

AUSLANDSINFORMATIONEN



AUF DEM RÜCKZUG?

WESTLICHE SICHERHEITSPOLITIK NACH AFGHANISTAN

AUSLANDSINFORMATIONEN

1 | 2022

Liebe Leserinnen und Leser,

„Debakel“, „Tragödie“, „politische Zäsur“, „Epochenwechsel“ – dies sind nur einige der Aussagen hochrangiger Politiker nach dem Abzug der NATO-Truppen aus Afghanistan im Sommer 2021. Sie illustrieren einerseits das Entsetzen über die Entwicklungen am Ende des 20-jährigen Engagements am Hindukusch, andererseits verweisen sie auf die daraus resultierenden tiefgreifenden Konsequenzen für die westliche Außenpolitik insgesamt. In diesem Sinne ist Afghanistan weit mehr als „nur“ ein Einsatz mit katastrophalem Ende. Die Ereignisse werfen vielmehr grundlegende Fragen auf zum außenpolitischen Selbstverständnis und zur künftigen strategischen Ausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das betrifft auch die Debatte über Für und Wider von Auslandseinsätzen und internationalen Interventionen – und mit den Antworten darauf werden konkrete Schritte und Veränderungen einhergehen müssen.

Eine pauschale Ablehnung von Auslandseinsätzen, wie von manch einem vorgebracht, kann keine ernsthafte Option für Deutschland sein. Das macht auch Carlo Masala im Gespräch mit den Auslandsinformationen deutlich und führt dabei sowohl strategische als auch ethische Gründe an. Eine Art Zeitenwende sieht der Professor für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr München indes schon. Denn die Einsätze in Afghanistan und im Irak hätten gezeigt, dass der „liberale Imperialismus“ gescheitert sei, die Vorstellung also, dass man andernorts politische Systeme aufbauen könne, die unseren gleichen.

Mit dem Ende des Afghanistaneinsatzes stellt sich auch für die Bundeswehr die Frage nach der zukünftigen Ausrichtung – in einem außenpolitischen Umfeld, das nicht zuletzt von der Rivalität zwischen den USA und China und einer revisionistischen Politik Russlands geprägt ist. Fähigkeiten in der Aufstands- und Terrorismusbekämpfung werden auch weiterhin von Bedeutung sein, gleichwohl machen veränderte Bedrohungslagen andere Akzentsetzungen nötig, verdeutlichen Nils Wörmer und Philipp Dienstbier. Aus Sicht der Autoren muss die Bundeswehr hierfür verlorengegangene Fähigkeiten zur Landes- und Bündnisverteidigung wiederherstellen, um so zum Hauptgaranten der konventionellen Abschreckung der NATO gegenüber Russland zu werden.

Ein weiterer Auslandseinsatz, der in Folge der Ereignisse in Afghanistan in den Blickpunkt geriet, ist jener in der Sahelregion mit Schwerpunkt in Mali. Dieser Einsatz wird längst auch von Seiten der Politik infrage gestellt, nicht zuletzt, da das Land jüngst zwei Militärputsche erlebte und eine fragwürdige Kooperation der Regierung mit der russischen Wagner-Gruppe im Raum steht. Den Sahel in der aktuellen Lage einfach sich selbst zu überlassen, kann aber für Deutschland und Europa nicht der richtige Weg sein, macht Stefan Friedrich klar. Denn ein Scheitern in dieser Region hätte für unseren Kontinent weit direktere Auswirkungen als die Entwicklungen in Afghanistan. Wichtig wird sein, klar umgrenzte Ziele mit langem Atem und auch unter Hinnahme von Rückschlägen zu verfolgen.

Diese Notwendigkeit unterstreichen auch Lukas Kupfernagel und Thomas Volk mit Blick auf die Entwicklung Libyens nach der NATO-geführten Intervention des Jahres 2011. Diese sei nötig gewesen, um die Zivilbevölkerung des Landes gegen die von Machthaber Gaddafi angedrohte und ausgeübte Gewalt zu schützen. Was man aus der jüngeren Geschichte dieses Mittelmeerranrainers, auf dessen Gebiet bis zum 2020 initiierten Berliner Prozess auswärtige Mächte weitgehend ungebremst einen Stellvertreterkrieg befeuern konnten, allerdings lernen kann: Wenn man sich für ein internationales Eingreifen im Sinne der Schutzverantwortung entscheidet, kann es erforderlich werden, sich längerfristig in dem betreffenden Land zu engagieren, um nicht dauerhaft größeren Schaden anzurichten, als man verhindert hat.

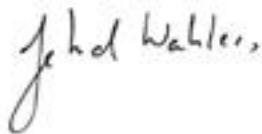
Die komplexen Abwägungen und Schwierigkeiten, denen internationale Akteure bei der Frage nach Intervention oder Nicht-Intervention begegnen, lassen sich auch an den Beispielen Irak und Syrien ablesen. Simon Engelkes und David Labude zeigen, wie der von den USA geführte Einsatz zum Sturz Saddam Husseins ab 2003 zu (mehr als) unbefriedigenden Ergebnissen geführt hat. Gleiches gilt jedoch auch für die weitgehend passive Haltung des Westens gegenüber dem seit 2011 tobenden syrischen Bürgerkrieg. Nicht zuletzt haben die „Anderen“ – Iran, die Türkei und Russland – das westliche Zögern in Syrien genutzt, um an der Seite von oder in Gegnerschaft zu Baschar al-Assad ihre ganz eigenen Interessen vor Ort durchzusetzen.

Ein weiteres Beispiel hierfür ist der Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Region Bergkarabach, der seit nunmehr einem Jahrhundert schwelt und zuletzt Ende 2020 wieder gewaltsam eskalierte. Thomas Schrapel analysiert die Genese und unterschiedlichen Positionen in einem Disput, in dem sich die EU auch in der jüngsten kriegerischen Auseinandersetzung in Zurückhaltung übte, während nicht zuletzt die Türkei durch ihre militärische Unterstützung dazu beitrug, der aserbaidchanischen Seite zum Sieg zu verhelfen.

Dass der Einsatz militärischer Mittel geeignet sein kann, eigene Ziele zu verwirklichen – daran zweifelt in den Hauptstädten unserer europäischen Nachbarschaft kaum jemand. Deutsche und europäische Politiker und die Öffentlichkeit täten gut daran, diese Erkenntnis auch unter dem Eindruck des Rückzugs aus Afghanistan und bei der Debatte um eine mögliche Neuorientierung unserer Außen- und Sicherheitspolitik nicht zu ignorieren. In dieser Debatte – dies zeigen die Beiträge in dieser Ausgabe der *Auslandsinformationen* sehr deutlich – wird es keine Patentrezepte und keine Schwarz-Weiß-Antworten geben. Klar ist, dass der Stellenwert der klassischen Bündnisverteidigung wieder steigt, es aber gleichzeitig auch in Zukunft Entwicklungen und Ereignisse geben kann und wird, die darüber hinaus Auslandseinsätze der Bundeswehr und unserer Verbündeten erfordern werden. Diese gilt es mit klaren, vielleicht auch bescheideneren Zielen, aber mit dem nötigen Mitteleinsatz und strategischer Geduld in Angriff zu nehmen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr



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

Ai im Ohr –
Auslandsinformationen
jetzt auch als Podcast!

Expertinnen und Experten der Konrad-Adenauer-Stiftung geben im Gespräch mit der früheren Auslandskorrespondentin Anne-Katrin Mellmann Hintergrundinformationen zu aktuellen Entwicklungen. Multimediareferent Fabian Wagener liefert wichtige Erklärungen und Definitionen. Internationale politische Arbeit ist unsere Aufgabe: Die Stiftung, die zu den führenden Thinktanks der Welt zählt, unterhält mehr als 100 Auslandsbüros.

Auf [Spotify](#) und in unserer Mediathek unter [auslandsinformationen.de](#)

AUSLANDSINFO

DER PODCAST



Fabian Wagener



Anne-Katrin Mellmann

Auf dem Rückzug?

Westliche Sicherheitspolitik nach Afghanistan



8 ● *Im Gespräch*
„Ich vermisse politische Führung“
Afghanistan und die sicherheitspolitischen
Herausforderungen der Zukunft
[Ein Gespräch mit Professor Carlo Masala](#)

18 ●
Vom Hindukusch zurück in die
nordeuropäische Tiefebene
Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik
nach Afghanistan
[Nils Wörmer / Philipp Dienstbier](#)

34 ●
„Aus dem Sahel ein Schlaraffenland
zu machen ist eine geopolitische
Dringlichkeit“
Lehren aus Afghanistan für die
deutsche Politik im Sahel
[Stefan Friedrich](#)

49 ●
Intervention ohne Ziel
Der Fall Libyen und seine Folgen
[Lukas Kupfernagel / Thomas Volk](#)



63 ●

Intervention ist nicht immer die Lösung,
Nicht-Intervention aber auch nicht

Die Beispiele Irak und Syrien

[Simon Engelkes / David Labude](#)

78 ●

Krieg mit Ansage

Zu Genese und Entwicklung
des Konflikts um Bergkarabach

[Thomas Schrapel](#)



Im Gespräch

Auf dem Rückzug? Westliche Sicherheitspolitik nach Afghanistan

„Ich vermisse politische Führung“

Afghanistan und die sicherheitspolitischen
Herausforderungen der Zukunft

Ein Gespräch mit Professor Carlo Masala

Der Politikwissenschaftler Carlo Masala spricht im Interview mit den Auslandsinformationen über die Lehren aus Afghanistan, das Hegemoniestreben Chinas und ein neues Verständnis von Verteidigung – und er erläutert, warum sich die deutsche Politik weniger von Stimmungsbildern leiten lassen sollte.

Ai: Nach dem Abzug aus Afghanistan im August 2021 und der Machtübernahme der Taliban entzündete sich eine Debatte über die zukünftige Ausrichtung westlicher Außenpolitik. Die Entwicklungen in Afghanistan wurden als „Ende einer Ära“ bezeichnet, als „Zäsur“; aus der es die richtigen Lehren zu ziehen gelte. Wie weit sind wir aus Ihrer Sicht mit der „Aufarbeitung“ des Einsatzes und mit der Diskussion über notwendige Konsequenzen?

Carlo Masala: Der Afghanistan-einsatz als solcher, das muss man bedauerlicherweise sagen, ist von der Politik bislang noch nicht einmal in Ansätzen aufgearbeitet worden. Es gibt zwar einen entsprechenden Prozess sowohl im Bundesverteidigungsministerium als auch in der NATO, dieser betrifft aber nur „Resolute Support“, also die letzte Mission des NATO-Einsatzes. In Deutschland geriet die Aufarbeitung zudem aus einem einfachen Grund ins Stocken: Zuerst kam der Wahlkampf, dann die Koalitionsbildung. Was die Aufarbeitung des Einsatzes betrifft, hat sich auf der politischen Ebene daher über Monate nichts bewegt.

Ai: Sie selbst haben den Afghanistaneinsatz, so wie er verlaufen ist, in einem Zeitungsinterview im Sommer 2021 deutlich kritisiert. Sie sprachen davon, dass der „liberale Imperialismus“ eine „krachende Niederlage“ erlitten habe. Nun kann man aus einer „krachenden Niederlage“ unterschiedliche Schlüsse ziehen. Klar ist jedoch: Durch die Entwicklungen fühlen sich nicht zuletzt jene bestätigt, die Auslandseinsätzen ohnehin ablehnend gegenüberstehen und die Ansicht vertreten, dass sich Deutschland und Europa militärisch weder in der Nachbarschaft noch in entfernteren Weltregionen engagieren sollten. Kann eine isolationistisch ausgerichtete Außenpolitik ernsthaft eine Option sein?

Masala: Als ich davon gesprochen habe, dass der „liberale Imperialismus“ gescheitert sei, bezog sich das nur auf die Tatsache, dass man bei Einsätzen wie in Afghanistan oder im Irak glaubte, politische Systeme so transformieren beziehungsweise aufbauen zu können, dass sie unseren gleichen. Man sieht im Irak, in Afghanistan und zum Teil auch in Mali, dass es extrem schwierig bis unmöglich ist, unsere liberal-demokratischen, marktwirtschaftlichen Systeme zu exportieren und dass dieser Versuch bei den lokalen Eliten auf mehr Widerstand als Begeisterung stößt. Dieser Ansatz ist gescheitert – das bedeutet aber nicht, dass Auslandseinsätze kategorisch abzulehnen sind. Auslandseinsätze – und das war immer meine Position – müssen mit strategischen Interessen begründet werden.

Ai: Was heißt das genau?

Masala: Viele Risiken und Bedrohungen sind heute deterritorialisert. Um das Beispiel Afghanistan zu nehmen: Wer hätte sich vor gut 30 Jahren vorstellen können, dass in einem Land, das 7.000 Kilometer entfernt liegt, etwas ausgelöst wird, das das World Trade Center zum Einsturz bringt. Damals waren Gefahren und Bedrohungen klar regional eingrenzbar und an den Supermächten orientiert – und nicht in dem Sinne deterritorialisert, dass Entwicklungen in Ländern, die wir vorher gar nicht auf dem Schirm hatten, plötzlich massiv die Sicherheit und Stabilität in Staaten gefährden können, die in geografisch sehr weiter Entfernung liegen. Solche Gefährdungen sind auch zukünftig nicht auszuschließen. Wenn wir in Zukunft wieder in einen Auslandseinsatz gehen sollten, müssen wir das mit realistischen Zielsetzungen verbinden, die vor Ort auch erreicht werden können. Und wir müssen diese Zielsetzungen mit den entsprechenden Mitteln hinterlegen.



Ai: Sie haben die Bedeutung strategischer Interessen hervorgehoben. Was aber ist mit den oft beschworenen Werten? Spielt diese Komponente keine Rolle mehr?

weiteres Beispiel: Wenn Sie eine Situation wie 1994 in Ruanda haben, in der es einen Genozid gibt, dann gebietet es unser Wertekanon zu überlegen, inwieweit ein militärisches Eingreifen zur Verhinderung beziehungsweise Beendigung der Gewalt sinnvoll und richtig ist. Mir geht es um das Follow-up.

Ai: Was meinen Sie damit?

Masala: Doch, die spielt natürlich eine Rolle. Ich gebe Ihnen ein

Masala: Ich konstruiere das einmal hypothetisch am genannten Beispiel Ruanda: Angenommen, wir hätten dort eingegriffen, um den Genozid zu stoppen. Danach hätten wir ja angefangen, irgendetwas zu unternehmen in dem Staat, damit sich so etwas nicht wiederholen kann. Und an einem solchen Punkt sollte man aus meiner Sicht interessen geleiteter und realistischer vorgehen: Mir würde es reichen, Vorkehrungen zu treffen, dass sich ein Genozid nicht wiederholen kann. Das ist auch möglich, ohne dass man versucht, dort unser System zu etablieren.

Ai: Was sind aus Ihrer Sicht die größten außenpolitischen Herausforderungen, die die nächsten Jahre oder Jahrzehnte für Deutschland und Europa prägen werden?

Masala: Die Herausforderungen liegen alle auf dem Tisch, und man ist sich ihrer auch bewusst. Ich halte aufstrebende revisionistische Großmächte für die größte Herausforderung, die wir sicherheitspolitisch haben. Und damit sind wir bei Russland und China. Auf der funktionalen Ebene ist die Frage der Migration eine, die uns in den nächsten Jahren immer wieder beschäftigen wird. Und mit Corona haben wir gesehen, dass Pandemiefragen – und das sagen Forscher seit 15 Jahren – eine extreme Herausforderung für die westliche Welt sind.

Systemkonkurrenten: „Es ist dringend notwendig, die USA dabei zu unterstützen, eine regionale Hegemonie Chinas in Asien zu unterbinden“, sagt Carlo Masala.

Quelle: © Jonathan Ernst, Reuters.



Ai: Bleiben wir doch einen Moment beim Stichwort „revisionistische Großmächte“ und blicken zunächst nach Fernost. Was bedeutet die Entwicklung Chinas für uns?

Masala: Wir befinden uns historisch in einer Situation, in der wir möglicherweise einen Wechsel in der Machtbalance des internationalen Systems von den Amerikanern hin zu den Chinesen erleben werden – oder zumindest eine Art neue Bipolarität. Das ist eine Herausforderung, der wir uns stellen müssen. Das wissen wir schon lange. Wir sehen, wie China agiert. Das Land handelt im Prinzip nach dem Lehrbuch einer werdenden Groß- und Supermacht.

