht selbst ein Interesse an einer stabilen internationalen Rechtsordnung, wenngleich weniger in innerstaatliche Belange eingreifend und mit Menschenrechten verbunden als die gegenwärtige. Was heißt das für die deutsche und vor allem die europäische Außenpolitik?

Europa braucht einen strategischen Diskurs über Kernnormen und einen langen Atem. Nicht jede Ordnung taugt als Friedensordnung. Aus europäischer Sicht muss es um eine regelbasierte Ordnung gehen, die Rechte absichert. Um eine solche zu erhalten oder in eine neue multilaterale Ordnung zu überführen, muss Europa den Kernbestand einer unhintergehbaren internationalen Rechtsordnung identifizieren und bewerben.

Chinas Wirtschaft profitiert von einem stabilen Freihandelsregime und klaren Rechtsvorgaben. Angesichts der Einhegungsstrategie der USA mit Blick auf Huawei, der Handelsstreitigkeiten und des Konfliktes zwischen China und den USA um die Vorherrschaft im Pazifik sieht sich Peking mit großen Hindernissen konfrontiert, auch infolge der Kosten der Corona-Pandemie. Daher hat China großes Interesse an stabilen kooperativen Beziehungen mit der EU, die einer der wichtigsten Handelspartner ist. Gelingt es den EU-27, eine gemeinsame Haltung zu unverzichtbaren Normen gegenüber China zu vertreten, was angesichts der weit größeren Bedeutung von europäischen Investitionen auch im Kreis der 17+1 möglich sein sollte, könnte der für Ende 2020 in Leipzig geplante EU-China-Gipfel eine neue Ära der Zusammenarbeit mit China einläuten. Auf lange Sicht muss Europa darauf achten, dass es eigene Kapazitäten in Schlüsseltechnologien aufbaut, damit es nicht in den Rivalitäten zwischen den USA und China zerrieben wird. Gegenwärtig geht es aber nicht um ein „ohne“ versus „mit“ chinesischer Technologie etwa im 5G-Ausbau, sondern darum Kriterien zu entwickeln, die jetzt höchstmögliche Sicherheit und zukünftig Flexibilität gewährleisten.

Russland wird auf längere Sicht nicht mit Chinas Wachstum und Dynamik mithalten können, sodass es ebenfalls Interesse an einer stabilen internationalen Rechtsordnung hat, die seine Interessen und Rechte schützt. Russland einen Platz in Europa einzuräumen, der einerseits seinen Status reflektiert, andererseits die Sicherheit seiner Nachbarn erhöht, bleibt ein friedenspolitisches Desiderat. Darum muss Russland signalisiert werden, dass Sanktionen erst aufgehoben werden und neu über die sicherheitspolitische Architektur in Europa verhandelt wird, wenn ein stabiles Übereinkommen bezüglich der Ost-Ukraine gefunden ist und sich Russland und die Ukraine über den Status der Krim geeinigt haben.

Dafür braucht es einen langen Atem. Sanktionen dürfen nicht im Vorgriff einer Einigung gelockert werden. Sanktionen signalisieren, dass eine Verletzung nicht hingenommen wird. Dieses Signal ist dringend nötig, denn zuletzt haben zu häufig kurzfristige Eigeninteressen über die Beachtung von Normen und institutionellen Vorgaben entschieden. Es geht darum, wieder Glaubwürdigkeit nach innen und nach außen zu entwickeln, um die Attraktivität internationaler Institutionen zu stärken und damit auf das größte Problem zu reagieren: Die Zurückhaltung gegenüber der internationalen Ordnung, die nahezu überall zu finden ist.

---

1 Nach Schätzungen über die nicht veröffentlichten Zahlen.

2 Die sogenannte Doha-Runde war eine ab 2001 unter dem Dach der Welthandelsorganisation verfolgte Runde von Verhandlungen zur Reform der Organisation und ihrer Regeln. Ziel war es, die Anliegen der Entwicklungsländer in der Weltwirtschaftsordnung stärker zu berücksichtigen. Da bei den WTO-Ministerkonferenzen 2013 und 2015 viele der noch offenen Fragen der Doha-Runde ungeklärt blieben, kann die Runde als gescheitert angesehen werden.

3 The Declaration of the Russian Federation and the People‘s Republic of China on the Promotion of International Law, in: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/position_word_order/-/asset_publisher/6S4RuXfeYlKr/content/id/2331698; 21.03.2020.

Autorinnen und Autoren

Ben Christian
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff (Koordination)
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Matthias Dembinski
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Gregor Hofmann
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nele Noesselt
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden / Universität Duisburg-Essen

Anton Peez
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Mikhail Polianskii
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

Albright, David/Stricker, Andrea 2019: IAEA Iran Safeguards Report Analysis – Iran Commits Multiple Violations of the Nuclear Deal, Several Non-Reversible, Washington D.C.: Institute for Science and International Security, in: https://isis-online.org/isis-reports/detail/iaea-iran-safeguards-report-analysis/8; 01.04.2020.

Aron, Leon 2019: Are Russia and China Really Forming an Alliance? The Evidence Is Less Than Impressive, in: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-04-04/are-russia-and-china-really-forming-alliance; 21.03.2020.

Deitelhoff, Nicole/Marauhn, Thilo 2019: Jumelage und Alliance for Multilateralism: Partnerschaften als diplomatisches Spezifikum der deutschen Außenpolitik, in: Coni-Zimmer, Melanie/Christian, Ben (Hrsg.): Deutschland im UN-Sicherheitsrat 2019–2020. Eine Halbzeitbilanz, PRIF Report 6/2019, 36–39.

European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HRVP) 2019: Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council (JOIN (2019) 5 final). EU-China – A Strategic Outlook, in: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf; 21.03.2020.

Kaczmarski, Marcin 2017: Non-Western Visions of Regionalism: China's New Silk Road and Russia's Eurasian Economic Union, in: International Affairs 93: 6, 1357–1376.

State Council 2015: China's Military Strategy, in: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm; 21.03.2020.

Stoltenberg, Jens 2019: NATO at 70 – The Bedrock of European and Transatlantic Security. Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Körber Global Leaders Dialogue, Berlin, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_170606.htm; 21.03.2020.

Tian, Nan/Su, Fei 2020: Estimating The Arms Sales of Chinese Companies, SIPRI Insights on Peace and Security 2020/2, in: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-01/sipriinsight2002_1.pdf; 21.03.2020.

Xinhua 2019: China open to int'l cooperation in future space missions, in: http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/15/c_137743685.htm; 21.03.2020.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

35 /120
Wirtschaftswachstum in den BRICS-Staaten (jährlich in %)
Quelle: GDP growth (annual %), World Bank Data/SIPRI Yearbook (https://data.worldbank.org/)

37 /121
Anteile der BRICS-Staaten an Weltrüstungsausgaben im Vergleich zu den USA
Quelle: Military Expenditure (US-$), World Bank Data/SIPRI Yearbook (https://worldbank.org)

38 /124
Abstimmungskoinzidenz in der VN-Generalversammlung, 2015–2018
Rohdaten: Voeten, Erik; Strezhnev, Anton; Bailey, Michael (2009): United Nations General Assembly Voting Data, Version 21. https://doi.org/10.7910/DVN/LEJUQZ, Harvard Dataverse.
Eigene Berechnung und Darstellung.

39 /126
Stimmanteile rechtsradikaler Parteien bei Wahlen in Europa, 1992–2019 (nach Bevölkerungsgröße gewichtet)
Quellen: Rooduijn, M. et al. 2019: The PopuList: An Overview of Populist, Far Right, Far Left and Eurosceptic Parties in Europe, in: https://popu-list.org/explore-data/; Döring, Holger/Manow, Philipp 2019: Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies. Development version, in: http://www.parlgov.org/
Die Grafik stellt die Stimmenanteile rechtspopulistischer Parteien bei nationalen Wahlen in Europa dar, gewichtet nach Bevölkerungsgröße der Länder. Sie basiert auf einer Kombination des PopuList- und des ParlGov-Datensatzes. Das Gewicht eines Landes entspricht dem Anteil, den die Gesamtbevölkerung dieses Landes an der Gesamtbevölkerung aller in der Visualisierung enthaltenen Länder pro Jahr ausmacht. Die Bevölkerungszahlen stammen aus den Bevölkerungsschätzungen der Weltbank.

40 /127
Die Neue Seidenstraße
Quelle: Eigene Darstellung

5

2020 / Eine neue Welle des Rechtsterrorismus / TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN

5.1 ↘ Kontinuitäten und Trends des Rechtsterrorismus

5.2 ↘ Der transnationale Rechtsterrorismus im digitalen Kontext

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Besserer Schutz für Betroffene rechtsextremer Gewalt** Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen jüdischen Glaubens, Kommunalpolitiker und Medienschaffende sind zunehmend Zielscheiben rechtsextremer Drohungen und Angriffe. Der Schutz der Betroffenen sollte oberstes Gebot sein.