Ai: Was steht denn in dem Lehrbuch?

Masala: China hat angefangen mit der internen Entwicklung des Landes, es folgte die Modernisierung des Militärs, dann begann der anhaltende Versuch, eine regionale Hegemonie zu etablieren. Das ist die Voraussetzung dafür, sich global weiterzuentwickeln und zu einem ernsthaften Herausforderer der Vereinigten Staaten zu werden. Die nächsten Schritte kann man bereits voraussehen: Sofern man eine chinesische Hegemonie in Asien nicht verhindert, werden wir mit dem Versuch Chinas konfrontiert werden, eine globale Dominanz zu erreichen.

Ai: Und was folgt daraus für die deutsche und europäische Außenpolitik?

Masala: Es ist dringend notwendig, die USA dabei zu unterstützen, eine regionale Hegemonie Chinas in Asien zu unterbinden. Dabei geht es vor allem um die Stärkung regionaler Partner, sei es Japan, sei es Australien. Da muss Deutschland – und das hat es erkannt – einen aktiven Beitrag leisten. Zugleich müssen wir uns ökonomisch ein Stück weit unabhängiger machen von China. Je stärker wir ökonomisch von China abhängig sind, desto schwächer ist unsere Position. Solange wir dazu nicht bereit sind, wird es schwierig, einen entscheidenden Beitrag zu leisten. Sie sehen also: Ein solcher Kurs hat auch seinen Preis. Wir müssen offen darüber sprechen, welchen Preis wir zu zahlen bereit sind.

Ai: Neben China haben Sie auch Russland angesprochen. Das Land versucht, auf unterschiedliche Arten Einfluss auszuüben: militärisch, aber auch mit Mitteln, die oft als „hybride Kriegsführung“ bezeichnet werden und Instrumente wie die gezielte Verbreitung von Desinformation oder Hackerangriffe umfassen. Was lässt sich dagegen tun?

Masala: Bei vielen dieser Dinge kommen wir mit dem klassischen Instrumentarium der Sicherheitspolitik nicht wirklich weiter. Wenn wir hybride Aktivitäten nicht als Kriegsführung mit anderen Mitteln begreifen, dann werden wir nicht in der Lage sein, die entsprechende Antwort darauf zu geben. Dabei handelt es sich ja nicht um bloße Störungen, es handelt sich letztlich um den modernen Versuch, das zu erreichen, was im 20. Jahrhundert Panzer erreicht haben. Letzten Endes brauchen wir mehr Resilienz. Das haben wir noch nicht so ganz realisiert.

Ai: Worum genau geht es, wenn wir von „Resilienz“ sprechen?

Masala: Es geht darum, Gesellschaften so vorzubereiten, dass sie immuner werden gegen diese Attacken. Die baltischen und nordischen Staaten haben das schon sehr gut erkannt und gehen zu einem Konzept über, das sie „total defence“ nennen und das bedeutet, dass Verteidigung heute nicht mehr nur die Positionierung von Streitkräften umfasst, um militärische Signale zu setzen. Verteidigung ist nicht mehr nur eine Frage, die der Exekutive oder dem Militär überlassen werden kann, sondern eine, die die gesamte Gesellschaft betrifft. Das fängt bei der Aufklärung von Schülern zum Thema Social Media an, damit diese nicht einfach alles glauben, was auf Facebook aufplopt. Das geht weiter mit der Entwicklung redundanter Strukturen, sodass Länder auch im Falle von massiven Attacken auf kritische Infrastruktur in der Lage sind, ihre Grundfunktionen aufrechtzuerhalten. Da sind wir noch ein ganzes Stück von entfernt.

Ai: Der Wettbewerb mit den revisionistischen Autokratien wird also ein prägender Faktor sein und uns einiges abverlangen. Sind die demokratischen Staaten in ihrer aktuellen Verfassung – auch mit Blick auf ihre internen Entscheidungsprozesse – im außenpolitischen Wettbewerb mit autoritären Staaten wie Russland und China überhaupt konkurrenzfähig?

Masala: Ich glaube nicht, dass es ein Problem der Staatsform ist. Demokratien haben den Kalten Krieg gewonnen, also genau die Systeme, die alle vier bis fünf Jahre durch „lähmende“ Wahlprozesse gehen. Es ist eine Frage der politischen Führung: Es gab in der deutschen Geschichte immer wieder Kanzler, die fundamentale Entscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik getroffen haben, gegen die Mehrheit der Bevölkerung. Wenn Adenauer auf die Umfragen geachtet hätte, dann gäbe es keine Bundeswehr. Wenn Kohl auf die Umfragen geachtet hätte, dann gäbe es keinen Euro. Wenn Schmidt auf Umfragen geachtet hätte, dann hätte er den Prozess der Nachrüstung nicht initiiert. Es ist meines Erachtens Aufgabe von Politik, entsprechende Entscheidungen zu treffen und dafür zu werben, wenn man der Überzeugung ist, etwas muss zum Wohl des Landes passieren. Das Begründen fehlender Politik mit Stimmungsbildern in der Bevölkerung halte ich für ein Sich-Verstecken. Ich vermisse diese politische Führung: zu sagen, ich bin davon überzeugt und ich werbe darum, auch um den Preis einer Wahlschlappe.

Ai: Hybride Attacken, China, Afghanistan: Sie haben einige der zahlreichen außenpolitischen Herausforderungen angesprochen. Wer den Wahlkampf im Vorfeld der vergangenen Bundestagswahl verfolgte, konnte allerdings den Eindruck gewinnen, dass das alles für Deutschland überhaupt keine Rolle spielt. Außenpolitik war im Wahlkampf praktisch kein Thema. Woran liegt das? Oder etwas provokanter gefragt: Wollen die Deutschen mit unangenehmen außenpolitischen Fragen einfach nicht behelligt werden?

Masala: Bis auf wenige Ausnahmen – etwa der Irakkrieg oder die Nachrüstungsdebatte in den 1980er Jahren – spielte Außenpolitik in deutschen Wahlkämpfen nie eine große Rolle. Nun muss man allerdings sagen, dass die Journalisten etwa in den Triellen vor der vergangenen Wahl auch kaum danach gefragt haben.

Ein Grundproblem ist, dass diese ganze außenpolitische Diskussion – wenn man so will – eine rein Berliner Diskussion ist. Man muss außenpolitische Themen viel stärker in der Fläche diskutieren und den Versuch unternehmen, Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen. Wir haben auch Defizite in der universitären Ausbildung. Ich stamme aus einer Generation, die musste durch – für viele teilweise grottenlangweilige – Sachen wie konventionelle Rüstungskontrolle, weil das damals Thema war. Diese Themen sind danach weggefallen. Es gibt heute eine ganze Generation von Politikwissenschaftlern, die nicht mehr mit dem Einmaleins sicherheitspolitischer Debatten vertraut ist. Das ist ein Problem, denn das sind ja die Menschen, die das dann später als Journalisten oder als Mitarbeiter im Bundestag weitertragen könnten.

Man muss allerdings auch erkennen: Das Bedrohungsgefühl hat sich verändert. Russland hat seit Jahren neue Mittelstreckenraketen, die es mit nuklearen Sprengköpfen bis nach Berlin schicken könnte, und in der Bundesrepublik Deutschland scheint das keinen Menschen zu interessieren.

Ai: Nun hört man in der Politik durchaus schon länger die Forderung, Deutschland müsse sich außenpolitisch stärker engagieren, was in bestimmten Fällen auch eine militärische Komponente einschlieÙe. Man denke da etwa an die Rede des ehemaligen Bundespräsidenten Joachim Gauck auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014. Diesbezüglich scheint es – abgesehen von den politischen Rändern – in der deutschen Politik inzwischen einen gewissen Konsens zu geben. In der Bevölkerung ist das – Sie haben es angedeutet – etwas anders. Muss die Politik den Menschen deutlicher machen, was die Konsequenzen fehlenden außenpolitischen Engagements sind?

Masala: Zunächst: Sie haben die Münchner Sicherheitskonferenz 2014 angesprochen, auf der der damalige Bundespräsident, die Verteidigungsministerin und der Außenminister im Prinzip das Gleiche gesagt haben: Deutschland muss mehr Verantwortung übernehmen. Das ist als Münchner Konsens in die zeithistorischen Schriften eingegangen. Ich bin jedoch der Ansicht, dass es den Konsens insofern nicht gegeben hat, als dass Bundeskanzlerin Angela Merkel diesen letzten Endes nie angenommen hat.

Krisenregion: Carlo Masala spricht mit Blick auf die Situation im Sahel von einer „Melange aus terroristischen Aktivitäten und *failed states*“.

Quelle: © Adama Diarra, Reuters.





Nun zu Ihrer Frage: Wichtig ist, dass außenpolitische Themen konkret und anhand von Beispielen erläutert werden. Man kann von einem Großteil der deutschen Bevölkerung, deren primäre Interessen ihre Arbeitsplatzsicherheit, die Krankenversicherung und die Frage sind, ob sie eine Rente bekommt, nicht erwarten, dass sie sich intensiv für Außen- und Sicherheitspolitik auf einer abstrakten Ebene interessiert. Wenn man beispielsweise nur ganz allgemein sagt, wir haben ein Interesse an der Freihaltung von Seewegen, dann ist das für viele Bürger nicht nachvollziehbar. Verweist man aber auf Ereignisse wie das Containerschiff Ever Given, das einige Tage den Suezkanal blockiert hat, ist das anders. Für die Weltwirtschaft und damit auch für die Bundesrepublik bedeutete dies einen Verlust von mehreren hundert Millionen Euro, weil Güter nicht raus- und nicht reingekommen sind. Wenn ein Staat wie etwa Iran einen solchen Seeweg absichtlich blockieren würde, könnte der Schaden noch größer werden. Daran lässt sich viel besser darstellen, wie abhängig wir von freien Seewegen sind.

Oder nehmen Sie Mali und die Sahelzone, die zu kollabieren droht: Es ist nicht auszuschließen, dass sich Menschen aufgrund der dortigen Situation – also einer Melange aus terroristischen Aktivitäten und *failed states* – in Richtung Europa in Bewegung setzen. Ich glaube, wenn man solche konkreten Beispiele heranzieht, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass auch ein nicht so stark an Außen- und Sicherheitspolitik interessierter Bürger realisiert, warum sich die Bundesrepublik in diesen Gebieten oder woanders engagiert. Ich muss Einsätze kommunikativ begleiten – und das ist bei den Einsätzen etwa in Afghanistan und Mali so nie passiert. Das geschieht lediglich im Vorfeld von Mandatsverlängerungen, dann haben wir einen Tag Debatte, die kurz durch den Blätterwald rauscht, und dann ist das Thema wieder erledigt.

Ai: Es gibt mit Blick auf Außenpolitik im Allgemeinen und Auslandseinsätze im Speziellen also ein Kommunikationsproblem?

Masala: Ja, absolut. Es wird nicht richtig und vor allen Dingen nicht regelmäßig kommuniziert. Wenn ich das nicht tue, darf ich mich nicht wundern, dass die Bevölkerung irgendwann denkt: Was machen wir da eigentlich?

Insgesamt ist also eine breitere Information notwendig. Organisationen wie die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) machen das mit ihren regionalen Bildungsforen, aber wir brauchen noch viel, viel mehr. Und: Vielfach predigt man zu den ohnehin schon Gläubigen. Da verirren sich vielleicht mal zwei, die das grundsätzlich anders sehen. Man muss da also breiter rangehen und – das gilt für Wissenschaftler, Stiftungen, Politiker – auch dahin, wo es wehtut. Wenn ich bei einer Veranstaltung der KAS bin, dann gibt es eine interessante Diskussion, aber es kommt keiner, der sagt: Herr Masala, was sie da erzählen, ist totaler Unsinn und gefährlich. Aber man muss genau dahingehen, wo man so etwas zu hören bekommt.

Ai: Kommen wir zum Abschluss des Gesprächs nun nochmal zum engeren Bezugsrahmen, der in Sachen deutsche Außenpolitik immer wieder genannt wird: Europa und die transatlantische Partnerschaft. Viel wird derzeit über die Forderung nach mehr europäischer „Autonomie“ oder „Souveränität“ gesprochen. Wie blicken Sie auf die Diskussionen?

Masala: Die Frage ist, was europäische Souveränität eigentlich heißt.

Man kann das so verstehen, dass Europa sich so aufstellen sollte, dass es in der Lage ist, Druck von außen zu widerstehen. Das ist natürlich ein wünschenswertes Ziel. Ich sehe aber die große Gefahr, dass europäische Souveränität und europäische Autonomie bei einigen – ich denke da etwa an Frankreich – in die Richtung verstanden wird, dass Europa in der Lage ist, in der globalen Auseinandersetzung zwischen China und den USA einen dritten Weg zu gehen, sich also weder auf die eine noch auf die andere Seite schlagen zu müssen. Das halte ich für fatal und völlig unrealistisch. Das ist so eine Art bismarcksche Schaukelpolitik. Die kann eine Zeit gut gehen, aber irgendwann fährt der Bus über diese Schaukel, und zwar entweder der amerikanische oder der chinesische Bus. Dafür ist Europa zu schwach. Ich plädiere nicht dafür, dass wir eins zu eins die Chinastrategie der USA übernehmen müssen. Aber die Konstellation muss klar sein. Der systemische Gegner ist China. Der systemische Partner sind die USA.

Ai: An welchen Punkten hakt es mit Blick auf eine Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit denn mehr: beim politischen Willen oder bei den materiellen Voraussetzungen?

Masala: Ganz eindeutig beim politischen Willen. Die materielle

Frage wäre – auch wenn es natürlich materielle Defizite gibt – kein Hindernis, wenn der politische Wille da wäre. Das Grundproblem ist: Die Vorstellung, dass Europa im außen- und sicherheitspolitischen Bereich als geeinter Akteur voranschreitet, ist illusorisch, weil die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Mitgliedstaaten der EU so unterschiedlich sind. Wenn wir nicht viel stärker auf eine verstärkte Zusammenarbeit von einigen europäischen Staaten setzen, die offen sein muss für potenzielle spätere Zugänge, dann kommen wir nicht weiter.

Ai: Es braucht also Koalitionen der Willigen?

Masala: Ja, genau. Koalitionen der Willigen – und der Fähigen.

Die Fragen stellten Sören Soika und Fabian Wagener.

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



[Auf dem Rückzug? Westliche Sicherheitspolitik nach Afghanistan](#)

Vom Hindukusch zurück in die nordeuropäische Tiefebene

Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Afghanistan

Nils Wörmer / Philipp Dienstbier

Nach dem katastrophalen Schlusskapitel des deutschen Engagements am Hindukusch im Sommer 2021 sollte sich endlich auf das konzentriert werden, was als primäre Bedrohung für die Interessen Deutschlands erkannt wurde und zudem von den Verbündeten erwartet und eingefordert wird. Nur die Bundesrepublik kann die Hauptlast der konventionellen Verteidigung in Mittelost- und Nordeuropa tragen und als Rückgrat der (nichtnuklearen) NATO-Abschreckung gegenüber Russland fungieren. Hierzu muss die Bundeswehr – innerhalb weniger Jahre – die verlorengegangene Fähigkeit zur umfassenden Landes- und Bündnisverteidigung wiederherstellen.

Deutsche Verteidigungspolitik muss sich einerseits auf das besinnen, was die deutschen Streitkräfte jahrzehntelang vorzüglich beherrscht hatten, und andererseits an dem orientieren, was die Kriegsführung der Zukunft – und hier setzen vor allem auch Russland und China die Maßstäbe – technologisch und doktrinär gebietet. Der zurückliegende Einsatz in Afghanistan bietet sich dafür nur sehr bedingt als Blaupause an. Stabilisierung, Aufstands- und Terrorismusbekämpfung werden zwar auch in Zukunft eine Rolle spielen, aber nicht mehr, wie in den 2000er- und frühen 2010er-Jahren, Kernauftrag und strukturbestimmende Parameter für die Bundeswehr sein. Vielmehr wird die Befähigung zur Führung hochintensiver Gefechte in allen Dimensionen der Kriegsführung maßgebliches Kriterium für die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr, die sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands und nicht zuletzt dessen Verlässlichkeit in EU und NATO sein. Zur Erlangung eines entsprechenden Fähigkeitsprofils der Bundeswehr hat die Politik seit 2014 wichtige Beschlüsse gefasst, was aber nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass erst die vollumfängliche Implementierung derselben in den kommenden Jahren den Ausschlag gibt, welche Rolle Deutschland sicherheitspolitisch spielen wird. Entscheidend ist, ob die deutsche Politik den Willen aufbringt, zur Selbstbehauptung Europas gegenüber präzedenzlosen

geopolitischen Herausforderungen durch Russland und China beizutragen, und ob sie dabei auch bereit ist, einen militärischen Verteidigungsbeitrag zu leisten, der den berechtigten Erwartungen der Verbündeten und dem politischen und wirtschaftlichen Gewicht Deutschlands entspricht – nämlich mit der Bundeswehr wieder die angestammte Hauptrolle Deutschlands als Rückgrat der konventionellen Bündnisverteidigung zum Schutz Europas zu übernehmen.

Die Rückkehr der Landes- und Bündnisverteidigung

Von „Wars of Choice“ zu „Wars of Necessity“

Die knapp zweieinhalb Jahrzehnte zwischen dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 und der völkerrechtswidrigen Annexion der Halbinsel Krim durch Russland 2014 stellten eine historische Ausnahme in der europäischen Sicherheitspolitik dar. Diese Phase war davon geprägt, dass keine existenzielle Bedrohung für Deutschland und seine Verbündeten in EU und NATO bestand. Das geflügelte Wort der „Friedensdividende“ machte in europäischen Hauptstädten die Runde und im Bewusstsein vieler Deutscher verankerte sich die Annahme, Deutschland sei nur noch von Freunden umgeben. Gleichwohl war die internationale Politik geprägt von vielen regionalen und innerstaatlichen Kriegen und Konflikten, vor

allem im Nahen Osten und Afrika, aber auch in Europa auf dem Westbalkan. Westliches Militär kam im Rahmen von Interventionen in einigen dieser Konflikte, zumeist in Friedensmissionen der Vereinten Nationen (UN) und später im Rahmen der US-geführten Invasionen Afghanistans und Iraks, gegen weit unterlegene symmetrische Gegner, vor allem aber in den Bereichen Aufstands- und Terrorismusbekämpfung sowie Stabilisierung, zum Einsatz. Theoretisch hätten die Regierungen der an diesen Einsätzen und Interventionen beteiligten Staaten auch die Option gehabt, sich nicht zu beteiligen oder, wie die Debatte in den USA zu Beginn der 2000er-Jahre gezeigt hat,¹ alternativ oder zusätzlich in anderen Staaten zu intervenieren. Die von westlichen Regierungen geführten Kriege in dieser Phase waren also *Wars of Choice*².

Als Zäsur euroatlantischer Sicherheitspolitik gilt der Beginn der russischen hybriden Kriegsführung gegen die Ukraine im Februar 2014.

Noch während dieses sogenannten Zeitalters der Interventionen setzten mit dem Aufkommen des russischen Revisionismus ab 2008 und dem militärischen Aufstieg Chinas unter Präsident Xi seit 2013 zwei Entwicklungen ein, durch die sich die internationale Politik fundamental verändert hat. Einige Beobachter sprechen mittlerweile von einem „neuen Kalten Krieg“, andere konstatieren zumindest einen Systemwettbewerb zwischen den USA und Europa auf der einen und Russland und China auf der anderen Seite. Um die regelbasierte internationale Ordnung und den Status quo in Europa und im indopazifischen Raum zu erhalten, müssen die USA und Europa Russland und China Einhalt gebieten und sich in Zukunft darauf vorbereiten, *Wars of Necessity* führen zu können – mit dem Ziel, diese dank der Abschreckungswirkung eben nicht ausfechten zu müssen. Im Unterschied zum

internationalen Krisenmanagement handelt es sich hierbei um Notwendigkeiten, die die staatliche Existenz verbündeter Nationen betreffen. Bei einem Angriffskrieg, der sich gegen die territoriale Integrität eines oder mehrerer Verbündeter richtet, kann es keine Wahlfreiheit geben, ob ein Verbündeter seine Zusagen, sich mit kollektiver Bündnisverteidigung wirksam zur Wehr zu setzen, einlöst oder nicht. Mehr denn je kommt es für die westlichen Demokratien darauf an, für die gemeinsamen Werte und Interessen weltweit einzutreten. Aber vor allem müssen sich die westlichen Nationen, die im Rahmen von NATO und EU ein gemeinsames Verteidigungsbündnis mit bindenden Verpflichtungen³ eingegangen sind, als Verbündete aufeinander verlassen können – im Frieden ebenso wie in Krise und Krieg.

Russlands Revisionismus und Chinas militärischer Aufstieg

Als Zäsur euroatlantischer Sicherheitspolitik gilt der Beginn der russischen hybriden Kriegsführung gegen die Ukraine im Februar 2014. In deren Folge sah sich die NATO zur Rückversicherung ihrer östlichen Mitgliedstaaten, dem Aufbau der NATO-Speerspitze (VJTF)⁴, der Verdreifachung der NATO Response Force, der Entsendung der vier eFP Battlegroups⁵ und der Rückbesinnung auf kollektive Verteidigung und Abschreckung gezwungen. Mit Blick auf China deutete sich bereits während der ersten Amtszeit Präsident Obamas eine Schwerpunktverlagerung der US-Politik weg von Europa und dem Nahen und Mittleren Osten nach Ostasien (*Pivot to Asia*) an. Mittlerweile hat sich der sicherheitspolitische Fokus der USA eindeutig auf die Ausbalancierung Chinas angesichts dessen 2015 eingeleiteter massiver militärischer Aufrüstung verschoben. Während auch die europäischen Staaten inzwischen die sicherheitspolitische Relevanz des indopazifischen Raumes erkannt und teilweise breit angelegte Strategien entwickelt haben,⁶ zielt die US-Politik prioritär auf Eindämmung und Abschreckung Chinas ab.

Aus europäischer Sicht haben diese Entwicklungen zur Folge, dass innerhalb von EU und NATO erstmals seit deren Gründung keine einheitliche





Präsident Wladimir Putin im November 2021 auf der annektierten Krim: Für die Staaten Ostmittel- und Nordeuropas besteht die wesentliche sicherheitspolitische Herausforderung in der aggressiven und revisionistischen Politik Russlands. [Quelle: © Mikhail Metzel, Reuters.](#)

Bedrohungswahrnehmung und sicherheitspolitische Prioritätensetzung existieren. Für die Staaten Ostmittel- und Nordeuropas besteht die wesentliche sicherheitspolitische Herausforderung eindeutig in der aggressiven und revisionistischen Politik Russlands. Die südeuropäischen Staaten hingegen sehen ihre Sicherheit nach wie vor durch die zerfallende Staatlichkeit im Nahen Osten, in Nordafrika und der Sahelregion sowie daraus resultierende Flucht- und Migrationsströme und den Fortbestand terroristischer Organisationen an der südlichen Peripherie Europas bedroht. Für EU und NATO birgt dies die Gefahr, dass sich Konflikte über Prioritäten, Strategien und Ressourceneinsatz zwischen den Staaten des „Ostflanken-Lagers“ und des „Südflanken-Lagers“

zu elementaren Krisen für die Organisationen ausweiten. Hinzu kommt, dass die USA im Gegensatz zur Zeit des Kalten Krieges und dem Zeitalter der Interventionen weder an der Süd- noch an der Ostflanke die Hauptlast des sicherheitspolitischen Engagements tragen können und wollen. Ein Großteil der Aufmerksamkeit und militärischen Ressourcen der USA wird eben durch Chinas zusehends aggressives Auftreten im Indopazifik konsumiert. Bereits Anfang 2017 beantwortete der seinerzeit als Verteidigungsminister nominierte General a.D. James Mattis in seiner Anhörung vor dem Senat die Frage von Senator John McCain, ob die US-Streitkräfte in der Lage wären, China und Russland gleichzeitig abzuschrecken, mit einem deutlichen Nein.⁷

*Verteidigungspolitik in Europa:
Die Hauptlast an der Ostflanke für Deutschland*

Mit Blick auf die vier größten und militärisch handlungsfähigsten europäischen Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien stellt sich die Frage, wo diese in Zukunft ihren strategischen Schwerpunkt verorten. Großbritannien scheint sich mit seinem neuen sicherheitspolitischen Grundsatzpapier vom März 2021 auf die Bereiche nukleare Abschreckung, maritime Fähigkeiten, Cyberkriegsführung, Nachrichtenwesen und Aufklärung sowie Spezialkräfte zu konzentrieren. Neben der Fähigkeit zur nuklearen und maritimen Abschreckung Russlands eignen sich die Streitkräfte Großbritanniens vor allem für punktuelle Interventionen und Einsätze an der Seite der USA (auch im indopazifischen Raum). Für landbasierte Operationen auf dem europäischen Kontinent werden den britischen Streitkräften in Zukunft nur noch sehr begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen. Das französische Militär wendet, ähnlich der Situation in Großbritannien, einen erheblichen Teil seiner Haushaltsmittel für den Unterhalt und die Weiterentwicklung der Nuklearstreitkräfte auf und hält vor allem Fähigkeiten für begrenzte Interventionen, Stabilisierungseinsätze, Aufstands- und Terrorismusbekämpfung vor. Da sich Frankreich, wie in seiner Indo-Pazifik-Strategie unterstrichen, zudem als indopazifische Nation definiert,⁸ ist langfristig eher mit weiteren Investitionen im maritimen Bereich als in Fähigkeiten zu landbasierten Operationen mit schweren Verbänden zu rechnen. Die italienischen Streitkräfte haben eine 2013 eingeleitete Reform in Teilen abgebrochen und mehr Kampfbrigaden, einschließlich gepanzerter Verbände, erhalten als ursprünglich geplant. Dennoch sind Italiens sicherheitspolitischer Fokus und das Fähigkeitsprofil der Streitkräfte eindeutig auf die Mittelmeerregion, den Sahel, den Nahen und Mittleren Osten sowie das Horn von Afrika ausgerichtet.

So bleibt es vor allem an Deutschland, zum Schutz Europas alle für Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit nötigen Kräfte, Fähigkeiten und Maßnahmen wiederherzustellen, um in einem potenziellen Konflikt mit Russland bestehen

zu können und in Friedenszeiten die abschreckende Wirkung zu erzielen, die dazu führt, dass ein Krieg tatsächlich nie geführt werden muss. Nur aus diesem Grund – und nicht etwa wegen der Einsätze in Afghanistan oder Mali – hat der Deutsche Bundestag den Verteidigungshaushalt von etwas weniger als 30 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf mehr als 50 Milliarden Euro 2021 angehoben. Da die neue Bundesregierung künftige Ausgabenerhöhungen und verstärkte Investitionen in anderen Bereichen, wie der Sozial- und Klimapolitik, versprochen hat, aber auch die Schuldenbremse ab 2023 wieder einhalten will, besteht die Gefahr, dass dieser positive Trend vorerst gestoppt, wenn nicht sogar umgekehrt wird.

Die Trendwenden Material und Personal konnten in den vergangenen Jahren nicht die erhoffte Wirkung entfalten.

Die Bundeswehr im Umbruch

Landes- und Bündnisverteidigung sind nicht nur – durch das Weißbuch von 2016 – als gleichrangiger Auftrag der Bundeswehr neben dem internationalen Krisenmanagement festgelegt worden, sondern prägen vor allem jedwede politische Debatte über das Fähigkeitsprofil der deutschen Streitkräfte und deren künftigen Umfang, Struktur, Ausstattung und Bewaffnung. Das Heer als größte Teilstreitkraft der Bundeswehr steht vor der Herausforderung, aus der auf internationales Krisenmanagement ausgerichteten Struktur „Heer 2011“ heraus die Neuaufstellung seiner Großverbände zu bewerkstelligen. Mit den im Januar bzw. Mai 2016 eingeleiteten Trendwenden Material und Personal sollte hierfür eine der wesentlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Allerdings konnten beide Initiativen in den vergangenen Jahren bei Weitem nicht die erhoffte Wirkung entfalten. Nachdem die Bundeswehr mit etwa 166.500 Soldatinnen und Soldaten im Sommer 2016 den geringsten Personalumfang seit Abschluss ihrer

Aufstellungsphase zu verzeichnen hatte, wurde die personelle Zielgröße für 2027 mittlerweile auf 203.300 Dienstposten festgelegt. Faktisch eingependelt hat sich der Personalbestand in den vergangenen Jahren zwischen 183.000 und 185.000, was bedeutet, dass der Mehrbedarf an Personal bis 2027 bei fast 20.000 Frauen und Männern liegt. Vor dem Hintergrund dieser Situation wurde bereits in der vergangenen Legislaturperiode kurz über die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht debattiert und der freiwillige Wehrdienst im Heimatschutz geschaffen. Außerdem wurde der Wiederaufbau der Reserve mit einem Personalumfang von 120.000 Dienstposten beschlossen. Im Bereich Beschaffung und materielle Einsatzbereitschaft konnten mit Blick auf den katastrophalen Zustand im Jahr 2014 zwar erkennbare Fortschritte erzielt werden. Dennoch lag die materielle Einsatzbereitschaft der 71 Hauptwaffensysteme der Bundeswehr im Jahr 2021 bei nur durchschnittlich 77 Prozent, bei einzelnen wichtigen Systemen sogar teils unter 50 Prozent, was vor allem auf den schlechten Zustand von Altwaffensystemen und die teils erheblich verzögerte Auslieferung neuen Großgeräts zurückzuführen ist.⁹ Verglichen mit den durchweg hohen Einsatzbereitschaftsständen der alten Bundeswehr in den Jahrzehnten des Kalten Krieges, ist dies ein völlig inakzeptabler Zustand, denn er hätte im Falle eines tatsächlichen Krieges schwerwiegende Konsequenzen – nämlich die rasche Niederlage zumindest in den Anfangsoperationen.

In allen Bereichen stehen wegweisende und teilweise längst überfällige Entscheidungen an.

Die deutsche Politik steht also zu Beginn des Jahres 2022 mehr denn je vor der Herausforderung, die Bundeswehr angesichts der grundlegend veränderten Bedrohungslage und des rasanten waffentechnologischen Fortschritts verbunden mit einem Wandel der Kriegsführung in den vier Dimensionen für die kommenden zwei

Jahrzehnte bestmöglich aufzustellen. In allen Bereichen – Land, See, Luft sowie Cyber- und Informationsraum – stehen wegweisende und teilweise längst überfällige Entscheidungen an.

Die Dimension Land: Drei vollaufgestellte Divisionen bis 2032

Dass der Inspekteur des Heeres, Generalleutnant Alfons Mais, bereits 2021 einräumen musste, dass auch bei der Vorbereitung zur Gestellung der dritten VJTF unter deutscher Führung im Jahr 2023 andere Brigaden Ausrüstung und Material an den Leitverband abgeben müssen, sagt alles über Zustand und Einsatzbereitschaft der deutschen Streitkräfte aus. Ziel war es, dass die als NATO-Speerspitze vorgesehene Panzergrenadierbrigade 37 die notwendige Ausstattung und Einsatzbereitschaft aufweist, um den Auftrag aus eigener Kraft zu erfüllen. Zwar sind die Mängel offenbar bei Weitem nicht mehr so gravierend wie bei Aufstellung der VJTF 2019, als 30.000 einzelne Ausrüstungsgegenstände „vom Kampfpanzer bis zur Nachtsichtbrille“¹⁰ ausgeliehen werden mussten, um die der NATO gemachten Zusagen zu erfüllen. Dennoch veranschaulicht dies, wie schwer es sein wird, die der NATO bis 2027 als Zwischenziel zugesagte voll aufgestellte und einsatzbereite Division mit drei Kampfbrigaden¹¹ zu generieren und die für 2032 avisierte Zielgröße von drei personell und materiell voll ausgestatteten Divisionen, mit acht bis zehn Kampfbrigaden, zu realisieren. Dabei entspricht diese Zielgröße gerade einmal 25 Prozent der Stärke der gepanzerten Kampfverbände, über welche die Bundeswehr im Jahr 1990 verfügte. Zudem ist die von der NATO 2015 gewünschte und von Deutschland in Aussicht gestellte „schwere“ Qualität des künftigen deutschen Landstreitkräfte-Beitrags in Form von drei Panzer-/Panzergrenadierdivisionen (einschließlich substanzieller Kampfunterstützungsgruppen auf Divisions- und Korpsebene) bei der derzeitigen Heeresplanung bereits auf nur eine schwere, eine mittlere und eine leichte Division zurückgenommen worden. Dies verdeutlicht, dass von der oftmals kolportierten „Aufrüstung“ keine Rede sein kann. Vielmehr gelten die geplanten Schritte einer Wiederherstellung von Fähigkeiten, die die



Zahlreiche Aufgaben in der Dimension Land: Eine wesentliche Baustelle ist die Sicherstellung der Nachfolge des Kampfpanzers Leopard 2 im Rahmen des mit Frankreich geplanten Main Ground Combat Systems.