2 **Rechtsterrorismus als solchen benennen und bekämpfen** Europaweit ist Deutschland das Land mit den meisten Fällen rechtsextremer Gewalt. Angriffe auf Minderheiten und Politiker sind Anschläge auf die offene Gesellschaft. Sie sind mit der gleichen Entschlossenheit als terroristisch einzustufen und zu bekämpfen wie terroristische Gewalt aus anderen Spektren.

3 **Bekämpfung des Rechtsextremismus und -terrorismus als gesamtgesellschaftliche Aufgabe begreifen** Um Rechtsextremismus und -terrorismus zu bekämpfen, sollte die Demokratie stärker gefördert und vermittelt werden. Es dürfen nur solche Mittel verwendet werden, die mit der Medien- und Informationsfreiheit uneingeschränkt vereinbar sind.

4 **Instrumente zur Verfolgung von Hassrede konsequent anwenden** Polizei und Justiz verfügen über die Instrumente, um Hassrede zu verfolgen und zu sanktionieren; sie sollten diese aber auch konsequent anwenden. Die Defizite bei der Rechtsdurchsetzung sind nicht hinnehmbar.

5 **Radikale Online-Milieus in den Blick nehmen** Um der Dynamik rechtsextremer Gewalt Herr zu werden, sollte das Augenmerk der Behörden verstärkt den radikalen Online-Milieus gelten, von denen die Täter sich ermutigt fühlen und die sie zur Selbstinszenierung nutzen.

6 **Analysefähigkeit in den Sicherheitsbehörden stärken, Forschung ausbauen** Rechtsterrorismus gedeiht im Windschatten eines Rechtsextremismus, der sich durch die Digitalisierung erneuert hat. In den Behörden ist dafür Expertise auf dem neuesten Stand vonnöten. Geboten ist auch der Ausbau der Forschung.

7 **Internationale Kooperation gegen digitale Hasskulturen** Digitale Hasskulturen wirken über Grenzen hinweg. Um ihre Dynamik zu brechen, sollten Staaten kooperieren und rechtsfreie Räume schließen, in denen zur Militanz aufgerufen wird.

8 **Einhegen von Manipulation** Die Opfermythen der Rechtsterroristen finden in den sozialen Medien weite Verbreitung. Nötig ist eine verbesserte Medienkompetenz und Zusammenarbeit staatlicher, nichtstaatlicher und wirtschaftlicher Akteure, um Manipulation zu unterbinden.

9 **Sicherheitsapparate durchleuchten** Rechtsextreme Strukturen und Affinitäten bis hinein in den Verfassungsschutz, die Polizei und die Bundeswehr müssen aufgedeckt werden.

TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN / Eine neue Welle des Rechtsterrorismus /

Weltweit nehmen Terroranschläge und die Zahl ihrer Opfer ab. Allerdings hat sich ein umgekehrter Trend im rechtsterroristischen Spektrum entwickelt. In den vergangenen Jahren hat im Westen die Zahl opferreicher terroristischer Anschläge durch rechtsextreme Täter deutlich zugenommen. Erkennbar sind neue Formen von Anschlägen, neue Tätertypen, neue Mediennutzungen und neue transnationale Vernetzungen. Der Beitrag erfasst empirisch ihre Genese und ihre Ausprägungen und analysiert ihre Hintergründe.

5.1 ↙ Kontinuitäten und Trends des Rechtsterrorismus

In einer Zeit, in der eine Rückkehr des Nationalismus in aller Munde ist, nehmen auch transnationale Risiken eine immer höhere öffentliche und politische Aufmerksamkeit in Anspruch. Transnationale Sicherheitsrisiken sind „Gefahren, die nicht von einem einzelnen Land ausgehen und auch nicht auf einzelne Länder beschränkt bleiben, sondern über Territorialgrenzen hinweg wirksam werden können“ (→ Friedensgutachten 2018, Kap. 5).

Bei vielen Herausforderungen, wie dem Umgang mit dem Klimawandel → **F**, ist das transnationale Element augenfällig. Auch der islamistisch motivierte Terrorismus wird oft mit dem Zusatz transnational verhandelt. Deutlich weniger hervorgehoben wird die Transnationalität des Rechtsterrorismus und des Rechtsextremismus. Nimmt man die Entwicklungen rechter Gewalt in den vergangenen Jahren und ihre Hintergründe in den Blick, zeigt sich, dass der gegenwärtige Rechtsterrorismus und seine transnationalen Bezüge nur zu verstehen sind, wenn die Nutzung der sozialen Medien durch die extreme Rechte angemessen berücksichtigt wird.

Der Global Terrorism Database (GTD)[1] zufolge ist die Zahl der Terroranschläge zwischen 2014 und 2018 um 43 %, die der Todesopfer sogar um 52 % gesunken. 2018 starben bei mehr als 9.600 Anschlägen weltweit 15.952 Menschen (ohne Einberechnung der Täter). 2017 waren es noch 17.284 gewesen. Dies bedeutet einen Rückgang um 15,2 %. (→ Miller 2019: 1; Institute for Economics and Peace 2019: 12-14).[2] Der Trend zeigte sich jedoch nicht in allen Regionen und Staaten.

Besonders deutlich war der Rückgang 2018 gegenüber dem Vorjahr im Irak. Dort sank die Zahl der Terroropfer um 75 % von 4.271 auf 1.054. Auch in Syrien und Somalia waren 2018 deutliche Rückgänge zu notieren. Eine starke Zunahme an Todesopfern war dagegen in Afghanistan zu verzeichnen; hier starben im Jahr 2018 7.379 Menschen durch terroristische Anschläge, das waren 2.726 mehr als 2017. Auch in Nigeria, Mali und Mosambik hat die Zahl der Todesopfer 2018 zugenommen (→ Institute for Economics and Peace 2019: 12-14).

Für das Jahr 2019 liegen noch keine Zahlen vor, aus denen sich der globale Trend verlässlich fortschreiben lässt. Wie in den Jahren zuvor, soviel lässt sich bereits sagen, war der islamistisch motivierte Terrorismus auch 2019 für die weit überwiegende Zahl der Todesopfer verantwortlich. 2018 und 2019 führten islamistische Gruppen erneut die Rangfolge an: die afghanischen Taliban, der sogenannte Islamische Staat (IS), die Khorasan-Untergliederung des IS und Boko Haram in Nigeria.

In Europa starben 2018 deutlich weniger Menschen durch Terroranschläge als im Jahr zuvor. Während 2017 mehr als 200 Menschen getötet wurden, betrug die Zahl der Todesopfer 2018 62, die Zahl der Anschläge sank um 40 % auf 245, der niedrigsten Anzahl seit 2012 (→ Institute for Economics and Peace 2019: 3). Auch für Westeuropa liegen mit den Vorjahren vergleichbare Zahlen für 2019 noch nicht vor. Hier starben durch Terroranschläge mindestens elf Menschen, sechs von ihnen durch islamistisch motivierte Täter, mindestens drei Menschen durch Rechtsterroristen.

Rechtsterroristische Anschläge mit vielen Opfern nehmen zu

Auch wenn es weltweit einen abnehmenden Trend terroristischer Anschläge und ihrer Opfer gibt, sind die Zahlen noch immer hoch und beunruhigend. Mehr noch: Besorgniserregend ist, dass sich im rechtsterroristischen Spektrum ein umgekehrter Trend entwickelt hat. In den vergangenen Jahren hat sich die Zahl opferreicher terroristischer Angriffe durch rechtsextreme Täter in Europa, Nordamerika, Australien und Neuseeland deutlich erhöht → **44** /145. 2018 starben mindestens 26 Menschen weltweit durch rechtsextremen Terrorismus, bis zum Herbst 2019 waren bereits 84 Tote zu beklagen (→ Institute for Economics and Peace 2019: 5).[3] Allein bei dem Anschlag auf zwei Moscheen im neuseeländischen Christchurch starben 51 Menschen und 49 wurden verletzt, bei einem rechtsextremistisch motivierten Anschlag im nordamerikanischen El Paso wurden 22 Menschen getötet und 24 verletzt. Im Februar 2020 sind bei einem rassistisch motivierten Anschlag im hessischen Hanau zehn Menschen erschossen worden → **45** /146.

Verglichen mit islamistischen Anschlägen und ihren Opfern nehmen rechtsterroristische weltweit bisher eine deutlich untergeordnete Stellung ein. Das liegt nicht zuletzt daran, dass viele islamistische Anschläge in instabilen Staaten oder Bürgerkriegsregionen stattfinden und häufig von militärischen und quasi-geheimdienstlichen Strukturen unterstützt werden. Rechtsterroristische Anschläge werden dagegen vor allem aus westlichen Demokratien berichtet. Über Rechtsterrorismus in autokratischen Staaten wie Russland oder der Türkei ist wenig zu erfahren. Erkennbar sind gegenwärtig jedoch neue Formen von Anschlägen und anderer gewaltsamer Übergriffe, neue Tätertypen, neue strategische Nutzungen sozialer Medien und neue Vernetzungen, deren Genese und Ausprägungen dringend zu untersuchen sind, um ihnen in geeigneter Weise entgegenwirken zu können.