Quelle: © Fabian Bimmer, Reuters.

Bundeswehr – zumal in weit höherem Maße – früher bereits besessen und zwischenzeitlich aufgegeben hatte.

Die wesentliche Herausforderung für die Politik liegt somit darin, das für diesen Aufwuchs benötigte Personal zu rekrutieren und notwendiges Material sowie moderne, also digitalisierte und für *joint multinational domain operations* geeignete Waffen- und Führungssysteme zu beschaffen. Darüber hinaus besteht konkreter Handlungsbedarf mit Blick auf einzelne Fähigkeiten der Dimension Land. Dies betrifft vor allem die ehemalige Heeresflugabwehrtruppe, die den Auftrag hatte, eigene Kampfverbände vor Waffenwirkung des Feindes aus der Luft zu schützen, und die 2012 außer Dienst gestellt wurde. Dass dieser Auftrag danach behelfsmäßig an die Luftwaffe übertragen wurde, hat zu der Situation geführt, dass die Heeresbrigaden

heute nur eingeschränkt in der Lage sind, das Gefecht der verbundenen Waffen zu führen. Das ist besonders bei einem potenziellen Gegner, der über besonders starke Luftstreitkräfte und Kampfhubschrauberverbände verfügt, ein erhebliches militärisches Defizit. Daher liegt eine der dringlichsten Herausforderungen in der Wiederaufstellung der Fähigkeit zur Flugabwehr im Bereich des Heeres als Teil einer integrierten Luftverteidigung, die von der Drohne im Nächstbereich bis hin zur taktischen ballistischen Rakete ein breites Spektrum abzudecken hat.

Daneben zählt zu den wesentlichen Baustellen in der Dimension Land, die Nachfolge des Kampfpanzers Leopard 2 im Rahmen des mit Frankreich geplanten Main Ground Combat Systems sicherzustellen. Außerdem bestehen strukturelle Herausforderungen darin, Teile der vor Jahren an die Streitkräftebasis und an zivile Dienstleister



ausgelagerten Logistikaufgaben in das Heer zurückzuführen, die zuletzt vernachlässigte Führungsfähigkeit auf Brigade- und Divisionsebene wiederherzustellen und eine angemessene Digitalisierung der Landstreitkräfte zu erreichen.

Das Heer ist im Begriff, eine radikale doktrinäre Kehrtwende zurück zu seiner historischen Aufgabe zu vollziehen; es muss wieder Verteidigungs-, Verzögerungs- und (Gegen-)Angriffsoperationen zwar nicht in der Norddeutschen, aber doch in der nordosteuropäischen Tiefebene führen können.¹² Zwar haben sich Ausmaß und geografischer Raum, in dem sich ein solches Szenario abspielen könnte, gegenüber den 1980er-Jahren verändert. Von der zügigen Mobilisierung der (noch aufzubauenden) Reserveeinheiten¹³ bis hin zur schnellen Verlegefähigkeit von Großverbänden quer durch Deutschland und seine Nachbarländer haben sich die grundlegenden Anforderungen aber kaum geändert. Darüber hinaus dürfen die bestehenden Verpflichtungen im Bereich des Krisen- und Konfliktmanagements, also Stabilisierung, Ausbildung und Beratung sowie gegebenenfalls Aufstandsbekämpfung, nicht vernachlässigt werden. Das Heer wird die für Auslandseinsätze, wie in Mali, nötigen Kräfte entsprechend dem Konzept des *single set of forces*¹⁴ künftig aus den für die Landes- und Bündnisverteidigung aufgestellten Verbänden generieren müssen.

Die Luftwaffe muss sowohl im konventionellen als auch im nuklearen Bereich umfassend weiterentwickelt werden.

Verteidigung des alliierten Luftraums und nukleare Abschreckung

Die Rückbesinnung auf Bündnisverteidigung zu Land wird nur funktionieren, wenn das Heer gemäß dem *joint-multi-domain-Ansatz*¹⁵ adäquat aus der Luft unterstützt wird. Neben der konventionellen Verteidigung kommt der deutschen Luftwaffe – und das unterscheidet sie grundlegend von anderen Teilstreitkräften – eine Rolle

bei der erweiterten nuklearen Abschreckung im Rahmen der NATO zu. Zur Erfüllung beider Aufgaben muss die Luftwaffe in den kommenden zwei Dekaden sowohl im konventionellen als auch im nuklearen Bereich materiell und strukturell umfassend weiterentwickelt werden. Der Grundstein hierfür muss noch zu Beginn der aktuellen Legislaturperiode gelegt werden.

Im Bereich der konventionellen Verteidigung ist das Primärziel der Luftwaffe, zur Herstellung einer günstigen Luftlage durch die NATO-Luftstreitkräfte beizutragen; ohne diese Voraussetzung wären Operationen von Landstreitkräften zum Scheitern verurteilt. Gegenüber der NATO hat Deutschland zugesagt, im Krisenfall etwa zehn Prozent der Kampfeinsatzflüge zu leisten. Dies gilt sowohl für einen potenziellen Luftkrieg im rückwärtigen Mitteleuropa, den frontnahen Einsatzräumen und dem gegnerischen Luftraum, wo zur Herstellung von Luftüberlegenheit zunächst feindliche Luftverteidigung neutralisiert werden müsste, als auch für Luftoperationen zur Unterstützung von NATO-Land- und Seestreitkräften. Dabei offenbaren sich derzeit eklatante Mängel. Bei einem hochintensiv geführten Angriff Russlands verbunden mit Luftkämpfen mit hoher Abnutzungsrate würden die deutschen fliegenden Verbände momentan wohl nicht mehr als ein bis zwei Tage kämpfen und wirken können, weil es der im Friedensbetrieb auf Kosteneffizienz getrimmten Luftwaffe an der für längere Durchhaltefähigkeit nötigen Bevorratung mit Munition, hochwertiger Bewaffnung und Ersatzteilen fehlt und die Depots beim Übergang zu Krise und Krieg nicht kurzfristig aufgefüllt werden könnten. Nähme Deutschland hingegen den Verteidigungsauftrag und die Rolle seiner Luftwaffe im Krieg ernst, käme es zuvorderst darauf an, deren Einsatzbereitschaft und Einsatzfähigkeit zu erhöhen. Zudem muss Deutschland, das sich zur Bereitstellung von vier gemischten Einsatzgeschwadern für die NATO verpflichtet hat, in der Lage sein, im Verteidigungsfall gemeinsam mit alliierten Fliegerverbänden fliegende Großformationen von 150 bis 250 Flugzeugen zu bilden. Um die Interoperabilität im Bündnis dahingehend zu verbessern, koordiniert Deutschland als

Rahmennation bis 2026 den Aufbau einer Multinational Air Group, die zu 75 Prozent von der Luftwaffe und zu 25 Prozent von den östlichen Partnern gestellt wird.

Idealerweise würden solche trainierten, einsatzbereiten und funktional zusammenwirkenden Luftstreitkräfte auch davon profitieren, dass sie eine gemeinsame Plattform nutzen, deren Sensoren und Waffensysteme vernetzt agieren können. In der NATO werden die Kampfflugzeuge der vierten Generation im Bestand momentan sukzessive durch amerikanische F-35 ersetzt. Dieses Kampfflugzeug der fünften Generation weist neben seinen vielbeachteten Stealth-Fähigkeiten¹⁶ insbesondere auch fortschrittliche Konnektivität auf und etabliert sich de facto als neue Standardplattform der Allianz. Die politische Grundsatzentscheidung Deutschlands, der „F-35-Familie“ nicht beizutreten, um die Mittel in das gemeinsam mit Frankreich und Spanien für 2040 geplante Kampfflugzeug der sechsten Generation im Rahmen eines Future Combat Air Systems (FCAS) zu investieren, erweist sich damit als Hemmnis für die Leistungsfähigkeit von integrierten Luftstreitkräften innerhalb der NATO. Auch wenn FCAS sowohl rüstungspolitisch als auch waffentechnologisch in die richtige Richtung geht, bedeutet die Priorisierung eines Systems, das mit der üblichen Verzögerung voraussichtlich erst in mehr als zwei Dekaden in Dienst gestellt wird, dass mittelfristig eine Fähigkeitslücke bei der Luftwaffe entsteht.

Politisch noch brisanter stellt sich im Kontext der Nichtbeschaffung der F-35 und der noch offenen Entscheidung für den Tornado-Nachfolger die Frage nach der künftigen Rolle Deutschlands in der nuklearen Teilhabe der NATO. Deutschlands fortgesetztes Mitwirken daran ist ein wichtiger Baustein der Risiko- und Lastenteilung im Bündnis, steigert dessen Kohäsion wie Glaubwürdigkeit und sorgt dafür, dass Berlin einen besonderen Einfluss auf (nukleare) Verteidigungsplanungsprozesse in Brüssel geltend machen kann. Da der Tornado, der derzeitige nukleare Waffenträger, völlig veraltet ist, muss bis spätestens 2030 ein Nachfolgesystem gefunden werden. Dabei besteht der Grundsatz, dass die amerikanischen Nuklearwaffen nur von

Luftfahrzeugen getragen werden, die von den US-Streitkräften zertifiziert wurden. Weil der Eurofighter die Voraussetzungen für dieses Kriterium wohl nicht erfüllt, soll als Übergangslösung – wobei auch unklar ist, ob FCAS langfristig in der Rolle der nuklearen Teilhabe zum Einsatz kommen kann – die F/A-18 Super Hornet bzw. EA-18 Growler beschafft werden, die zusammen eine Lücke im Fähigkeitsprofil der Allianz schließen würden und daher von der Luftwaffe als beste Alternativlösung zur F-35 favorisiert werden. Hier gilt es, sowohl die Beschaffung als auch die ausstehende nukleare Zertifizierung Anfang 2022 auf den Weg zu bringen. Ob die neue Bundesregierung an der Beschaffung der F/A-18 bzw. EA-18 festhält oder nicht, wird faktisch auch die Entscheidung für oder gegen eine Aufrechterhaltung der nuklearen Teilhabe Deutschlands sein.

Mit der Absichtserklärung, bewaffnete Drohnen in die Bundeswehr einzuführen, wurde ein längst überfälliger Schritt gemacht.

Weitere Herausforderungen für die Luftwaffe liegen darin, den taktischen Lufttransport durch die Beschaffung schwerer Transporthubschrauber¹⁷ sicherzustellen und die bis 2012 drastisch verkleinerte bodengestützte Luftverteidigung zum Schutz gegen die stark gestiegene Bedrohung durch Flugkörper und Flugzeuge wieder aufzubauen. Insbesondere für den Ersatz des veralteten Patriot-Systems müsste dringend die Entwicklung eines Nachfolgesystems vorangetrieben werden, was aber politisch immer wieder verschoben wurde. Zuletzt wurde mit der Absichtserklärung, bewaffnete Drohnen in die Bundeswehr einzuführen, ein weiterer längst überfälliger Schritt gemacht. Die Debatte der vergangenen Jahre hat jedoch den Eindruck erweckt, der Einsatz von bewaffneten Drohnen diene ausschließlich dem Schutz von Soldatinnen und Soldaten in Auslandseinsätzen. Kriege

in Europa oder dessen Peripherie, wie in Bergkarabach, Libyen oder der Ukraine, zeigen aber, dass Drohnen in moderner Kriegsführung weit aus breiter und vernetzt mit Landstreitkräften zur Luftunterstützung eingesetzt werden. Mit Einführung des Waffensystems muss die Bundeswehr diese Fähigkeit nun selbst schnellstmöglich erlangen, um in symmetrischen Konflikten bestehen zu können.

Der notwendige Aufwuchs hochseegehender Einheiten wird weitere beachtliche finanzielle Anstrengungen erfordern.

Vergößertes Aufgabenspektrum für kleine Marine

In der Dimension See steht die Politik vor der Herausforderung, dass Deutschland zu kaum einem Zeitpunkt über kleinere Marinestreitkräfte verfügte als heute, während sich gerade in diesem Bereich das Aufgabenspektrum in den vergangenen Jahren deutlich verbreitert hat. Im Kern der Anforderung und der damit verbundenen Zusagen zur Ausbalancierung Russlands im Rahmen der NATO steht Deutschlands Rolle als Führungsnation in der Ostsee und der substanzielle deutsche Beitrag zur Präsenz des Bündnisses im Nordatlantik. Daneben haben maritime Einsätze vor allem in den Bereichen Embargoüberwachung und Pirateriebekämpfung sowie Einsätze gegen Schlepperbanden in den Seegebieten Mittelmeer, Horn von Afrika, Persischer Golf und zuletzt auch im Golf von Guinea ständig zugenommen. Mit der gestiegenen Bedeutung des indopazifischen Raumes und der gebotenen Solidarisierung mit den dortigen Verbündeten und Wertepartnern im Rahmen einer gelegentlichen oder sogar dauerhaften, wenn auch sehr begrenzten, maritimen Präsenz ist ein zusätzliches Betätigungsfeld entstanden, das erhebliche Ressourcen in Anspruch nehmen würde. Gegenüber der NATO hat Deutschland

zugesagt, langfristig mindestens 25 hochseegehende Überwassereinheiten und acht U-Boote bereitzustellen und damit die Fähigkeit zur Über- und Unterwasserkriegsführung einschließlich Randmeerkriegsführung¹⁸, U-Boot-Bekämpfung und Seeminenabwehr bzw. -einsatz sowie die maritime Luftverteidigung sicherzustellen.

Die Tatsache, dass der Marine ein erheblicher Anteil der maritimen Rüstungsvorhaben bewilligt wurde, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die deutschen Seestreitkräfte für diese stehenden Zusagen und künftigen Aufgaben zu klein sind. Da die zuletzt eingeführte Fregatentklasse F125 (Baden-Württemberg-Klasse) vor allem für den Einsatz in asymmetrischen Bedrohungsszenarien, basierend auf den Erfahrungen und Anforderungen der 2000er-Jahre, ausgelegt ist und die letzte klassische Luftverteidigungsfregatte F124 (Sachsen-Klasse) bereits in geringerer Stückzahl beschafft wurde, fehlt es der deutschen Marine vor allem an kampfstarken Überwassereinheiten für symmetrische Gefechtsszenarien. Im Januar 2021 hat der Bundestag zwar die Beschaffung von vier Einheiten des nächsten Fregattentyps F126 (vormals Mehrzweckkampfschiff 180) mit einer unverbindlichen Option auf zwei weitere Schiffe gebilligt. Um einen Schritt vorwärts zu gehen und Deutschland in die Lage zu versetzen, seinen maritimen Aufgaben und Verpflichtungen gerecht zu werden, müsste aber zumindest die Option auf eine fünfte und sechste Einheit der F126-Klasse bis 2027 auch tatsächlich gezogen werden. Darüber hinaus wird es darauf ankommen, eine termingerechte Vergabe für die Beschaffung der sechs geplanten Einheiten der nächsten Luftverteidigungsfregatte F127, welche die Sachsen-Klasse ersetzen soll, und damit deren Einführung ab 2032 sicherzustellen. Nach jahrzehntelanger Unterfinanzierung auch der Seestreitkräfte konnte durch den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel, von denen ein Großteil im Jahr 2021 bewilligt wurde, nun die Qualität der Marine zunächst auf Mindestniveau abgesichert werden. Der notwendige moderate Aufwuchs hochseegehender Einheiten wird jedoch weitere beachtliche finanzielle Anstrengungen erfordern.

Gut gerüstet? Die Tatsache, dass der Marine ein erheblicher Anteil der anstehenden maritimen Rüstungsvorhaben bewilligt wurde, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die deutschen Seestreitkräfte für künftige Aufgaben zu klein sind.

Quelle: © Fabian Bimmer, Reuters.

In Bezug auf das Fähigkeitsprofil der Marine bestehen zudem weiterhin Defizite im Bereich der Minenjagd und der Unterwasserkriegsführung. Deutschland hält bislang als einer von wenigen NATO-Verbündeten noch Fähigkeiten zur Minenkriegsführung vor, der in der Ostsee besondere Bedeutung zukommt, läuft aber Gefahr, bei unzureichender Beschaffung und Modernisierung diese Schlüsselfähigkeit aus der Hand zu geben. Mit Blick auf die maritime Aufrüstung Russlands und Chinas kann auch die Beschaffung eines siebten und achten U-Bootes mit leicht erhöhter Reichweite für die deutsche Marine nur der Start- und keinesfalls der Endpunkt sein, zumal vier der sechs U-Boote im Bestand bereits als veraltet gelten. Ungelöst bleibt auch das drängendste aller Probleme: ausreichend qualifiziertes Personal. Keine Teilstreitkraft der Bundeswehr wurde von der Aussetzung der Wehrpflicht stärker getroffen als die Marine, die seitdem unter massiven Nachwuchsproblemen leidet. Derzeit mangelt es an geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern in allen Bereichen, insbesondere um die anspruchsvollen, technischen Aufgaben im Umgang mit modernem Gerät, das beschafft wurde oder in den kommenden Jahren zuläuft, zu erfüllen.

Es findet fortlaufend ein „Cyber- und Informationskrieg“ statt.

Wachsende Herausforderungen im Cyber- und Informationsraum

Dem jüngsten Organisationsbereich der Bundeswehr, dem Cyber- und Informationsbereich, kommt aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung im Militär eine gesteigerte Bedeutung

für die Leistungsfähigkeit der Streitkräfte zu Land, See und in der Luft zu. Zugleich ist mit der wachsenden Bedeutung digitaler Führungs- und Informationssysteme in der Bundeswehr auch die Bedrohung durch Cyber- und Informationskriegsführung, in denen insbesondere auch China und Russland beachtliche Fähigkeiten aufbauen und in diversen Operationen substanzielle Erfahrungen sammeln konnten, drastisch gestiegen. Im Cyber- und Informationsraum muss die Bundeswehr zuvorderst das Unterbinden,





Verfälschen oder Verzögern der eigenen Kommunikation und Informationsverarbeitung durch elektromagnetische Angriffe oder Cyberattacken bekämpfen und selbst offensive Fähigkeiten in diesem Bereich aufbauen. Zu den Bedrohungen auf technischer Ebene kommen aber auch hybride Angriffe, wie (Des-)Informations- und Propagandakampagnen, die den Meinungsraum beeinflussen und die Informationshoheit infrage stellen, zumal wenn diese Kampagnen direkt auf Soldatinnen und Soldaten abzielen.

In Abgrenzung zu den Dimensionen Land, Luft und See besteht die besondere Herausforderung in diesem Feld darin, dass defensive wie offensive Fähigkeiten nicht nur für den Verteidigungsfall geübt und vorgehalten werden müssen, sondern teilweise fortwährend zum Einsatz kommen, da Wirkmittel im Cyber- und Informationsraum größtenteils nichtletal und damit unter der sogenannten Artikel-5-Schwelle der NATO, also dem Übergang vom Frieden zum Kriegszustand, sind. Damit findet fortlaufend ein „Cyber- und

Informationskrieg“ statt, in dem die Bundeswehr gegen Aktivitäten wie das nichtbemerkte Eindringen in Netzwerke, um diese im Ernstfall kompromittieren zu können, oder die Beeinflussung von Entwicklungen im Informationsraum vorgehen muss. Da dies nicht in die alleinige Zuständigkeit der Bundeswehr fällt, sondern als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden werden muss, bestehen hier weitaus stärkere Verknüpfungen zu anderen Politikbereichen.

Das gravierendste Problem ist auch im Cyberbereich der große Personalbedarf.

Größte Baustellen sind dabei gegenwärtig die Weiterentwicklung der offensiven Komponente des Kommandos Cyber- und Informationsraum (KdoCIR) der Bundeswehr und die Verbesserung der elektromagnetischen Reaktionsfähigkeiten, bei der mit der kürzlich beschlossenen Beschaffung von Flugzeugen vom Typ Pegasus und neuen Flottendienstbooten die signalfassende Aufklärung aus der Luft und von See bereits gestärkt und ausgebaut werden konnte. Gravierendstes Problem ist allerdings auch im Cyberbereich der große Personalbedarf. Allein im Kompetenzzentrum Cyber-IT werden gegenwärtig mehrere hundert Dienstposten geschaffen – bei gleichzeitigem Mangel an Spezialpersonal angesichts der Konkurrenz durch dynamische und attraktive Arbeitgeber im zivilen Bereich: ein Dilemma, welches sich absehbar nicht auflösen lässt.

Fazit und Ausblick

Die deutsche Politik steht vor keiner kleineren Aufgabe, als grundlegende Umbrüche in allen vier Dimensionen der Kriegsführung einzuleiten und die Bundeswehr damit wieder zum Garanten der Verteidigung Europas im konventionellen Bereich zu machen. Die Refokussierung auf Landes- und Bündnisverteidigung, die Wiederherstellung der Fähigkeit, Operationen mit Großverbänden in den klassischen Gefechtsarten zu

führen, und die Rückbesinnung auf die Rolle als Rückgrat der konventionellen Abschreckung der NATO in Europa sind der leistbare Beitrag, der von Deutschland erwartet wird.

Der Blick zurück nach Afghanistan – so wichtig er unter politischen Gesichtspunkten ist – wird dabei nur eingeschränkt weiterhelfen. Klar ist, dass der totale Kollaps der über fast 20 Jahre aufgebauten Strukturen in Afghanistan und das Ende des bisherigen zivilen Engagements eine umfassende Aufarbeitung und Analyse erfordern. Diese müssen die eingesetzten Instrumente und deren Zusammenspiel, also den vernetzten Ansatz, umfassen, aber auch einen Fokus auf Zielsetzung, Mitteleinsatz und Gesamtstrategie richten. So politisch naiv, so operativ planlos und so wenig ehrlich darf sich Deutschland nie wieder an einem Krieg beteiligen. Gerade angesichts des fortgesetzten Engagements im Nahen und Mittleren Osten und der laufenden Einsätze in der Sahelregion müssen die *lessons learned* aus dem Afghanistandebakel von der politischen bis zur taktischen Ebene auch Eingang in aktuelle Politik finden. Mit Blick auf die künftig vor allem gefragten Fähigkeiten der Bundeswehr liefert der Afghanistaneinsatz aber nur bedingt Lehren. Die afghanischen Taliban und verbündete Gruppierungen haben der Bundeswehr in ihrem Einsatzgebiet zwar im infanteristischen Kampf phasenweise einiges abverlangt. Hinsichtlich Intensität und Größenordnung der Gefechte sowie Komplexität der Luftlage und paralleler Cyberoperationen dürfte dies aber nicht annähernd mit den Szenarien vergleichbar sein, auf die sich die euroatlantischen Streitkräfte an der Ostflanke vorbereiten müssen.

Dass die europäischen Staaten nicht in der Lage gewesen sind, den Flughafen von Kabul eigenständig einige Tage über den Abzug der letzten US-Soldaten hinaus offen zu halten, war tragisch. Dass Europa auch acht Jahre nach der Ukraine-Krise und einer sukzessiven Verschlechterung der Sicherheitslage am östlichen Rand von EU und NATO noch immer nicht in der Lage ist, ohne erhebliche Unterstützung der US-Streitkräfte eine glaubhafte konventionelle Abschreckung gegenüber Russland aufzubauen, gefährdet nicht

nur die Sicherheit Europas, sondern den Fortbestand des „politischen Westens“. Dahingehend könnte das Ende des Afghanistaneinsatzes möglicherweise sogar hilfreich sein – indem es endlich Ressourcen freimacht und, noch wichtiger, nicht länger den Blick auf die eigentliche existenzielle Sicherheitsbedrohung verstellt.

So ist es zunächst Aufgabe der Politik, der Bevölkerung zu vermitteln, dass die verbreitete Annahme, man sei nur noch von Freunden umgeben, irreführend ist. Die Grundlage von Deutschlands Sicherheit und Wohlstand bleiben die Europäische Union und die Nordatlantische Allianz, die beide an ihren Außengrenzen keineswegs nur von Freunden umgeben sind. Damit ist es nicht nur deutsche Verantwortung, sondern im ureigenen Interesse Deutschlands, die Sicherheit östlicher Verbündeter zu garantieren. Diese unbequeme Wahrheit muss die neue Bundesregierung der Öffentlichkeit unmissverständlich kommunizieren.

Zudem darf die deutsche Politik den – wenngleich gerechtfertigten – erheblichen Finanzbedarf bei Klimaschutz und Pandemiebekämpfung nicht als Vorwand missbrauchen, um den mühsam erkämpften Mittelaufwuchs für die eingeleiteten Trendwenden Material und Personal bei der Bundeswehr zur Disposition zu stellen. Die Realisierung eines Fähigkeitsprofils, das der sich abzeichnenden Bedrohungslage, den Anforderungen an die künftige Kriegsführung und den Erwartungen der Verbündeten in EU und NATO – wohlgemerkt gemessen am Stellenwert Deutschlands in den Bündnissen und den getroffenen Zusagen – gerecht wird, erfordert langfristig erhebliche Investitionen.

Ob sich das Fähigkeitsprofil mit der geplanten Personalstärke von 203.300 Soldatinnen und Soldaten abbilden lässt, sei dahingestellt. Sollte selbst diese Zahl nicht erreicht werden, so muss die Politik Lösungen für die eklatanten Personalprobleme der Bundeswehr finden. Die Debatte über eine allgemeine Dienstpflicht in Deutschland bietet hier sicherlich einen Ausgangspunkt. Zwar wäre die „alte Wehrpflicht“ nicht mehr zeitgemäß und hätte reformiert werden müssen.

Sie ohne gesellschaftliche Debatte und ohne umfassende Vorbereitung alternativer Personalgewinnungsmechanismen einfach auszusetzen, wirkt jedoch als eine der größten Bürden für die umfassende Befähigung der Bundeswehr zu Landes- und Bündnisverteidigung. Zu keinem Zeitpunkt nach der Annexion der Krim 2014 hätte Deutschland die Wehrpflicht ausgesetzt, wenn sie zu diesem Zeitpunkt noch Bestand gehabt hätte. Wie sehr dieser Schritt Ausdruck einer völligen Fehleinschätzung der langfristigen sicherheitspolitischen Gegebenheiten war, verdeutlichen nicht zuletzt die militärischen Drohgebärden Russlands gegenüber der Ukraine im Frühjahr 2021 und erneut seit dem Herbst desselben Jahres.

Nils Wörmer ist Leiter der Abteilung Internationale Politik und Sicherheit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Philipp Dienstbier ist Referent in der Abteilung Internationale Politik und Sicherheit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Nach dem schnellen militärischen Erfolg gegen Taliban und al-Qaida in Afghanistan im Herbst 2001 wurde innerhalb der US-Administration eine in Teilen öffentliche Debatte über mögliche weitere „Regimewechsel von außen“ geführt. Während US-Präsident George W. Bush den Irak, Nordkorea und Iran als „Achse des Bösen“ bezeichnet hatte, rechnete seine designierte Außenministerin Condoleezza Rice vor dem Senatsausschuss für auswärtige Beziehungen Kuba, Myanmar, Nordkorea, Simbabwe, Iran und Belarus zu den „Vorposten der Tyrannei“. Cornwell, Rupert 2005: From the axis of evil to the outposts of tyranny, *The Independent*, 20.01.2005, in: <https://bit.ly/3xZHr1l> [06.12.2021].
- 2 Eine Debatte über „Wars of Choice“ und „Wars of Necessity“ wurde in den USA vor allem im Kontext des zweiten Irakkrieges geführt, nachdem mit Richard N. Haass früh ein führender Berater der Bush-Administration die Invasion in klarer Abgrenzung zur offiziellen Begründung als „war of choice“ bezeichnet hatte. In seinem 2010 erschienenen Buch „War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars“ führte Haass seine Überlegungen hierzu dezidiert aus. Mit Blick auf Afghanistan muss differenziert werden zwischen dem Sturz des Taliban-Regimes und der Zerschlagung von al-Qaida-Strukturen im Herbst 2001 als unmittelbare Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 und dem folgenden fast 20-jährigen Engagement. Bei diesem bestand selbst für die US-Regierung, in der sich immer wieder Stimmen für eine *light footprint*-Strategie einsetzten, die Wahl.
- 3 Zu diesen Pflichten gehört nicht nur, sich auf Grundlage der gegenseitigen Beistandsverpflichtung nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages (der NATO) gegen einen Angriffskrieg, der sich gegen die territoriale Integrität eines oder mehrerer Verbündeter richtet, mit kollektiver Bündnisverteidigung wirksam zur Wehr zu setzen. Die euroatlantischen Verbündeten müssen auch die nach Artikel 3 eingegangene Verpflichtung erfüllen, alle für Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit nötigen Kräfte, Fähigkeiten und Maßnahmen im Frieden bereitzustellen. Eine Beistandsverpflichtung besteht zu einem gewissen Grad auch im Rahmen der EU unter Artikel 42(7) des Vertrages über die Europäische Union.
- 4 Die Very High Readiness Joint Task Force (VJTF, etwa: „Einsatzgruppe mit sehr hoher Einsatzbereitschaft“) ist ein Kampfverband in Brigadestärke im Rahmen der NATO Response Force (NRF) mit einer Personalstärke von mehr als 5.000 Soldatinnen und Soldaten, der seit 2015 mit jährlicher Rotation im Kern von einem der Mitgliedstaaten der NATO gestellt wird. Deutschland hatte die Führung der 2015 zunächst noch provisorisch aufgestellten ersten VJTF inne, führte mit der Panzerlehrbrigade als Leitverband die VJTF 2019 und bereitet sich derzeit mit der Panzergrenadierbrigade 37 auf die Gestellung der VJTF 2023 vor.
- 5 Die NATO Enhanced Forward Presence (eFP, etwa: „Verstärkte Vorauspräsenz“) wurde auf dem Warschauer NATO-Gipfel 2016 als Beistandsinitiative für die drei baltischen Staaten und Polen beschlossen. Unter Führung der USA (für Polen), Großbritanniens (für Estland), Kanadas (für Lettland) und Deutschlands (für Litauen) werden seit 2017 multinationale Kampfverbände in der Stärke jeweils eines verstärkten Kampfataillons in den vier NATO-Mitgliedstaaten stationiert.
- 6 Während die Indopazifik-Politiken Frankreichs und Großbritanniens sehr stark von sicherheitspolitischem Kalkül geprägt sind, stellen die Leitlinien zum Indopazifik der Bundesregierung aus dem Jahr 2020 und die ein Jahr später vorgelegte Strategie für den Indopazifik der EU sehr breit angelegte Initiativen dar, in denen Sicherheitspolitik als ein Feld neben etlichen anderen betrachtet wird. Bundesregierung, Auswärtiges Amt 2020: Leitlinien zum Indo-Pazifik, 02.09.2020, in: <https://bit.ly/35xBK0I> [06.12.2021].
- 7 Hennigan, W.J. 2017: James Mattis draws little flak at confirmation hearing to head Defense Department, *The Los Angeles Times*, 12.01.2017, in: <https://lat.ms/3ds4WK6> [06.12.2021].
- 8 Ministère de L'Europe et des Affaires étrangères 2021: France's Indo-Pacific Strategy, 2021, S. 5., in: <https://bit.ly/3rGuXOm> [06.12.2021].
- 9 Vereinfacht ausgedrückt liegt der Verfügungsbestand der Truppe an Großgerät in zu vielen Fällen bei gerade mal der Hälfte des Buchbestands der Bundeswehr. Von diesem Verfügungsbestand ist oftmals wiederum nur die Hälfte einsatzbereit. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) 2021: Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II/2021, 15.12.2021, in: <https://bit.ly/3rIsJMj> [24.01.2022].
- 10 Mais, Alfons 2020: Inspekteurbrief zum Wechsel der nationalen Verantwortung NRF (L) Brigade, 16.12.2020, in: <https://bit.ly/31PjzXK> [06.12.2021].
- 11 Eine vollausgestattete Kampfbrigade umfasst mit Führungs- und Unterstützungsverbänden etwa 5.000 Soldatinnen und Soldaten.
- 12 Verteidigungs-, Verzögerungs- und (Gegen-) Angriffsoperationen waren die klassischen Gefechtsarten, die die Bundeswehr ausgebildet und geübt hat. Das geflügelte Wort des Kampfes in der Norddeutschen Tiefebene kam nicht nur auf, weil das Stammhaus des Heeres, die Panzerlehrbrigade 9 „Niedersachsen“ in der Lüneburger Heide angesiedelt war (und ist), sondern auch, weil die Norddeutsche Tiefebene einer der Einfallsvektoren eines Angriffs der Sowjetunion gewesen wäre und sich die Bundeswehr unter anderem dort auf eine breit angelegte Verteidigung eingestellt hatte.
- 13 Das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr sieht vor, bis 2031 mindestens 60.000 aktive Soldatinnen und Soldaten sowie 20.000 Verstärkungsdienstposten für die Truppenreserve sicherzustellen.