DIE TRANSNATIONALE DIMENSION DES RECHTSTERRORISMUS

Im Fahrwasser der Wahlerfolge rechter und rechtsextremer Parteien haben vielerorts fremdenfeindliche Übergriffe, Angriffe auf politische Gegner und rechtsterroristische Anschläge zugenommen. Den Kristallisationspunkt insbesondere im europäischen Kontext stellt die sogenannte Flüchtlingskrise dar. Wir haben es gegenwärtig qualitativ und quantitativ mit einer neuen Dimension rechten Terrors zu tun, in der sich ein altes Phänomen in neuem Gewand zeigt. Hatten Rechtsextremisten bzw. Faschisten bereits in der Zwischenkriegszeit die Gesellschaft mit Terror überzogen, sahen die 1970er Jahre eine weitere Welle rechtsterroristischer Gewalt. Das Provozieren einer bürgerkriegsähnlichen Situation galt als zentrale Ratio neofaschistischer Gewaltakteure dieser Periode, die nicht nur transnational bestens vernetzt waren, sondern auch Rückzugsräume in (post-)autoritären Staaten genossen. In Deutschland und Frankreich riefen rechtsextreme Aktivisten in Reaktion auf die Studierendenrevolte von 1968 und ausbleibende Wahlerfolge zur Gewalt gegen das politische System auf. Bei den Aufrufen blieb es nicht, politische Gegner wurden Opfer rechtsterroristischer Gewalttaten. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit standen in den folgenden Jahrzehnten jedoch die Anschläge separatistischer und sozialrevolutionärer Gruppen wie der ETA, der IRA und der RAF sowie seit 2001 der islamistisch motivierte Terrorismus.

Rechter Terror - ein altes Phänomen in neuem Gewand

Seit Ende der 1980er Jahre lässt sich eine Verschmelzung rechten Terrors mit gewaltaffinen neonazistischen Subkulturen ausmachen. Beispielsweise entwickelte sich in Großbritannien die militante Gruppierung „Combat 18“ aus den Reihen des Musiknetzwerks „Blood and Honour“, das bis heute Sektionen in vielen europäischen Ländern unterhält und Gelder für den bewaffneten Kampf sammelt. In Deutschland fiel "Combat 18" nach ihrer Neuformierung im Jahr 2018 unter anderem durch Gewaltgebärden und konspirative Treffen auf, bevor das Innenministerium sie im Januar 2020 verbot.

Ein weiterer transnationaler Einfluss ging vom US-amerikanischen Neonazismus aus. Seit den 1990er Jahren gewannen Theorien zum „führerlosen Widerstand“, von bekennenden Neonazis propagiert, auch in Kontinentaleuropa an Bedeutung. Dahinter steckt die Idee, dass kleine, unabhängig voneinander agierende Zellen und Einzeltäter mit einer erhöhten Schlagzahl an konspirativen Gewaltakten einen „Rassenkrieg“ auslösen können (→ Kaplan 1997).

Gegenwärtige Beispiele dafür, dass sich rechtsextreme Militante und Ideologen auf der Suche nach Gleichgesinnten zunehmend auf internationalem Terrain bewegen, sind die griechischen Neonazis der Goldenen Morgenröte, die sich mit militanten Gruppen länderübergreifend vernetzt haben. Innerhalb dieser Netzwerke werden auch Söldnertätigkeiten gefördert, sodass sich europäische Rechtsextreme auf den Schlachtfeldern etwa von Syrien oder der Ukraine wiederfinden. Von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, sind allein aus Deutschland geschätzt 160 Personen in die Ukraine gereist und haben als ausländische Kämpfer auf beiden Seiten am Konflikt teilgenommen (→ The Soufan Center 2019). Zudem lässt sich ein aggressiveres Auftreten ukrainischer und russischer Neonazigruppen in den sozialen Medien beobachten.

43 Transnationale Kommunikation und Standorte der Nutzer des Iron March Forums (Auswahl)

Quelle → **5** /157

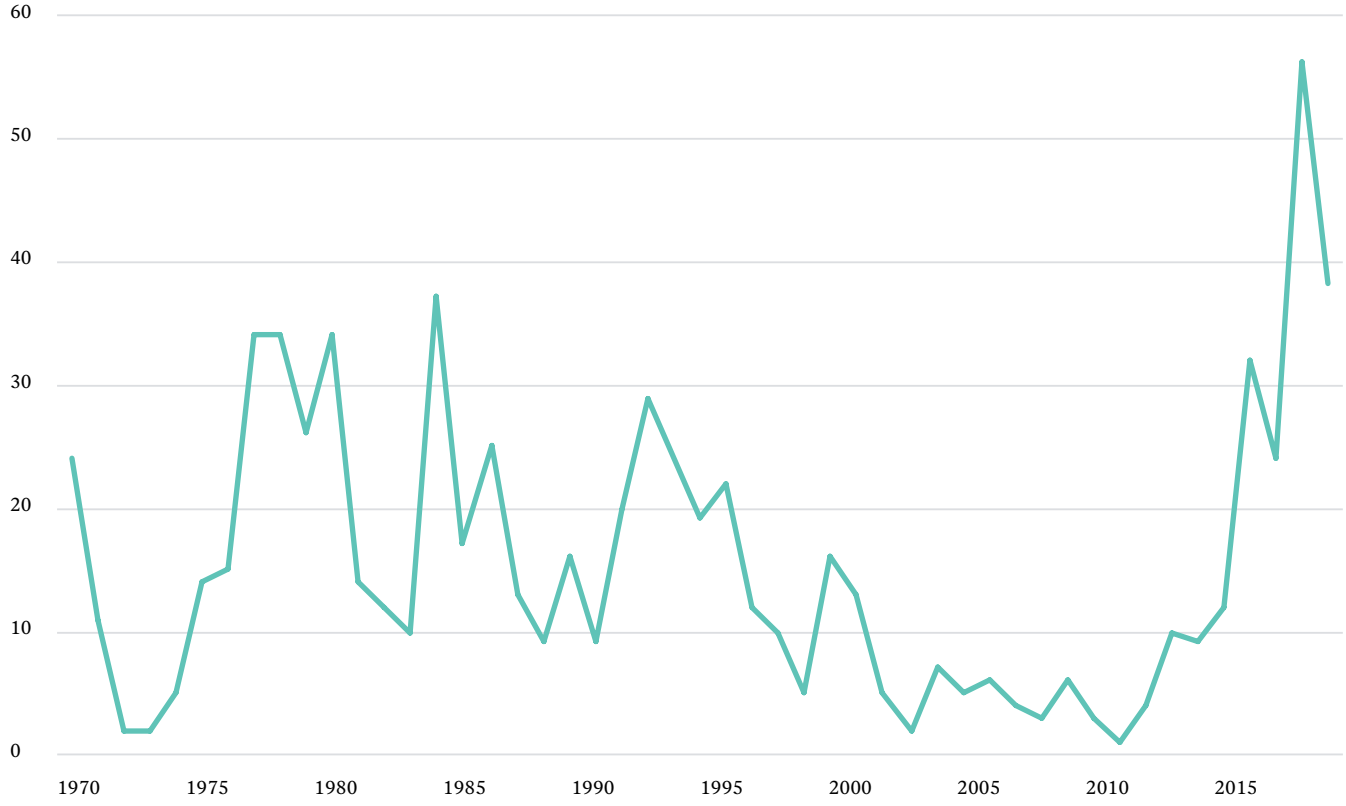
Die transnationale Dimension der Kommunikation unter militanten Rechtsextremisten zeigt auch das Beispiel der Gruppierung „Atomwaffen Division“, auf deren Konto in den USA mittlerweile mehrere Morde gehen. Ableger von ihr finden sich in vielen europäischen Ländern, und sie rekrutiert über Foren, soziale Medien und Messenger-Dienste weltweit neue Mitglieder. Gleiches gilt für die ebenfalls aus den USA stammende Terrorgruppe „The Base“, die ihr Gründer Rinaldo Nazzaro von Russland aus leitet. Einblicke in die länderübergreifende Vernetzung militanter Rechtsextremisten bot insbesondere die Veröffentlichung von Mitteilungen aus dem faschistischen Forum „Iron March“, in dem sich dessen Mitglieder offen über Umsturzfantasien und Massengewalt gegen unliebsame Gruppierungen austauschten. Dabei konnte auch ein Dutzend Mitglieder aus Deutschland identifiziert werden, die mit anderen Militanten in permanentem Austausch standen (→ Wienand/Mueller-Töwe 2019).

Länderübegreifende Vernetzung militanter Rechtsextremisten

Der in den rechtsextremen Zirkeln und ihren digitalen Hasskulturen propagierte „führerlose Widerstand“ hat sich bereits bei den Anschlägen von Christchurch, El Paso oder Halle gezeigt. Solche Alleingänge sind nicht ohne den Ideenkontext der Hasskulturen zu verstehen. Zwar ist die Zahl rechtsterroristischer Vorfälle nach Berechnungen

44 Rechtsextreme terroristische Anschläge weltweit, 1970–2018

Quelle → **5** /157



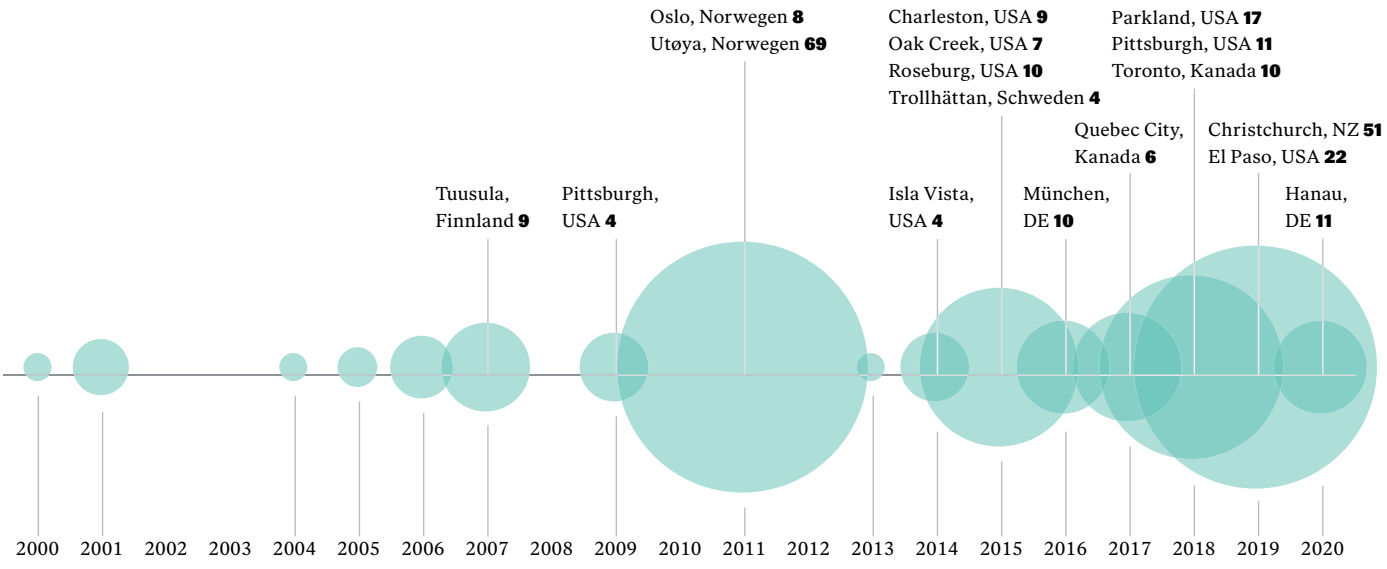
des Institute for Economics and Peace seit 2018 rückläufig, sie ist jedoch noch immer deutlich höher als während der gesamten 2000er Jahre, zudem haben Anschläge mit relativ hohen Opferzahlen zugenommen.

Zahlen des Center for Research on Extremism (C-Rex) zeigen, dass über die Jahre hinweg zunehmend einzelne Personen rechtsterroristische Anschläge verübten. Dies alles deutet zwar darauf hin, dass Gruppenstrukturen im klassischen Sinne an Bedeutung verloren haben, dennoch finden sich militante Gruppen zu gewaltsamen Aktionen zusammen, nicht selten koordiniert über Messenger-Apps und soziale Medien. Der Rechtsterrorismus ist also transnational vernetzt, agiert aber zugleich lokal.

RECHTSTERRORISMUS UND RECHTSEXTREME GEWALT IN DEUTSCHLAND

Drei Menschen kamen 2019 in Deutschland durch rechtsextreme Gewalt ums Leben: Der Kasseler Regierungspräsident Walter Lübcke wurde am 2. Juni mutmaßlich von einem Attentäter erschossen, der Verbindungen in die Neonaziszene sowie, laut Pressemeldungen, auch zur AfD hatte (→ Feldmann/Seidel 2020). Zwei Menschen starben am 9. Oktober durch die Schüsse eines antisemitisch motivierten Rechtsterroristen in Halle/Saale. Auch dieser Täter war wie der von Christchurch mit der globalen rechtsextremen Online-Subkultur vernetzt. Der Täter, der am 19. Februar 2020 im hessischen Hanau zehn Menschen erschoss, hinterließ im Internet ein Manifest, in dem er eine

45 Tote durch rechtsextreme Terrorangriffe 2000–2020 Quelle → **5** /157



lange Reihe von „Volksgruppen, Rassen oder Kulturen“ als „in jeglicher Hinsicht destruktiv“ bezeichnete und forderte, dass diese „komplett vernichtet werden müssen“. Zu diesen zählte er offenbar auch seine Opfer.

In öffentlichen Stellungnahmen aus der Politik und von den Sicherheitsbehörden überwog rasch die Auffassung, dass die Tat auf eine rassistische Gesinnung des Schützen zurückzuführen sei und nicht allein auf seine psychische Erkrankung, wie Vertreter der AfD unmittelbar nach der Tat betont hatten. Dies ist bemerkenswert, weil in einem früheren Fall eine solche Einordnung erst Jahre später erfolgte: Das Tatmotiv des Angreifers, der am 22. Juli 2016 (dem fünften Jahrestag der rechtsterroristischen Anschläge von Oslo und Utøya) in München neun Menschen aus Einwanderer- bzw. Sinti-Familien erschossen hat, wurde erst im Oktober 2019 von den bayerischen Behörden als „politisch motivierte Kriminalität rechts“ eingeordnet. Der Anschlag in München stellte den ersten großen Fall eines allein handelnden Täters in Deutschland dar, der nicht lokalen Strukturen der extremen Rechten angehörte, sondern sich in rechten Online-Räumen aufgehalten und global mit Gleichgesinnten aus den USA vernetzt hatte. Die bayerischen Behörden aber hatten lange Zeit argumentiert, dass der Täter allein aufgrund vorausgegangener persönlicher Kränkungen gehandelt habe.

Anschläge von Einzeltätern im Kontext von sprachlicher Verrohung und Demokratiefeindschaft

Auch wenn solche Taten von operativen Einzeltätern begangen werden, finden sie im Kontext sprachlicher Verrohung, Delegitimierung und offener Feindschaft gegenüber Minderheiten, „Eliten“, „Altparteien“ und demokratischen Verfahren statt (siehe Abschnitt 5.2). Die Zunahme einwanderungsfeindlicher Proteste bewirkte zunächst, dass NPD-nahe Akteure seit 2013 auch über rechtsextreme Strukturen hinaus Mobilisierungserfolge erzielten („Nein zum Heim“, „Lichtläufe“). Hiervon profitierten die „Pegida-“ und „Gida“-Ableger seit 2014. Durch Flucht und Migration sowie das Erstarken der AfD ab 2015 intensivierten sich die Mobilisierungen. Seitdem ist die Zahl rechtsextremer Gewalttaten in Deutschland erheblich angestiegen → **46** /149. Von Januar 2016 bis Dezember 2019, Hanau also noch nicht eingerechnet, registrierte die Amadeu Antonio Stiftung insgesamt 16 Todesopfer rechter Gewalt in Deutschland (→ Amadeu Antonio Stiftung 2020). Auf dem Höhepunkt der Asyldebatte 2016 verzeichnete das Bundeskriminalamt (BKA) 988 Anschläge auf Asylunterkünfte – die Amadeu Antonio Stiftung sogar 1.578 Fälle. Von Januar bis August 2019 zählte das Innenministerium 12.493 Delikte „mit politisch rechts motiviertem Hintergrund“, davon 542 Gewalttaten. Das BKA kategorisiert derzeit 12.700 Personen in Deutschland als gewaltbereite Rechtsextremisten, davon gelten 53 als sogenannte „Gefährder“ – also polizeibekannte Personen, denen rechtsterroristische Anschläge zugetraut werden.

In den vergangenen Jahren sind neue Täter- und Tattypen aufgetreten: Jugendliche Neonazis verübten ebenso gefährliche Anschläge wie unscheinbare Familienväter, Rentner oder Staatsbeamte. Zu den Angriffen zählten sowohl geplante als auch spontane Taten mit schweren Folgen, beispielsweise Messer- oder Autoangriffe oder

Schusswaffengebrauch. Insbesondere im Kontext von lokalen Auslöseereignissen und Protestbewegungen des rechten Spektrums fanden Radikalisierungsprozesse bis hin zum Terrorismus statt: Bei Nino K., der 2016 in Dresden zwei Bombenanschläge auf Moscheen verübte; bei der „Bürgerwehr Freital", der nicht nur Übergriffe auf Flüchtlingshelfer, sondern auch Sprengstoffanschläge auf Asylunterkünfte nachgewiesen wurden; bei der von der Bundesanwaltschaft ebenso als terroristisch eingestuften „Revolution Chemnitz", die unter anderem einen „Angriff auf die Mediendiktatur und ihre Sklaven" beabsichtigt haben soll; sowie bei der „Gruppe S.", der die Planung von Anschlägen auf Migranten, Politiker und Moscheen zur Last gelegt wird. Ihr Ziel war es offenbar, durch eine Anschlagsserie wütende Gegenreaktionen zu provozieren und so einen Bürgerkrieg herbeizuführen.