- 14 Die Bundeswehr steht vor der Herausforderung, dass ihre unterschiedlichen Fähigkeiten in einem Kräfteredispositiv abgebildet sind, das nur einmal vorhanden ist und das alle Aufgaben zwar gleichrangig, aber nicht gleichzeitig erfüllen kann. Dieser Zustand wird als *single set of forces* bezeichnet. Die Konzeption der Bundeswehr führt dazu aus: „Das Single Set of Forces besteht aus im Umfang limitierten Kräften und Mitteln, die alle Aufgaben der Bundeswehr in einem breiten Spektrum unterschiedlicher Einsatzmöglichkeiten erfüllen. [...] Das Single Set of Forces wird daher grundsätzlich darauf ausgerichtet, jederzeit die anspruchsvollsten Aufgaben leisten zu können. [...] Dies ist Voraussetzung für Multifunktionalität und Mehrrollenfähigkeit und ermöglicht flexibles Handeln zur Aufgabenerfüllung.“ BMVg 2018: Die Konzeption der Bundeswehr – Ausgewählte Grundlinien der Gesamtkonzeption, 04/2018, S. 11, in: <https://bit.ly/3EhZNh> [06.12.2021].
- 15 Der *multi-domain*-Ansatz geht zurück auf die in den 1980ern von der US-Armee entwickelte Doktrin eines „Luft-Land-Kampfes“. Er ist das Grundkonzept moderner Kriegsführung und hat zum Ziel, durch integrierte Steuerung und Kontrolle (*command and control*, C2) militärische Operationen ganzheitlich über die verschiedenen operativen Dimensionen (Land, Luft, See, Cyber- und Weltraum) hinweg führen zu können und somit die verschiedenen potenziellen Gefechtsfelder miteinander zu verschränken. Jones, Marcus A. / Diaz de Leon, Jose 2020: Multi-Domain Operations – Awareness continues to spread about the importance of operating in multiple domains, *The Three Swords Magazine* 36, 11/2020, S. 38–41, in: <https://bit.ly/3G615PT> [03.01.2022].
- 16 Die Tarnkappenfähigkeit (*stealth*) eines Flugzeuges ist durch den Einsatz bestimmter Konstruktionsmerkmale, Technologien und Gefechtstaktiken gekennzeichnet, die das Aufspüren eines Flugzeugs erschweren oder verzögern und somit dessen Überlebensfähigkeit erhöhen.
- 17 Die Flotte mittelschwerer Transporthelikopter vom Typ CH-53G/GS/GA/GE, seit 50 Jahren bei der Bundeswehr im Einsatz, ist inzwischen stark veraltet. Dementsprechend hat der Hubschrauber mit hoher Obsoleszenz zu kämpfen. Von allen fliegenden Waffensystemen der Luftwaffe weist der CH-53 derzeit die niedrigste Einsatzbereitschaft auf. Im Jahr 2019 standen aus einem Gesamtbestand von 71 CH-53 im Mittel gerade einmal 22 Hubschrauber zur Verfügung. *Bundeswehr-Journal* 2019: Von 71 CH-53 momentan nur 22 Maschinen einsatzbereit, 14.07.2019, in: <https://bit.ly/3osaqe8> [06.12.2021].
- 18 Randmeerkriegsführung bezeichnet in Abgrenzung zu Einsätzen auf dem offenen Ozean Marineoperationen in flachen Gewässern, oft in Küstennähe. Randmeerkriegsführung ist in der Ostsee aufgrund der Geografie mit vielen Meerengen und Inseln sowie geringen Wassertiefen besonders bedeutsam. Dies wirkt sich sowohl auf die angewandten Taktiken als auch die eingesetzten Mittel aus, wie beispielsweise den Kampf mit bzw. gegen Seeminen oder den Einsatz kleinerer Kriegsschiffe von Korvetten abwärts.



[Auf dem Rückzug? Westliche Sicherheitspolitik nach Afghanistan](#)

„Aus dem Sahel ein Schlaraffenland zu machen ist eine geopolitische Dringlichkeit“

Lehren aus Afghanistan für die deutsche Politik im Sahel

Stefan Friedrich

Wird Mali das neue Afghanistan?¹ Wenn es nach Iyad Ag Ghali, dem Führer der al-Qaida-Gruppe im Sahel, geht, dann wäre genau das zu erwarten. Noch bevor Kabul endgültig von den Taliban eingenommen war, hat er seinen afghanischen Waffenbrüdern zum Sieg gratuliert und in Aussicht gestellt: „Wir sind dabei zu gewinnen, unsere Stunde ist gekommen.“² Aber auch im politischen Berlin stellt man sich derzeit oft die Frage, was der überstürzte Abzug des Westens aus Kabul für das eigene Engagement im Sahel bedeutet. Der Hintergrund für diese Frage: Nach dem Ende des Afghanistaneinsatzes stellt das Engagement in Mali mit Abstand den größten Auslandseinsatz der Bundeswehr dar. Aber inwieweit sind beide Einsätze überhaupt vergleichbar? Und gibt es – trotz gravierender Unterschiede zwischen beiden Einsätzen – Lehren, die aus Afghanistan für Mali und den Sahel gezogen werden können? Für den Einsatz der Bundeswehr und nicht zuletzt für die Ausrichtung der deutschen (Entwicklungs-)Politik? Ein zentraler Unterschied zwischen Afghanistan und dem Sahel liegt dabei offen zu Tage: Ein Scheitern des Westens im Sahel hätte – im Vergleich zu Afghanistan – deutlich unmittelbarere Auswirkungen auf Deutschland und Europa.

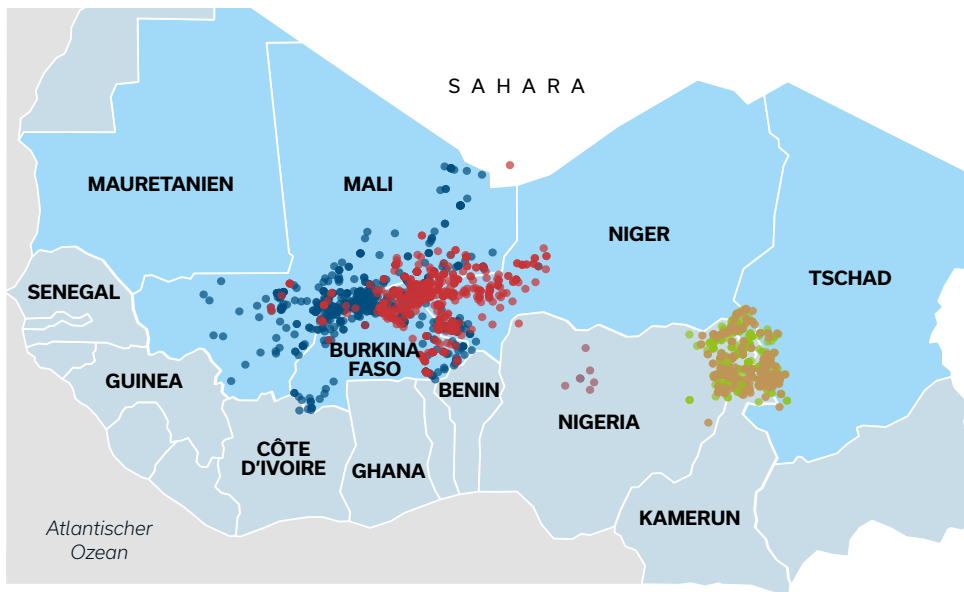
Der Sahel ist nicht Afghanistan, *aber* – Vergleichbares und Unvergleichliches

Es ist sicherlich wichtig, gleich zu Beginn festzuhalten, dass sich der Sahel und Afghanistan fundamental unterscheiden. Handelt es sich in letzterem Falle um ein Land mit mehr oder weniger festen Grenzen zu den Nachbarländern, so ist der Sahel eine Region, die sich von Ost nach West über mehrere Tausend Kilometer erstreckt und mindestens fünf Staaten – Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger und den Tschad – umfasst. Die Grenzen dieser Staaten sind zum Teil fluide und im Rahmen kolonialer Besatzung überhaupt erst in ihrer heutigen Form festgelegt worden. Aber es ist nicht nur der geografische Raum, der den Unterschied zwischen Afghanistan und dem Sahel ausmacht. Auch die Art der Konflikte, die in beiden Szenarien Raum greifen, könnte kaum unterschiedlicher sein. In Afghanistan gibt es mit den Taliban eine dominierende Gruppe, die

selbst über den Zeitraum von fast 20 Jahren – seit ihrer Vertreibung von der Macht – als effektiver Akteur in der Region erhalten blieb. Im Sahel gibt es keine derartige Einzelgruppe. Dort kennt man lediglich einzelne, lokal (zum Teil auch regional) verortete Terrorgruppen ohne übergreifenden ideologischen, ethnischen oder sonstigen Zusammenhalt. Daraus hat sich eine Situation des „jeder gegen jeden“ ergeben. Wenn man von den tendenziell guten Beziehungen Frankreichs zu Teilen der dortigen Eliten absieht, so gibt es im Sahel auch keine *proxies* für ausländische Mächte, wie dies in Afghanistan – im Falle der Sowjetunion Ende der 1970er Jahre oder der westlichen Mächte im Nachgang zu 9/11 – zu beobachten gewesen ist.

Ein weiteres, für den Blick des Westens nicht unwichtiges Element ist die Tatsache, dass es bislang keinen Terrorismusexport aus dem Sahel gab. Im Gegensatz zu Afghanistan, wo die

Abb. 1: Verteilung dschihadistischer Gruppen im Sahel 2021



● Ansaru ● Boko Haram ● AQUIM (al-Qaida im Maghreb) ● ISGS (Islamic State in the Greater Sahara)
 ● ISWAP (Islamic State's West Africa Province) Quelle: Eigene Darstellung nach Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) 2021: Hauptaktionsgebiete islamistischer Terrorgruppen und ihrer Verbündeten 2020, verw. in: Dickow, Helga 2021: Sahel: Implikationen und Folgen der Corona-Krise, bpb, 21.01.2021, in: <https://bpb.de/325527> [05.01.2022], Karte: Natural Earth ©.

9/11-Anschläge geplant und vorbereitet wurden, hatte nach derzeitigen Erkenntnissen kein einziger Terroranschlag im Westen seinen Ursprung in der Sahelregion. Die Gesellschaften dort kennen viele Konflikte, aber – und das ist zentral – es gibt (mit Ausnahme vielleicht des Tschad) keinen jahrzehntelangen Dauerkriegszustand.

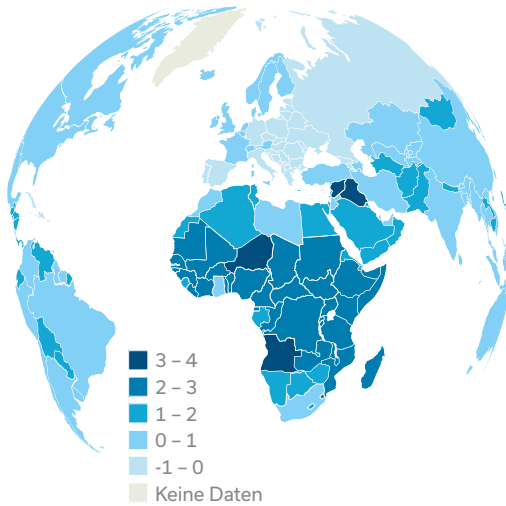
Trotz aller Unterschiede gibt es aber dennoch auch vergleichbare Elemente in beiden Regionen. So sind hier wie dort dschihadistische Gruppen aktiv. Während dies in Afghanistan al-Qaida und auch der IS sind, lassen sich für den Sahel vor allem AQUIM (al-Qaida im Maghreb), Boko Haram, ISGS (Islamic State in the Greater Sahara) und ISWAP (Islamic State's West Africa Province) nennen.

Mangelnde Staatlichkeit und demografisches Wachstum – eine „explosive“ Kombination?

Genau wie Afghanistan leiden auch viele Sahelstaaten unter einer mehr oder weniger stark

ausgeprägten dysfunktionalen Staatlichkeit. Zentrale Eigenschaften eines funktionierenden Staates sind (so gut wie) nicht vorhanden. Dazu gehören die effektive Kontrolle über die Gesamtheit des eigenen Staatsgebietes, eine funktionsfähige Verwaltung und das Angebot elementarer staatlicher Dienstleistungen nicht nur in den Hauptstädten, sondern auch in weiter entlegenen Gebieten (diese werden mittlerweile in einigen Regionen, im Gegenteil, oft von dschihadistischen Kräften bereitgestellt). Ferner gehören hierzu auch ein funktionierendes und loyales Militär sowie von der Bevölkerung akzeptierte, durchsetzungsstarke Sicherheitskräfte und vieles mehr. Serge Michailof – ein ehemaliger Direktor bei der Weltbank, ehemaliger Direktor der französischen Entwicklungsorganisation AFD (Agence Française de Développement) und ausgewiesener Kenner sowohl Afghanistans als auch Westafrikas – sieht im Fehlen dieser hoheitlichen Gewalt (*institutions régaliennes*) ein zentrales Problem

Abb. 2: Erwartete demografische Entwicklung weltweit mit Fokus auf den Sahel in Prozent 2025-2030



Quelle: Eigene Darstellung nach UN 2019: World Population Prospects 2019, in: <https://population.un.org/wpp/Maps> [01.12.2021], Karte: Natural Earth ©.

all dieser Staaten, aber auch für die Effizienz westlicher Entwicklungshilfe. Dazu später mehr.

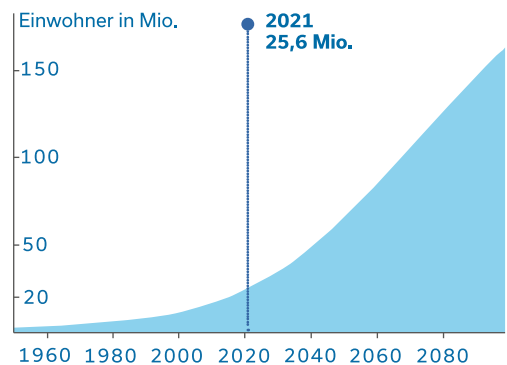
Einen weiteren, durchaus vergleichbaren Aspekt stellt die demografische Entwicklung in beiden Regionen dar. Bis zum Sturz der Taliban im Jahr 2001 hatte Afghanistan eine der höchsten Geburtenraten weltweit. Im Durchschnitt brachte dort jede Frau mehr als sieben Kinder zur Welt (Fertilitätsrate 2000: 7,48 Kinder pro Frau). In den Jahren darauf sank diese Zahl deutlich auf – immer noch hohe – 4,32 Kinder pro Frau im Jahr 2019. Im Sahel ist die Geburtenrate ebenfalls sehr hoch. Im Tschad liegt sie pro Frau bei 5,80, in Mali bei 5,92 und in Niger sogar bei 6,95 (Höchstwert weltweit).³

Wie Abbildung 2 zeigt, weist der gesamte Sahelgürtel global das dynamischste Bevölkerungswachstum auf. Insgesamt gehen Schätzungen davon aus, dass 80 Prozent der Gesamtbevölkerung der Region unter 30 Jahre alt sind. Die UN erwarten, dass sich allein im Falle Nigers die Bevölkerung – von heute etwas mehr als 25 Millionen Einwohnern – bis 2041 verdoppeln und die 50-Millionen-Grenze überschreiten wird.

Ein solcher Aufwuchs der Bevölkerung verstärkt natürlich wiederum die bereits existierenden erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Denn schon jetzt verharrt die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder auf sehr niedrigem Niveau. So sind die Staaten weitgehend landwirtschaftlich geprägt bzw. vom Export von Rohstoffen abhängig. Eine wirtschaftliche Diversifizierung hat nicht stattgefunden und Experten sehen wenig Hoffnung, dass sich in der Region eine großangelegte Industrialisierung oder eine leistungsfähige Dienstleistungsbranche umsetzen bzw. in Gang setzen ließe. Schon heute – und noch viel stärker perspektivisch – muss deswegen damit gerechnet werden, dass ganze Generationen junger Menschen heranwachsen, die weder gut ausgebildet sind noch eine angemessene Lebensperspektive entwickeln können. Gerade mit Blick auf die schulische Bildung sind die Perspektiven in den Sahelstaaten sehr düster.

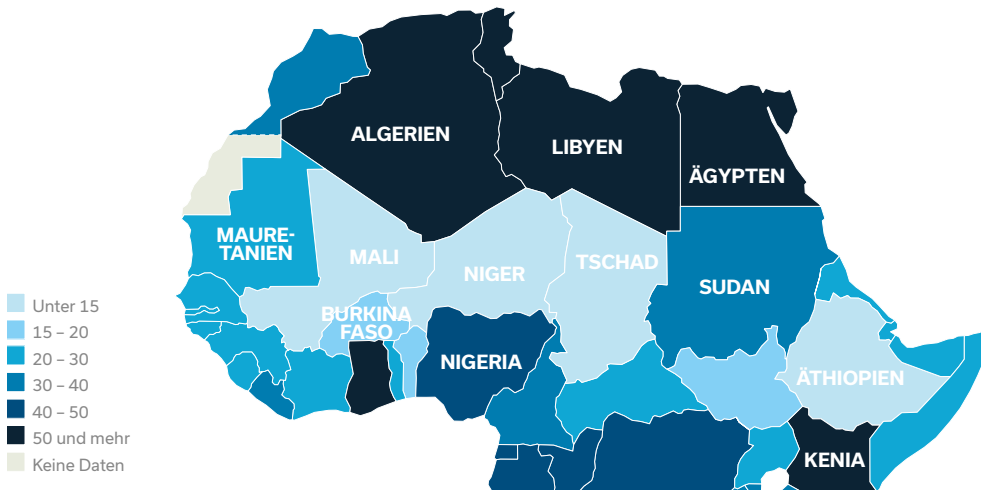
Dieser dynamischen Bevölkerungsentwicklung steht eine sehr bescheidene Entwicklung der jeweiligen Wirtschaften der Sahelstaaten gegenüber. Zwar können alle Staaten auf natürliche Ressourcen zurückgreifen. In Mali ist das vor allem Gold, in Niger sind es Edelsteine sowie Edelmetalle und, wie auch im Tschad, Öl. Das Wirtschaftswachstum fiel in den letzten Jahren dennoch niedrig aus. Es erreichte im Tschad 2019 noch 3,2 Prozent, 2020

Abb. 3: Erwartete Bevölkerungsentwicklung in Niger bis zum Jahr 2100



Quelle: Eigene Darstellung nach World Population Review 2021: Niger Population 2021 (Live), N. 4.

Abb. 4: Bevölkerungsanteile mit Sekundarbildung in den Staaten der Sahelregion 2015 in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung nach Kaps, Alisa / Schewe, Ann-Kathrin / Klingholz, Reiner 2019: Afrikas demografische Vorreiter. Wie sinkende Kinderzahlen Entwicklung beschleunigen, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 06/2019, S. 12, in: <https://bit.ly/3JLI5JN> [05.01.2022], Karte: Natural Earth ©.

jedoch nur noch 0,8 Prozent (auch aufgrund der COVID-19-bedingten Einschränkungen). Im Niger waren es 5,9 (2019) und zuletzt 3,6 Prozent (2020) sowie in Mali um die 4 Prozent in den vergangenen Jahren.⁴ In praktisch allen Ländern der Region übersteigt damit das Bevölkerungswachstum kontinuierlich die wirtschaftlichen Wachstumszahlen. Die Länder befinden sich in einer Armutsfalle.

Radikalisierungsprozesse und Migrationsströme

Der Vergleich zwischen Afghanistan und der Situation im Sahel wurde im Laufe der letzten zehn Jahre immer wieder gezogen, an Warnungen mangelte es nicht. So kommentierte die algerische Tageszeitung El Watan bereits im September 2010 – also noch vor dem Eingreifen der französischen Truppen zur Stabilisierung Malis: „Es ist klar, dass die Situation im Sahel gefährlich, ja sogar explosiv ist. Sie ruft geradezu nach einer dringenden Reaktion der Staaten der Region, bevor andere daraus ein zweites Afghanistan machen.“⁵ Und 2015 schrieb der bereits erwähnte Serge Michailof: „Die Situation im Norden des Sahel erinnert heute wirklich an Afghanistan zu Beginn der 2000er Jahre, wo der Zusammenbruch der Landwirtschaft, die Korruption des Staates und

die Abwesenheit des Letzteren in den ländlichen Gebieten den Taliban den Weg geebnet hatten.“⁶

Die Tatsache, dass die Attentäter des 11. September in Afghanistan ausgebildet und trainiert wurden, zeigt, dass durch derartige Entwicklungen auch weit entfernte Gesellschaften einer sehr konkreten Bedrohung ausgesetzt sein können. Droht uns Ähnliches aus dem Sahel?

Die Perspektivlosigkeit einer ganzen Generation in der Sahelregion birgt sicherlich die Gefahr, dass viele junge Männer – und auch Frauen – für radikale Ideologien empfänglicher werden. Aber auch ohne direkte terroristische Bedrohungslage, die ja ohnehin zunächst die Staaten selbst treffen würde, wird auch das enorme Bevölkerungswachstum mittel- und langfristig zu einer enormen Herausforderung für den Nachbarkontinent Europa werden. Die Perspektivlosigkeit in der Heimat, verbunden mit der über soziale Medien vermittelten Hoffnung auf ein besseres Leben irgendwo in Europa, setzt schon heute massive Migrationsbewegungen aus dem Sahelraum über Nordafrika nach Europa in Gang. Dieser Druck wird in Zukunft noch zunehmen, insbesondere, wenn Stabilitätsanker im Norden

(Maghreb) und im Süden der Sahara (Länder des Golf von Guinea) zunehmend durch die Entwicklungen im Sahelraum unter Druck geraten. Erol Yayboke vom Center for Strategic & International Studies (CSIS) hat dies folgendermaßen zusammengefasst:

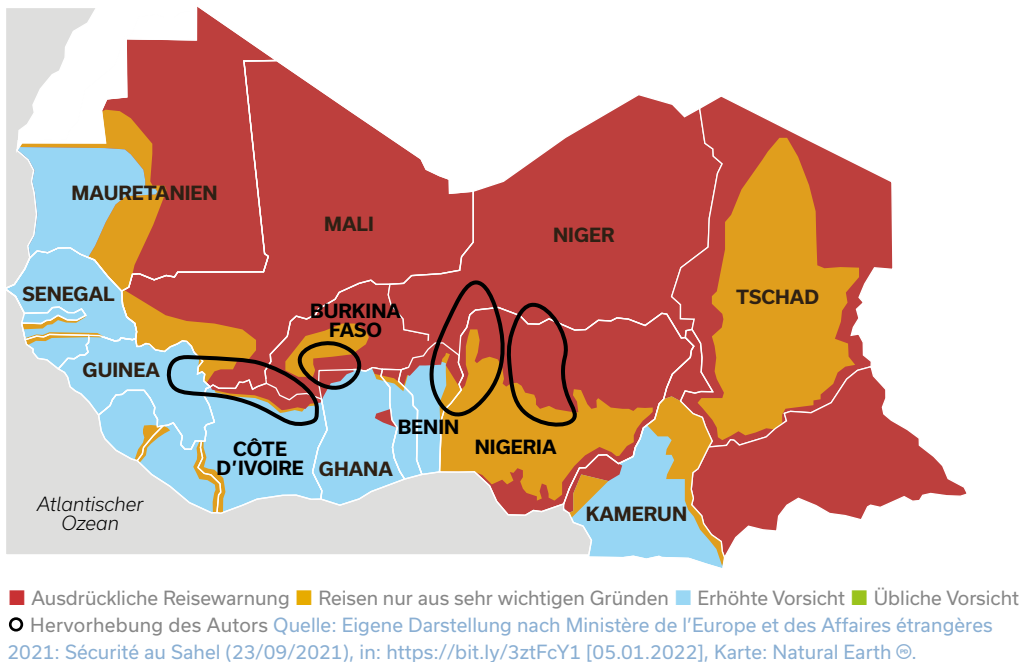
„Mehrere sich überschneidende Faktoren treiben die irreguläre Migration durch den Sahel an. Die Mehrheit der größtenteils jungen und männlichen Migranten gibt dabei ökonomische Gründe als Hauptüberlegung an [...]. Dies [...] ist jedoch mit anderen destabilisierenden Faktoren verknüpft. Regierung ist nicht existent oder mangelhaft. Grundlegende Dienstleistungen sind in abgelegenen Gebieten kaum vorhanden. Das

Vertrauen in die Regierung ist niedrig und Gewalt daher verbreitet. In den letzten Jahren haben extremistische Organisationen eine nie dagewesene Welle an Angriffen auf Zivilisten freigesetzt. Der Klimawandel verschlimmert diese Unsicherheit. Tödliche Kämpfe auf kommunaler Ebene um Ressourcen haben zugenommen und sind nun für mehr Todesfälle verantwortlich als der Extremismus. Die Temperaturen im Sahel steigen 1,5-mal schneller als im Rest der Welt, was dazu führt, dass sich die Extrema Dürre und Überflutung abwechseln, was wiederum die Verdrängung von ganzen Gemeinden und niedrige landwirtschaftliche Erträge zur Folge hat. Fügt man dieser Mischung noch die unzureichende Informationsvermittlung über die Gefahren der



Hoher Migrationsdruck: Eine vor bewaffneten Gruppen in ihrer Heimatregion geflohene Frau in einem Lager für Binnenvertriebene in Burkina Faso. Quelle: © Zohra Bensemra, Reuters.

Abb. 5: Sicherheitslage im Sahel 2021



Migration sowie beträchtliche *Pull*-Faktoren – darunter der regelmäßige Zugriff auf soziale Medien und stilisierte Traumbilder vom Leben und den Lebensumständen in Europa – hinzu, so ist es kein Wunder, dass Menschen diese gefährlichen Reisen auf sich nehmen.⁴⁷

Alle diese Faktoren und insbesondere die Kombination aus prekärer Sicherheitslage, dynamischer demografischer Entwicklung sowie fehlender wirtschaftlicher Perspektive führen dazu, dass wir es im Sahel mit einer hochexplosiven Mischung zu tun haben – für die Gesellschaft im Sahel, möglicherweise aber auch darüber hinaus.

Wachsende politische Instabilität trotz internationaler Interventionen

Diese Entwicklungen führen auch zu einem erhöhten Maß an politischer Instabilität. So fanden allein in Mali in den letzten 15 Monaten zwei Militärputsche statt, im Tschad kam der langjährige Präsident unter bis heute nicht geklärten Umständen durch Schüsse aus

seinem unmittelbaren Umfeld ums Leben (die Regierungsgeschäfte hat zwischenzeitlich ein Militärrat unter Leitung des Adoptivsohns des Getöteten, Mahamat Idriss Déby, übernommen). Erst nach einer Übergangsphase von jeweils 18 Monaten soll es in beiden Ländern Neuwahlen geben – ein Fahrplan, der von der malischen Übergangsregierung mittlerweile auf fünf Jahre ausgedehnt wurde. Am 24. Januar 2022 kam ein weiterer Putsch in Burkina Faso hinzu. Dem waren massive Proteste gegen die Regierung vorausgegangen, da es dieser nicht gelungen war, die prekäre Sicherheitslage im Land zu verbessern. Genau wie in Afghanistan in den 2010er Jahren ist derzeit auch in der Sahelregion zu beobachten, wie sich die Sicherheitslage – trotz der Entsendung verschiedenster militärischer Stabilisierungsmissionen und eines umfassenden Engagements im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit – immer weiter verschlechtert.

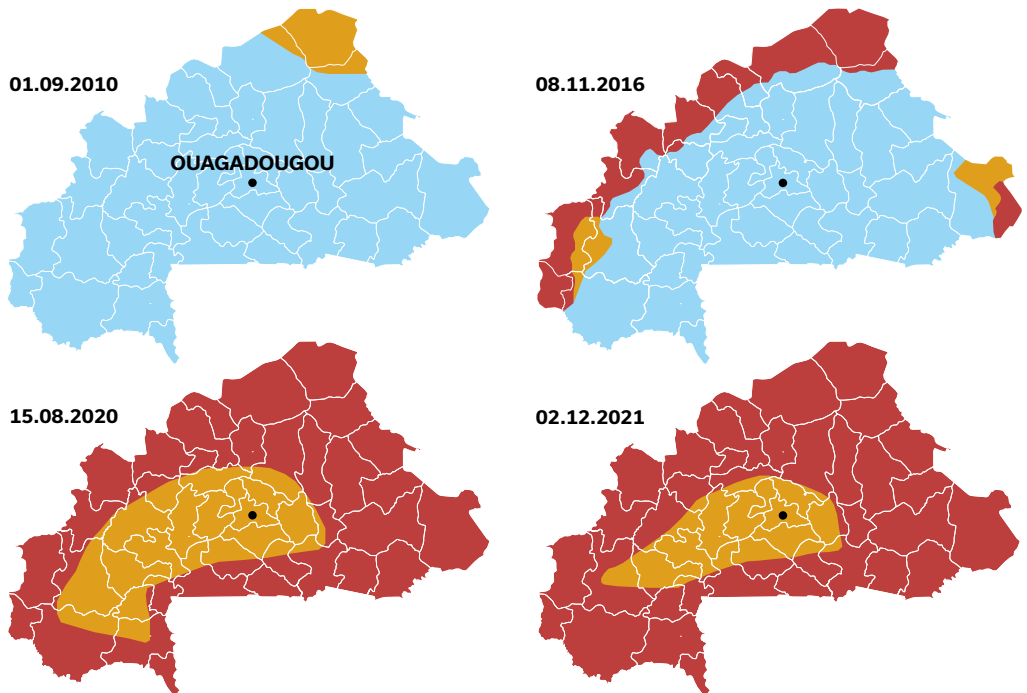
Die Franzosen waren die ersten vor Ort mit der Operation Serval (2013 bis 2014), gefolgt von der Operation Barkhane (2014 bis 2021) mit bis zu

5.100 französischen Soldaten. Nach Beendigung von Barkhane wird die Terrorismusbekämpfung von der bereits im März 2020 gegründeten multinationalen Task Force Takuba federführend fortgesetzt. Die Bundeswehr ist seit 2013 im Sahel engagiert. In Mali beteiligt sie sich an der EU-Ausbildungsmission EUTM (European Union Training Mission) sowie an der von den Vereinten Nationen geführten Stabilisierungsmission MINUSMA.⁸ Während sich das Mandatsgebiet von EUTM-Mali auf alle fünf Sahelstaaten erstreckt – hier wird unter anderem die gemeinsame Einsatztruppe der G5-Staaten⁹ militärisch beraten und ausgebildet – ist der Zuständigkeitsbereich der UN-Blauhelmission auf Mali und Niger begrenzt. Im Niger ist die Bundeswehr zudem an der Ausbildung von Spezialkräften beteiligt.¹⁰ Trotz dieses aufwändigen Engagements der vergangenen acht Jahre ist festzustellen, dass die Sicherheitslage von Jahr zu Jahr

angespannter wird. Dies verdeutlichen Karten des französischen Außenministeriums, die für die Sahelregion immer mehr Gebiete ausweisen, vor deren Besuch ausdrücklich gewarnt wird (*formellement déconseillé*). Allein im Zeitraum zwischen August 2020 und Juni 2021 erhielten weitere Gebiete an der Südflanke der Sahelregion eine solche tiefrote Markierung. Damit wird mittlerweile auch von Reisen in Gebiete im Norden von Côte d’Ivoire, Benin und Nigeria ausdrücklich abgeraten (siehe Abb. 5). Besonders mit Blick auf Burkina Faso belegen die französischen Karten sehr eindrücklich, wie sehr sich die Lage gerade in diesem zentralen Sahelstaat in den vergangenen Jahren verschlechtert hat (siehe Abb. 6).

Die Unterschiede zwischen Afghanistan und der Sahelregion sind sicherlich gravierend und es ließen sich noch weitere aufführen. Dies gilt auch für die vergleichbaren Aspekte. Im vorliegenden

Abb. 6: Verschlechterung der Sicherheitslage in Burkina Faso 2010–2021



■ Ausdrückliche Reisewarnung ■ Reisen nur aus sehr wichtigen Gründen ■ Erhöhte Vorsicht ■ Übliche Vorsicht
 Quelle: Eigene Darstellung nach Courbois, Christian 2021: Aktualisierung der französischen MEAE-Vigilanzkarte zu Burkina Faso vom 1. September 2010 bis 30. November 2021, via Twitter, 30.11.2021, in: <https://bit.ly/3pUIDEZ> [05.01.2022], basierend auf Angaben des Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, in: <https://bit.ly/32PvpQc> [05.01.2022], Karten: Natural Earth ©.