Noch eine weitere Veränderung ist erkennbar: Im Fokus rechtsextremer Anschläge standen bisher in aller Regel Gruppen mit wenig Macht, meist Angehörige ethnischer, religiöser oder sozialer Minderheiten, seltener politische Gegner. Dieser vigilantistische Terrorismus erster Ordnung, d.h. Selbstjustiz gegen die erwähnten Gruppen zur Bewahrung einer „weißen Vorherrschaft", wurde von Behörden und Medien oft nicht als Anschlag auf die verfassungsmäßige Ordnung wahrgenommen. Im Gegensatz zu islamistisch motivierten Gewalttaten wurden rechtsmotivierte Anschläge, die nach sozialwissenschaftlichem Verständnis als Terrorismus einzustufen wären → **47** /151, von Medien, Politik und Sicherheitsbehörden in Deutschland nur selten als solche diskutiert. Das Dunkelfeldproblem ist nicht zuletzt aus diesem Grund in Deutschland erheblich. Verglichen mit der polizeilichen Kriminalstatistik zeigen die Ergebnisse des repräsentativen Viktimisierungssurveys 2017 (→ Birkel et al. 2019), dass über vorurteilsbezogene Körperverletzungen aufgrund der Hautfarbe 1.557-mal häufiger berichtet wurde, als rassistische Tatmotive in der offiziellen Statistik erscheinen.

Ideologische Verschiebung im Rechtsextremismus

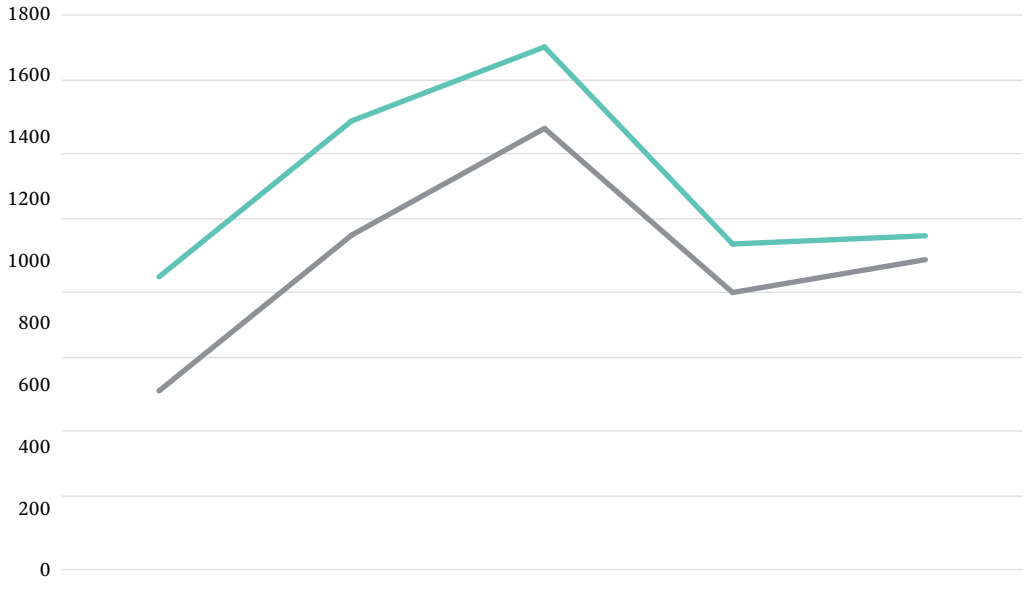
Die rechtsextremistischen Attentate auf Henriette Reker, Andreas Hollstein und Walter Lübcke, aber auch die Planungen der „Revolution Chemnitz" und der „Gruppe S." zeigen, dass eine ideologische Verschiebung im Rechtsextremismus stattgefunden hat, bei der zunehmend die Auffassung dominiert, dass die Macht im Staat in die Hände der Feinde gefallen sei – und dass nun staatliche Repräsentanten, weil sie Zuwanderung und damit den angeblich drohenden „Volkstod" ermöglichen, ein legitimes Ziel für politische Gewalt darstellen (Vigilantismus zweiter Ordnung).

Erst solche gewalttätigen Angriffe gegen Repräsentanten des Staates führten 2019 und Anfang 2020 schließlich zu politischen Reaktionen wie dem Verbot von „Combat 18" sowie zur Stärkung des BKA, um auch rechtsextremistische und -terroristische Gewalttaten zu verhindern. Um Hasskriminalität entschiedener entgegenzutreten, nahm das Bundeskabinett im Februar 2020 zudem einen Gesetzentwurf zur „Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität" an. Der Entwurf umfasst drei Kernpunkte: Eine Erweiterung des Katalogs der Strafzumessungsgründe

im Strafgesetzbuch um antisemitische Beweggründe sowie eine schärfere Bestrafung bei übler Nachrede und Verleumdung gegen Kommunalpolitiker. Zudem soll das Bundesmeldegesetz dahingehend geändert werden, dass Personen, die aufgrund ihrer beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeit Bedrohungen und Anfeindungen ausgesetzt sind, besser geschützt und Auskunftssperren im Melderegister erleichtert werden. Darüber hinaus sind auch für Anbieter von Online-Plattformen neue Pflichten vorgesehen. Sie sollen nicht nur strafbare Posts löschen oder sperren. In Fällen, in denen es um Morddrohungen, Volksverhetzung und Terrorismuspropaganda geht, sollen Anbieter auch die Daten von Verdächtigen wie IP-Adressen und Portnummern unaufgefordert dem BKA melden. Das soll die strafrechtliche Verfolgung ermöglichen.

Inzwischen ist außerdem stärker in den Blick gerückt, dass rechtsextreme Strukturen auch in den Verfassungsschutz, die Polizei und die Bundeswehr reichen und sich hier Netzwerke über verschiedene Behörden hinweg bilden (→ Kleffner/Meisner 2019). Innenminister Seehofer und Verfassungsschutzpräsident Haldenwang haben Ende 2019 eingeräumt, dass es ein solches Problem bei den Sicherheitsbehörden gibt. Haldenwang sprach in diesem Zusammenhang von „zu vielen Einzelfällen“.

46 Vorurteilsgeleitete und rechte Gewaltkriminalität in Deutschland 2014–2018 Quelle → **5** /157



	2014	2015	2016	2017	2018
Gewalt „politisch motivierte Kriminalität rechts“	1029	1485	1698	1130	1156
Gewalt im Themenfeld Hasskriminalität	707	1151	1467	985	1078

5.2 ↙ Der transnationale Rechtsterrorismus im digitalen Kontext

Der gegenwärtige Rechtsterrorismus lässt sich nicht isoliert vom transnationalen Kontext rechtsextremer Diskurse, Organisationsformen und Mobilisierungen betrachten. Aus ihnen gewinnt er einen guten Teil seiner Dynamik. Rechtsterroristen sind häufig mit einem transnational vernetzten radikalen Milieu verbunden, aus dem sie ideologische, aber auch infrastrukturelle und organisatorische Unterstützung erhalten. Darüber hinaus nehmen sie auf Vorstellungen und Stimmungen Bezug, die in einem breiteren weltumspannenden Diskurs des „Widerstands" gegen Minderheiten und politische und kulturelle Eliten oder Personen und Institutionen als feindlich betrachtet werden.

Der Zusammenhang von rechten Diskursen und Gewalt wurde bisher vor allem mit Blick auf sogenannte „Hassrede" diskutiert. Die jüngere Forschung betont hingegen die Bedeutung von „dangerous speech", womit solche Erzählungen gemeint sind, durch die Gewaltanwendung folgerichtig erscheint, ohne dass dies noch ausdrücklich gesagt werden muss (→ Benesch 2014). Solche Erzählungen können „stochastische" Anschläge inspirieren, bei denen sich Einzelne aus dem großen Kreis der Adressaten eher zufällig von der Propaganda zur Tat ermuntert fühlen und die daher kaum vorhersagbar sind (→ Hamm/Spaaij 2017).

Als Ansporn rechter Gewalt kann insbesondere die Rede von „Bevölkerungsaustausch", „Umvolkung", „Volkstod" oder „white genocide" gelten, mit der eine Notlage behauptet wird, über die sich Gewalt legitimieren lässt. Solche Untergangserzählungen motivieren viele rechtsterroristische Taten und fremdenfeindliche Angriffe, die als heroische Akte gegen angebliche Invasoren intendiert sind. Sie werden nicht nur durch Erzählungen von Bedrohung (z.B. Ausländergewalt) unterfüttert, sondern gehen auch einher mit Verschwörungsbegriffen (z.B. Lügenpresse, Kulturmarxismus) und gezielt gestreuten Falschmeldungen, die dem Establishment eine Mitschuld an der Bedrohung geben. Solche Erzählungen, die ihre Ursprünge im klassischen Faschismus haben, sind nicht nur im militanten Rechtsextremismus verbreitet, sondern werden von Parteien aus dem rechten Spektrum popularisiert. Sie bieten dem Rechtsterrorismus somit zumindest Legitimationsargumente. Die gegenseitige Vergewisserung bedroht zu sein, bereitet der ergänzenden Erzählung von einer Verschwörung, die das Volk in Unwissen halte, ihren Raum. Sie kann als Ermächtigung verstanden werden, an den Symbolfiguren der Bedrohung den vermeintlichen Volkswillen zu vollstrecken.

Untergangserzählungen motivieren rechtsterroristische Taten

47 Rechtsextremismus, Rechtsterrorismus, Hasskriminalität

Eine einheitliche Bestimmung, was rechtsextreme Ideologien, Praktiken und Akteure ausmacht, gibt es nicht. Deutlich wird dies in der öffentlichen und akademischen Debatte, in der die Begriffe Rechtspopulismus, Rechtsradikalismus, Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus uneinheitlich und zum Teil synonym verwendet werden. Gleichwohl lassen sich einige zentrale Elemente benennen:

Der Begriff Rechtsextremismus kann Sammelbezeichnung für ein in verschiedenen ideologischen Ausprägungen auftretendes Phänomen sein, das chauvinistisch-nationalistische, faschistische, neonazistische und/oder antisemitische Ideologieelemente umfasst. Die Zugehörigkeit zu einer Ethnie, einem Volk oder einer Nation wird entlang rassistischer Kriterien vorgenommen. Demnach haben nicht alle Menschen den Anspruch auf Gleichheit. Abwertung, Feindschaft und oft auch Gewaltakzeptanz und Gewalt gegenüber als nicht zugehörig betrachteten Menschen, wie etwa Migranten oder Juden, gehören zur rechtsextremistischen Praxis. Rechtsextremisten hängen in der Regel der Idee an, dass der Staat und das nach ihrer Vorstellung ethnisch homogene Volk eine Einheit, die „Volksgemeinschaft", bilden. Dem entspricht ein antipluralistisches, antidemokratisches und autoritäres Staats- und Gesellschaftsverständnis.

Der Verfassungsschutz verwendet den Begriff Rechtsextremismus im Allgemeinen für Inhalte und Aktivitäten, die sich gegen den Kern der Verfassung richten und sich an den beschriebenen ideologischen Versatzstücken orientieren. Den Begriff Radikalismus bezieht er auf politische Ziele, die als Ausdruck grundsätzlicher Kritik an der bestehenden Gesellschaftsordnung verstanden werden können, aber noch demokratie- und verfassungskonform sind. Die Übergänge eines vielfach auch als „Rechtspopulismus" bezeichneten Radikalismus zum Rechtsextremismus sind allerdings fließend, insbesondere, wenn die radikalen Akteure darauf abzielen, demokratische Institutionen und Verfahren zu untergraben und Wertepluralismus ablehnen.

Wird zur Durchsetzung der beschriebenen ideologischen Versatzstücke gegen geltendes Recht verstoßen, sprechen die Sicherheitsbehörden in Deutschland von „politisch motivierter Kriminalität – rechts" (PMK-rechts). Wird Gewalt angewendet, so benutzen sie die Bezeichnung „politisch motivierte Gewaltkriminalität – rechts". Dies entspricht dem in den Medien und der politischen Diskussion häufig verwendeten Begriff „rechtsextreme Gewalt". Eine besondere Form dieser Gewalt stellt der Rechtsterrorismus dar. Er ist durch rechtsextreme Tatmotive gekennzeichnet sowie durch planmäßig vorbereitetes demonstratives Gewalthandeln gegen Zivilisten oder Nichtkombattanten mit dem Ziel, durch die Verbreitung von Unsicherheit und Schrecken politische Veränderungen herbeizuführen. Im deutschen Strafrecht wird Terrorismus über den Begriff der „terroristischen Vereinigung" (§129a und §129b StGB) definiert.

Das Bundeskriminalamt definiert Hasskriminalität als politisch motivierte Straftaten, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie aufgrund von Vorurteilen des Täters bezogen auf Nationalität, ethnische Zugehörigkeit, Hautfarbe, Religionszugehörigkeit, sozialen Status, physische und/oder psychische Behinderung oder Beeinträchtigung, Geschlecht/sexuelle Identität, sexuelle Orientierung oder äußeres Erscheinungsbild begangen werden. Bei der Würdigung der Umstände der Tat ist neben anderen Aspekten auch die Sicht der Betroffenen mit einzubeziehen.

DIGITALE TAKTIKEN DES TRANSNATIONALEN MILITANTEN RECHTSEXTREMISMUS

Ein besonders geeignetes Instrument, auf die „gefühlte Sicherheit" Einfluss zu nehmen, sieht die extreme Rechte in den sozialen Medien. Sie dienen ihr nicht nur als Katalysator von Bedrohungsmythen, sondern haben ihr auch eine organisatorische Erneuerung ermöglicht. Dabei verwischen die Grenzen zwischen Aktivisten, Anhängern und Publikum zunehmend. Rechtsextreme Agenden bilden sich nunmehr stärker um digitale Kulturen, in denen jene Mythen nicht nur konsumiert, sondern auch schwarmmäßig reproduziert werden.

Relevant ist dies vor allem, weil eine Wanderung rechtsextremer Online-Aktivitäten von kennwortgeschützten Foren und speziellen Websites hin zu größeren Mainstream-Plattformen (z.B. Facebook, YouTube und Twitter) zu beobachten ist, die eine größere Sichtbarkeit der Inhalte ermöglichen. Sie dienen der extremen Rechten als massentauglicher Knotenpunkt innerhalb ihres weit verbreiteten Verbundsystems. Eigene oder adoptierte Plattformen jenseits des Mainstreams bleiben aber von zentraler Bedeutung für die rechtsextreme Identitätsbildung.

Wanderung rechtsextremer Online-Aktivitäten hin zu Mainstream-Plattformen

Insbesondere die bildbasierten Foren 4Chan und 8kun (früher 8Chan) werden von der extremen Rechten nicht nur für die Rekrutierung neuer Anhänger genutzt, sondern auch, um Kampagnen zu organisieren, mit denen schließlich in den Mainstream-Plattformen mobilisiert werden soll. Dabei verschmelzen neonazistische Gedankengebilde mit den humorgeladenen und ironischen Umgangsweisen in diesen Foren zu einer digitalen Hasskultur, die es zunehmend erschwert, zwischen organisiertem Handeln und individueller Provokation zu unterscheiden. Gezielt rufen rechtsextreme Akteure Gleichgesinnte dazu auf, mit ironischen Formaten zu arbeiten, um neue, virtuelle Allianzen zu schmieden und rechtsextreme Sprachbilder in die öffentliche Debatte zu transportieren.

Eine wichtige Taktik besteht darin, auch Personen zu erreichen, die nicht unbedingt rechtsextremen Strukturen zuzuordnen sind, die aber eine „migrationskritische" Einstellung haben, rechte Parteien und Politiker unterstützen und/oder die Ansicht vertreten, dass die Meinungsfreiheit von einer Kultur der „politischen Korrektheit" bedroht sei. Solche Zielgruppen werden von der extremen Rechten als „Normies" gesehen, die radikalisierbar sind, indem man an die Themen anknüpft, die sie bewegen (→ Nagle 2018). Durch die Verbreitung von Bedrohungs- und Widerstandsnarrativen konnte eine Art virtuelle Allianz zwischen rechten Parteien und dem militanten Rechtsextremismus Form annehmen.

Virtuelle Allianz zwischen rechten Parteien und militantem Rechtsextremismus

Dieses narrative Verbundsystem profitiert vom „Hashtag-Pairing", einer Technik, mit der aktuelle Debatten im Mainstream durch rechtsextreme Themen infiltriert werden (z.B. #WhiteGenocide und #Flüchtlinge). Damit soll einerseits ein breiteres Publikum

mit rechtsextremen Ideen bekannt gemacht, anderseits sollen öffentliche Kontroversen mit konspirativen Thesen weiter befeuert werden. Außerdem streut die extreme Rechte dabei gewaltverherrlichende und -relativierende Text-Bild-Kombinationen (Memes), die zuvor auf Imageboards wie 4Chan erstellt und bearbeitet wurden. Gerade durch die Instrumentalisierung der Meme-Kultur verharmlost sich die extreme Rechte selbst, da viele Äußerungen nicht ernst gemeint erscheinen, auch wenn sie zum Beispiel rassistische Züge tragen. Memes werden verwendet, um insbesondere ein jüngeres Publikum anzusprechen und rechtsterroristische Gewalt zu banalisieren oder gar zu glorifizieren.

DIGITALE SELBSTINSZENIERUNGEN RECHTSTERRORISTISCHER TÄTER

Im Zuge der Digitalisierung hat sich nicht nur eine globale Subkultur des militanten Rechtsextremismus gebildet, die zu Gewalthandlungen aufruft und rechtsterroristische Täter verehrt. Anschläge wie die von Christchurch oder Halle zeigen vielmehr auch, wie die Täter selbst die medialen Verbreitungslogiken ihrer Subkultur bereits in die Planung ihrer Taten aufnehmen, sie inszenieren und medial verbreiten. Der Täter von Halle filmte, ebenso wie der Täter von Christchurch, seine Tat und nutzte Streaming-Medien zu ihrer Verbreitung in Echtzeit. Zuvor hatten beide Täter Bekennerschreiben in englischer Sprache im Internet hochgeladen. Diese enthielten viele Reminiszenzen an einschlägige Chan-Gemeinschaften und zeigten, dass sie sich als Teil eines transnationalen virtuellen Netzwerks aus Anhängern weißer Überlegenheitsideologien verstanden.

Rechtsterroristen nutzen mediale Verbreitungslogiken zur Selbstinszenierung

Mit solchen digitalen Inszenierungen sprechen die Täter bewusst ein transnationales Publikum an, wobei sie deren ideologische Versatzstücke so formulieren, dass sie losgelöst von nationalen (Sprach-)Grenzen für die Rezipienten verständlich sind. Gerade diese digital vermittelte Form des Rechtsterrorismus lässt sich ohne transnationale Kontexte nicht mehr verstehen.

HERAUSFORDERUNGEN UND VORSCHLÄGE

Die Bekämpfung des Rechtsextremismus, des Rechtsterrorismus und des ihm zugrundeliegenden Rassismus ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Maßnahmen zur Demokratieförderung auf kommunaler, Länder- und Bundesebene müssen hierbei zusammenwirken. Schulen, Kommunalparlamente, Vereine und Verbände müssen mehr und nachhaltig – beispielsweise durch eine gesetzliche Grundlage – Mittel an die Hand gegeben werden, damit sie eine angemessene Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus führen und ausreichende Aufklärungs- und Fürsorgeangebote zur Verfügung stellen können. Auch Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Medien sind gefordert (→ Dilmaghani et al. 2020). Daneben sind regulative und sanktionierende Maßnahmen vonseiten des Staates nötig.

Bekämpfung von Rechtsextremismus und -terrorismus als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Dass das BKA und der Verfassungsschutz im Bereich des (digitalen) Rechtsextremismus deutlich aufrüsten, kann als Hinweis gelten, dass die Behörden hier bisher zu wenig getan haben. Die Bundesregierung versucht mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz seit 2017 und ihrem Entwurf für ein Gesetz „zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität" von 2020 auch stärker gegen „Hassrede" im Netz vorzugehen (→ Friedensgutachten 2019, Kapitel 5). Die vorgesehenen Maßnahmen leiden aber darunter, dass den Telemedienanbietern bzw. Online-Plattformen in vielen Fällen die Beurteilung darüber überlassen wird, was löschungspflichtig und den Sicherheitsbehörden zu melden ist. Der Vorschlag von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble, eine Klarnamenpflicht in sozialen Medien einzuführen, um strafrechtlich relevante Inhalte besser zu verfolgen, ist wenig zielführend, da die Verbreitung von Hass und Hetze häufig gar nicht anonym erfolgt.

Ob die im Gesetzentwurf vorgesehene Weiterleitung von IP-Adressen und Portnummern an das BKA „auf Verdacht" mit der Medien- und Informationsfreiheit vereinbar ist und die Strafrechtsverschärfungen im Bereich Hasskriminalität tatsächlich den Kern des Problems treffen, ist fraglich. So werden bereits seit längerer Zeit vorhandene Instrumente zum Zurückdrängen von Hassrede nicht oder kaum angewendet. Es mangelt hier also eher an der Rechtsdurchsetzung als an fehlenden Sanktionsmechanismen. Strafbare Äußerungen werden häufig lediglich von den Online-Plattformen entfernt, bleiben aber ansonsten ohne Sanktionen.

Um der Dynamik rechtsextremer Gewalt nachhaltig Herr zu werden, sind auch die kulturellen Praktiken der radikalen Online-Milieus, aus denen rechtsextreme bzw. fremdenfeindliche Täter kommen und von denen sie sich ermutigt fühlen, deutlich stärker in den Blick zu nehmen. Hierzu bedarf es vor allem Personals, das mit den transnationalen Online-Kulturen der extremen Rechten, ihren Codes und Referenzsystemen vertraut ist. Entsprechende Anhaltspunkte ließen sich dann besser mit anderen Auffälligkeiten abgleichen, die auf die Planung von Gewalttaten hinweisen, z.B. das Beschaffen von Waffen oder die Teilnahme an Kampf- und Waffentrainings.

Kulturelle Praktiken der radikalen Online-Milieus müssen in den Blick genommen werden

Wenngleich das Vorgehen gegen Hetze und Drohungen wichtig ist, um Ermunterungen zur Gewalt zu unterbinden und Betroffene zu schützen, sollte zudem bedacht werden, dass die Legitimation von rechtsextremer Gewalt nicht allein durch Hassrede erfolgt. Eine wichtige Rolle spielen auch Bedrohungs- und Opfermythen, selbst wenn durch sie nicht explizit zu Hass und Gewalt aufgerufen wird. Sie stammen aus dem militanten Rechtsextremismus, wurden in jüngster Zeit aber von Parteien des rechten Spektrums wie der AfD popularisiert. So warnte etwa der Ko-Fraktionsvorsitzende Alexander Gauland auf dem Parteitag der AfD im Juni 2018 vor einem „Bevölkerungsaustausch" (→ Fiedler 2018). Durch die Allgegenwart solcher Mythen können sowohl „besorgte Bürger" als auch militante Rechte eine Legimitation dafür finden, im Namen des Volks zu handeln, bis hin zur Anwendung von Gewalt. Die Verbreitung von Bedrohungs- und

Opfermythen ist trotz ihrer gefährlichen Implikationen strafrechtlich nicht relevant. Darum sind Maßnahmen gefragt, die auf die Mechanismen ihrer Verbreitung durch rechtsextreme Akteure abzielen.

Hier rücken die sozialen Medien in den Fokus, deren Rolle in diesem Zusammenhang noch unterschätzt wird. Die Bedrohungs- und Opfermythen, von fast allen Rechtsterroristen der jüngsten Vergangenheit beschworen, finden vor allem Verbreitung, weil Falschmeldungen und Verschwörungstheorien in den sozialen Medien frei zirkulieren und rechtsextreme Akteure sie unter Ausnutzung ihrer Funktionslogiken gezielt verstärken können. Die Politik ist daher gefragt, auf die Telemedienanbieter mit Argumenten oder durch Regeln einzuwirken, gerade an solchen Manipulationsmöglichkeiten anzusetzen (→ Friedensgutachten 2019, Kap. 5).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Grundsätzlich verlangt eine wirkungsvolle Bekämpfung des Rechtsterrorismus die Bereitschaft der Politik (und auch der Medien), terroristische Gewalt als solche zu bezeichnen und entsprechend zu handeln. Rechte Gewalt, die sich am häufigsten gegen Minderheiten richtet, wurde in der Vergangenheit oft nicht als politisch motiviert oder als Terrorismus gedeutet. Das zeigte sich z.B. an dem langwierigen Verbotsverfahren gegen die offen terroraffine Gruppe „Combat 18“ oder an den medial weitgehend unbeachteten Brandanschlägen auf bewohnte Asylunterkünfte. Eine klare Einordnung solcher Umtriebe als terroristisch würde die rasche Anwendung von Maßnahmen ermöglichen, die gegenüber dem gewaltbefürwortenden Islamismus durchweg praktiziert werden, so etwa behördliche Anweisungen zur sofortigen Sperrung einschlägiger Online-Inhalte. Die Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus sollte einerseits den Opferschutz in den Vordergrund stellen und andererseits den Verfolgungsdruck auf rechtsextreme Netzwerke steigern. Zu verhindern sind dabei aber staatliche Überreaktionen, die allgemeine Bürger- und Grundrechte Unbeteiligter beeinträchtigen und ohne sachlichen Bezug zu Hasskriminalität oder Rechtsterrorismus in die Privatsphäre der Bürger eingreifen oder hoheitliche Aufgaben wie die Strafverfolgung im Internet privaten Unternehmen überantworten. Hier gilt es, die Forschung sowie die zuständigen Justiz- und Polizeibehörden angemessen auszustatten und zu qualifizieren. Ob für ein solches Vorgehen der notwendige Wille aufgebracht wird, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die Gefahren durch den Rechtsterrorismus weiter, wie im Fall des NSU, unterschätzt werden. Eine umfassende Gefahreneinschätzung muss zudem stärker in den Blick nehmen, wo und wie rechtsextreme Strukturen und Affinitäten bis in die Sicherheitsapparate reichen. Flankierend dazu sind vertrauensbildende politische und polizeiliche Maßnahmen bei besonders von rechter Gewalt betroffenen Gruppen – beispielsweise Migranten, Juden und Muslime – nötig, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht durch sekundäre und tertiäre Viktimisierungen zu gefährden.

1 https://www.start.umd.edu/research-projects/global-terrorism-database-gtd.

2 Das Institute for Economics and Peace verwendet ebenfalls die Daten der Global Terrorism Database (GTD) der University of Maryland und ergänzt sie mit eigenen Einschätzungen.

3 Die Zahlen gehen jedoch, je nach Definition, weit auseinander: Die Anti Defamation League (ADL) verzeichnet allein in den USA im Jahr 2018 mindestens 50 Todesopfer durch rechtsgerichtete „domestic extremists“ (https://www.adl.org/murder-and-extremism-2018).

Autorinnen und Autoren

Reem Ahmed
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Stephen Albrecht
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Maik Fielitz
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Julian Junk
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

PD Dr. Martin Kahl (Koordination)
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Holger Marcks
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Daniel Mullis
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Matthias Quent
IDZ – Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft Jena

Manjana Sold
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

Amadeu Antonio Stiftung 2020: Todesopfer rechter Gewalt, in: https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/todesopfer-rechter-gewalt/; 17.03.2020.

Benesch, Susan 2014: Countering Dangerous Speech. New Ideas for Genocide Prevention. Hg. v. United States Holocaust Memorial Museum, in: https://www.ushmm.org/m/pdfs/20140212-benesch-countering-dangerous-speech.pdf; 23.04.2020.

Birkel, Christoph et al. 2019: Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017 - Erste Ergebnisse, Wiesbaden, in: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/2018ersteErgebnisseDVS2017.html; 23.04.2020.

Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) 2019: Friedensgutachten 2019. Vorwärts in die Vergangenheit? Frieden braucht Partner, Münster.

Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) 2018: Friedensgutachten 2018. Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte, Münster.

Dilmaghani, Farhad et al. 2020: Wir brauchen einen Masterplan gegen Rechtsextremismus, in: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-02/verfassungsschutz-masterplan-rechtsextremismus-nationalismus; 17.03.2020.

Feldmann, Julian/Seidel, Nino 2020: Stephan E. war offenbar für AfD aktiv, in: https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr/stephan-e-afd-101.html; 17.03.2020.

Fiedler, Maria 2018: Gauland vergleicht BRD mit DDR, Merkel mit Honecker, in: https://www.tagesspiegel.de/politik/afd-bundesparteitag-gauland-vergleicht-brd-mit-ddr-merkel-mit-honecker/22753970.html; 17.03.2020.

Hamm, Mark S./Spaaij, Ramon 2017: The Age of Lone Wolf Terrorism, La Vergne.

Institute for Economics & Peace 2019: Global Terrorism Index 2019: Measuring the Impact of Terrorism, in: http://visionofhumanity.org/reports; 17.03.2020.

Kaplan, Jeffrey 1997: Leaderless Resistance, in: Terrorism and Political Violence 9: 3, 80–95.

Kleffner, Heike/Meisner, Matthias 2019: Extreme Sicherheit. Rechtsradikale in Polizei, Verfassungsschutz, Bundeswehr und Justiz, Freiburg.

Miller, Erin 2019: Global Terrorism in 2018. START Background Report, in: https://www.start.umd.edu/publication/global-terrorism-2018; 17.03.2020.

Nagle, Angela 2018: Die digitale Gegenrevolution. Online-Kulturkämpfe der Neuen Rechten von 4chan und Tumblr bis zur Alt-Right und Trump, Bielefeld.

The Soufan Center 2019: White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement, in: https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2019/09/Report-by-The-Soufan-Center-White-Supremacy-Extremism-The-Transnational-Rise-of-The-Violent-White-Supremacist-Movement.pdf; 17.03.2020.

Wienand, Lars/Mueller-Töwe, Jonas 2019: Spur zur „Atomwaffen Division" führt nach Thüringen, in: https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/innenpolitik/id_86790692/neonazi-forum-spuren-zur-atomwaffen-division-fuehren-nach-thueringen.html; 17.03.2020.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

43 /144
Transnationale Kommunikation und Standorte der Nutzer des Iron March Forums (Auswahl)
Quelle: Bellingcat, https://www.bellingcat.com/resources/how-tos/2019/11/06/massive-white-supremacist-message-board-leak-how-to-access-and-interpret-the-data/. Eigene Darstellung.

44 /145
Rechtsextreme terroristische Anschläge weltweit, 1970–2018
Quelle: Institute for Economics and Peace.

45 /146
Tote durch rechtsextreme Terrorangriffe 2000–2020
Quelle: Eigene Recherche. Die Angriffe in Pittsburgh (2009), Roseburg (2015), Isla Vista (2014) und Toronto (2018) sind durch „Incels" (Involuntary Celibates) begangen worden. „Incel extremists" werden in der GTD und vom Institute of Economics and Peace als „far right" kategorisiert. Das Motiv des Täters von Parkland (2018) ist nicht abschließend geklärt, aufgrund von Hinweisen auf rechtsextremes Gedankengut kategorisiert die GTD die Tat unter „white suprematists/nationalists".

46 /149
Vorurteilsgeleitete und rechte Gewaltkriminalität in Deutschland 2014–2018
Quelle: Bundeskriminalamt. Eigene Darstellung.

Abkürzungsverzeichnis

A

ADL	Anti Defamation League
AfD	Alternative für Deutschland
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
APT	Advanced Persistent Threat
ASEAN	Association of South East Asian Nations

B

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
BWÜ	Übereinkunft über das Verbot biologischer Waffen (Biowaffenkonvention)

C

C-Rex	Center for Research on Extremism
CDR	Carbon dioxide removal
CELAC	Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)
CERT	Computer Emergency Response Team
CRA	Contingent Reserve Arrangement
CWÜ	Übereinkunft über das Verbot chemischer Waffen (Chemiewaffenkonvention)

D

DAC	Development Assistance Committee (OSZE)
DRK	Demokratische Republik Kongo

E

ESKA	Eskalationspotenzialanalyse des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ETA	Baskenland und Freiheit (Euskadi Ta Askatasuna)
EU	Europäische Union
EUTM	European Union Training Mission
EZ	Entwicklungszusammenarbeit

F

FARC	Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCAS	Future Combat Air System

G

GCF	Green Climate Fund
GCSC	Global Commission for the Stability of Cyberspace
GGE	Group of Governmental Experts
GDELT	Global Database of Events, Language and Tone
GMI	Globaler Militarisierungsindex
GTD	Global Terrorism Database

I

IATG	International Ammunition Technical Guidelines
IIT	Investigation and Identification Team
INF	Intermediate Range Nuclear Forces Treaty
INSTEX	Instrument in Support of Trade Exchanges
IRA	Irish Republican Army
IS	Islamischer Staat
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF	Internationaler Währungsfonds

J

JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
JIM	Joint Investigative Mechanism

K

KdoCIR	Kommando Cyber- und Informationsraum

M

MAS	Bewegung zum Sozialismus (Movimiento al Socialismo)
MENA	Middle East & North Africa-Region
MINUJUSTH	VN-Mission in Haiti (Mission des Nations Unies pour l'Appui à la Justice en Haïti)
MINUSCA	VN-Mission in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic)
MINUSMA	VN-Mission in Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali)
MONUSCO	VN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo)

N

NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDB	New Development Bank
NDCs	Nationally Determined Contributions
New START	New Strategic Arms Reduction Treaty
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag

O

OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OEWG	Open Ended Working Group
OVCW/OPCW	Organisation für das Verbot Chemischer Waffen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

P

PMK-rechts	Politisch motivierte Gewalt – rechts
PoC	Protection of Civilians

R

R2P	Responsibility to Protect
RAF	Rote Armee Fraktion
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries

S

SCO	Shanghai Cooperation Organisation
SDGs	Sustainable Development Goals
SRM	Solar Radiation Management
STEAF	Scientific and Technological Experts Advisory Forum
StGB	Strafgesetzbuch

U

UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UN	United Nations
UNAMID	VN/AU-Mission im Sudan/Darfur (United Nations – African Union Hybrid Operation in Darfur)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UN MISS	VN-Mission im Südsudan (United Nations Mission in South Sudan)
UNOCI	VN-Mission in der Elfenbeinküste (United Nations Operation in Côte d'Ivoire)
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

V

VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VEP	Vulnerabilities Equities Process
VN	Vereinte Nationen

W

WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

Z

ZCO	Zentrum Cyberoperationen

2020 /
Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa /
FRIEDENSGUTACHTEN

BICC Bonn International Center for Conversion
Prof. Dr. Conrad Schetter Director for Research
Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn
www.bicc.de

→ PDF
www.friedensgutachten.de

HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Prof. Dr. Christopher Daase Stv. Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt
www.hsfk.de

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
Prof. Dr. Ursula Schröder Wissenschaftliche Direktorin
Beim Schlump 83, 20144 Hamburg
www.ifsh.de

INEF Institut für Entwicklung und Frieden
Prof. Dr. Tobias Debiel Direktor
Lotharstraße 53, 47057 Duisburg
www.inef.de

Redaktionsleitung
Dr. Claudia Baumgart-Ochse, HSFK

Visuelle Konzeption und Gestaltung
Diesseits – Kommunikationsdesign, Düsseldorf

Produktion
Sieprath GmbH | marketingservices & printmanagement, Aachen

Satz und Bildgestaltung
grübelfabrik e.K., Frankfurt/M.

Übersetzung
Graeme Currie

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-No-Derivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de.

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

© 2020 transcript Verlag, Bielefeld
Print-ISBN 978-3-8376-5381-6
PDF-ISBN 978-3-8394-5381-0
https://doi.org/10.14361/9783839453810

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.
Besuchen Sie uns im Internet: https://transcript-verlag.de
Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter www.transcript-verlag.de/vorschau-download

Gefördert durch Deutsche Stiftung Friedensforschung