Zusammenhang galt es aber vor allem herauszustellen, dass es keine einfachen Übertragungen vom Szenario Afghanistan auf das Szenario Sahel geben kann. Und dennoch sollten bei allen Policy-Überlegungen für die Sahelregion die Erfahrungen aus dem Scheitern des Afghanistan-einsatzes berücksichtigt und mit der Einbeziehung der sehr spezifischen Bedingungen, die im Sahelraum bestehen, verbunden werden.

Zentrale Herausforderungen der Sahelregion

Die Sahelregion ist mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert – von wirtschaftlichen über sicherheitspolitische bis hin zu politischen und demografischen. Dabei ist auf der einen Seite zu unterscheiden zwischen Herausforderungen, die sich aus dem Sahel selbst, seiner Lage, den Traditionen, der Kultur und anderem ergeben, und auf der anderen Seite Herausforderungen, die aufgrund der vor acht Jahren begonnenen internationalen Bemühungen, die Region bei der Stabilisierung und der Abwehr terroristischer Gefahren zu unterstützen, entstanden sind.

Konflikte zwischen Jung und Alt, Stadt und Land, Arm und Reich überlagern einander und machen es schwierig, dagegen anzugehen.

Sahel-spezifische Herausforderungen

An dieser Stelle sollen nicht alle Herausforderungen, die oben bereits genannt oder angerissen wurden, wiederholt werden. Es gibt allerdings auch solche, die bislang aufgrund der Konzentration auf den Vergleich mit Afghanistan noch nicht explizit angesprochen wurden, die aber auf keinen Fall zu vernachlässigen sind. Spricht man mit Experten der Region, dann wird hier immer wieder auf grundlegende Konflikte hingewiesen, die bereits vor der Ausbreitung der

dschihadistischen Kräfte in der Region existierten. Hierzu zählt die Tatsache, dass das heutige Staatsgebiet Malis zwei komplett unterschiedliche Kulturräume zusammenfügt – den Norden, der eher dem arabischen Kulturraum zuzurechnen ist, und den Süden, der eher dem „schwarz-afrikanischen“ Kulturraum zugerechnet wird. Mit Gründung des malischen Staates und der Etablierung der Hauptstadt des Landes in Bamako (also im Süden) entstand eine Dominanz im südlichen Teil des Landes, was unter anderem von den im Norden beheimateten Tuareg nicht akzeptiert wurde. Einer der Gründe für den Aufstand im Norden Malis im Jahr 2012, der nur durch die Intervention Frankreichs zurückgeworfen werden konnte, wird von vielen Beobachtern genau in diesem Nord-Süd- und weniger in einem religiös motivierten Konflikt gesehen. Religiöse Elemente kamen erst ins Spiel, als sich die Tuareg mit dschihadistischen Elementen verbündeten, die dann alsbald dominierend wurden.

Ohnehin verstehen es die Dschihadisten zunehmend, bestehende ethnische Konflikte für sich zu nutzen, so z. B. die Landnutzungskonflikte zwischen Fulani-Hirten und Dogon-Ackerbauern. Mit Blick auf das oben bereits erwähnte dynamische Bevölkerungswachstum ist auch ein Konflikt zwischen der jungen Generation und den alten Eliten in den verschiedenen Ländern zu konstatieren. Auch soziale Konflikte – zwischen Stadt und Land, zwischen Moderne und Tradition und natürlich auch zwischen Arm und Reich – sind festzustellen. Alle diese Konflikte überlagern einander und machen es ungeheuer schwierig, dagegen anzugehen. Die prekäre Arbeitssituation wurde bereits angesprochen. Hinzu kommen aber noch Herausforderungen, die durch den fortschreitenden Klimawandel in die Gesellschaften hineingetragen werden. Denn es ist bereits jetzt festzustellen, dass eine fortschreitende Desertifikation, also die zunehmende Versteppung vieler Gebiete in der Sahelregion, auch zu geringeren landwirtschaftlichen Erträgen führt. Das bedeutet, dass der wichtigste Wirtschaftszweig, die Landwirtschaft, ebenfalls unter enormen Druck gerät – und dies bei gleichzeitig anhaltendem Bevölkerungswachstum.

Herausforderungen aufgrund des internationalen Engagements

Es gehört zu den Widersprüchen aller internationalen Interventionen, dass sich diese selbst zu Hindernissen bei der Überwindung der Konflikte entwickeln können. So wird von einigen Beobachtern darauf hingewiesen, dass der im Zuge des Friedensabkommens von Algier (2015) in Gang gesetzte DDR-Prozess (Disarmament, Demobilisation and Reintegration) für lokale Akteure in der Region vor allem ein Geschäftsmodell darstellt. Mancher Beobachter geht sogar so weit zu sagen, dass nicht wenige Akteure in Mali keinerlei Interesse daran haben, den DDR-Prozess tatsächlich zu einem Ende zu führen, da damit auch Einkommensquellen versiegen würden.

Und solange internationale Partner quasi kostenlos Aufgaben wahrnehmen, die eigentlich der Staat leisten müsste, haben lokale Partner kaum ein Interesse, hier Verantwortung zu übernehmen. Ein anderes zu beobachtendes Problem besteht insbesondere in Mali darin, dass sich dort mittlerweile eine unüberschaubare Vielzahl an Hilfsorganisationen und internationalen Gebern tummelt – mit dem Effekt, dass die Unterstützung wenig oder gar nicht koordiniert ist und man sich mit Blick auf den zum Teil vorhandenen Mittelabflussdruck dieser Organisationen gegenseitig auf den Füßen steht. Darüber hinaus liefert man sich noch einen Kampf um die besten lokalen Mitarbeiter, was letztlich auch dazu beiträgt, dass der Aufbau lokaler Strukturen behindert wird (siehe unten).

Handlungsempfehlungen –

Es wird schon viel getan, aber:

Tun wir genug und tun wir das Richtige?

Es gibt definitiv keine einfachen Lösungen für den Sahel. Allerdings ist auch festzuhalten, dass gerade für Europa nicht die Alternative besteht, sich einfach komplett aus der Region zurückziehen und diese sich selbst zu überlassen. Würden wir das tun, dann würden die dortigen Probleme eher früher als später unweigerlich bei uns anlanden – sei es über die Destabilisierung

der Staaten in unserer unmittelbaren Nachbarschaft in Nordafrika, die Destabilisierung der Stabilitätsanker an der Süd- und Westflanke der Sahara (Senegal, Côte d’Ivoire, Ghana etc.), über zunehmenden Migrationsdruck in Richtung Europa und vieles mehr. Nicht-Handeln ist keine Option für uns, dafür liegen die Fakten zu deutlich auf dem Tisch. Aber was ist zu tun? Und was ist überhaupt möglich?

Zunächst einmal darf durchaus positiv festgehalten werden, dass bereits enorm viel getan wird. Die internationale Gemeinschaft ist in der Region in vielfältiger Weise engagiert, sei es militärisch, wirtschaftlich, humanitär, politisch oder zivilgesellschaftlich. Viele Milliarden US-Dollar und Euro werden investiert, um die Lage vor Ort sicherer zu machen und die Entwicklung der Länder in der Region voranzubringen. Gerade mit Blick auf die oben genannten Stabilitätsanker ist Deutschland sehr aktiv, denn diese werden im Rahmen sogenannter Reformpartnerschaften gefördert.

Die internationale Gemeinschaft ist im Sahel militärisch, wirtschaftlich, humanitär, politisch und zivilgesellschaftlich engagiert.

Die vorangehende Darstellung hat aber gezeigt, dass sich die Sicherheitslage in der Region trotz des internationalen Engagements zunehmend verschlechtert, dass mittlerweile in drei der fünf Sahelstaaten Putschisten regieren und dass das wirtschaftliche Wachstum deutlich hinter dem demografischen zurückbleibt.

Im Folgenden sollen fünf Bereiche genannt werden, in denen die internationale Gemeinschaft ihre Ansätze und ihre Wirkung auf die Entwicklungen in der Region verbessern könnte.¹¹

1. Das militärische Engagement: weg von reiner Terrorismusbekämpfung, hin zur Sicherung der Lebensräume für immer größere Teile der Bevölkerung

Der Kampf gegen Terrorgruppen darf nicht das alleinige Ziel militärischer Intervention sein. Natürlich ist es positiv zu bewerten, wenn Terrorgruppen ausgeschaltet werden – und es mag Szenarien geben, in denen dies das Einzige ist, was externe Akteure erreichen können. Allerdings ist zu beobachten, dass gerade im Sahel Terrorgruppen kommen und gehen. Letztlich entscheidend wird hier sein, dass sichere Lebensräume für die Bevölkerung geschaffen werden. Dies kann klein anfangen und sollte sich im Idealfall schrittweise auf immer weitere Gebiete des Sahel ausdehnen.

Das militärische Engagement muss sich positiv auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung auswirken.

Dabei spielt eine zentrale Rolle, dass es insbesondere die einheimischen Militärs sind, die diese positiven Effekte erzielen. Hier wird es unverzichtbar sein, dass die lokalen Armeen massiv in die Verantwortung genommen werden und diese Rolle ausfüllen. Die internationalen Truppen sollten vor allem in der Ausbildung und Beratung aktiv sein. Die entscheidende Sicherheitsarbeit muss von den einheimischen Militärs kommen, damit dieses Sicherheitsgefühl auch nachhaltig ist und vor allem nicht von der Präsenz der internationalen Truppen abhängt.



Nachhaltige Sicherheit: Ausländische Truppen sollten vor allem in der Ausbildung und Beratung des lokalen Militärs tätig sein, um sich nicht dauerhaft unverzichtbar zu machen. [Quelle: © Emilie Regnier, Reuters.](#)

In diesem Kontext wird von vielen Beobachtern gefordert, dass die Beratung der lokalen Militärs von kleinen, flexibel einsetzbaren Teams durchgeführt wird. Auch wenn der „Tanker“ EUTM sicher gute Arbeit leistet, erscheint er für die Bedürfnisse vor Ort oft zu unflexibel und erfordert zur Eigensicherung eine viel zu große Truppenpräsenz, sodass Kosten und Nutzen in keinem gesunden Verhältnis zueinander stehen. Zu überdenken wäre hier auch die personelle Ausgestaltung dieser Trainings. So wird von verschiedenen Beobachtern beklagt, dass die schnelle Rotation der Ausbilder (meist alle sechs Monate) und die häufig fehlende interkulturelle Expertise der Soldaten eher kontraproduktiv für den Aufbau tragfähiger Strukturen und eines Vertrauensverhältnisses zwischen Ausbildern und lokalen Kräften wirken. Außerdem ist es mit diesem „Tanker“ wenig glaubhaft, dass Fehlverhalten der politischen Führung der Partnerländer tatsächlich sanktioniert werden könnte. Dazu sind die mit dem Einsatz von EUTM verbundenen Strukturen innerhalb der EU und der Partnerländer zu kompliziert und zu langsam. Es kommt entscheidend auf den politischen Willen der beteiligten Partnerländer an. Die Tatsache, dass die Regierungen in Mali und möglicherweise auch in Burkina Faso die paramilitärische Wagner-Gruppe aus Russland als Sicherheitsdienstleister ins Land geholt haben oder dies planen, muss vielleicht auch als Zeichen der Unzufriedenheit mit der von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellten Unterstützung angesehen werden.¹²

Es ist wichtig, dass es wirklich die lokalen Institutionen sind, die die Versorgung der Bevölkerung sicherstellen.

Gleichzeitig kann militärische Präsenz alleine keine langfristigen Erfolge in der Stabilisierung erzielen, wenn sie nicht durch Maßnahmen flankiert wird, welche auf die Ursachen der zugrundeliegenden Herausforderungen abzielen.¹³

2. Das Engagement beim Aufbau staatlicher Strukturen: Die Bürger müssen spüren, dass der Staat seine Aufgaben erfüllt

Die Probleme des Sahel lassen sich auf keinen Fall rein militärisch lösen. Letztlich entscheidend wird die Unterstützung bzw. der Aufbau der Staaten sein. Diese müssen von internationalen Gebern in allen Ländern des Sahel deutlich stärker unterstützt werden, damit der Staat – auch für die Bevölkerung sichtbar – seine Funktionalität unter Beweis stellen kann. Der schon erwähnte Michailof sieht darin auch einen der größten Fehler des Afghanistaneinsatzes: „Der kapitale Fehler war es, sich zu sehr auf die Kräfte der westlichen Armeen verlassen, nicht frühzeitig den Aufbau einer nationalen Armee und von Polizeikräften [...] vorangebracht und den Wiederaufbau funktionsfähiger Lokalregierungen vernachlässigt zu haben.“¹⁴

Dabei ist es auch wichtig, dass es wirklich die lokalen Institutionen sind, die die Versorgung der Bevölkerung – Gesundheit, Sozialleistungen, Bildung etc. – sicherstellen. Aufgrund der Bedeutung, die dabei auch die lokalen Sicherheitsapparate spielen, sollten auch diese in die Aufbauarbeit der internationalen Geber integriert werden. Hier aber sind Letztere, sicherlich auch aufgrund negativer Vorerfahrungen in anderen Kontexten, häufig viel zu zögerlich und zurückhaltend.¹⁵ In diesem Zusammenhang ist es auch bedeutsam, das Problem der „Krisenökonomie“ proaktiv anzugehen. Es ist kein zielführender Ansatz, wenn internationale Akteure die besten Köpfe eines Landes für die Mitarbeit in ihren eigenen Projekten abwerben. Solange internationale Akteure ein Vielfaches dessen an Gehältern bezahlen, was eine lokale Verwaltung zu zahlen im Stande ist, wird es immer einen Trend geben, dass die nationalen Verwaltungen ausbluten. Letztendlich werden funktions- und leistungsfähige Verwaltungen aber nur aufgebaut werden können, wenn der Braindrain in die Strukturen der internationalen Organisationen beendet wird. Michailof spricht hier von Parallelverwaltungen, in denen zum Teil das bis zu Fünffache, manchmal sogar das bis zu 40-fache der Gehälter der normalen öffentlichen Verwaltungen gezahlt wird.¹⁶

Hier bedarf es einer verbindlichen Absprache aller internationalen Organisationen – inklusive UN, EU und anderer –, dass über bestimmte Höchstsätze bei den Gehältern nicht hinausgegangen werden darf. Diese sollten sich am Gehaltsgefüge der lokalen Verwaltungen orientieren. Wird dies nicht beachtet, wird der Aufbau staatlicher Strukturen auf Dauer scheitern. Und neben dem Gehalt ist es natürlich von absoluter Dringlichkeit, dass die Besetzung der Stellen in der Verwaltung auf der Basis von Qualifikation und Verdiensten erfolgt.

3. Zusätzliche Investitionen in die Landwirtschaft

Im oberen Teil wurde bereits darauf hingewiesen, dass neben der Ausbeutung von bestimmten Bodenschätzen die Landwirtschaft das Rückgrat der wirtschaftlichen Entwicklung der Sahelstaaten ausmacht. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Notwendigkeit, so viele Arbeitsplätze wie möglich zu schaffen, sollte ein verstärktes Augenmerk auf die Förderung der Landwirtschaft gelegt werden. Eine herausragende Rolle sollte hierbei ein umfassendes, dezentrales Bewässerungsprogramm spielen, das von der internationalen Gemeinschaft massiv unterstützt und gefördert werden sollte.¹⁷ Auch hierfür ist ein sicheres Umfeld (siehe Punkt 1) von entscheidender Bedeutung.

Neben diesen Aktivitäten sollte auch das überregionale Großprojekt zum Aufbau einer Grünen Mauer in der Sahelregion massiv unterstützt werden. Hier ist beispielsweise Deutschland augenscheinlich im Gegensatz zur französischen Entwicklungshilfeorganisation AFD nur im Rahmen von EU-Förderungen beteiligt. Dabei ist die Trägerorganisation für dieses Projekt, die UN Convention to Combat Desertification, sogar am UN-Standort Bonn angesiedelt.¹⁸

4. Stärkerer Fokus auf das Thema Demografie und größere Bescheidenheit in den zivilgesellschaftlichen Zielen

Mit Blick auf die extrem dynamische Bevölkerungsentwicklung ist es zwingend, dass sich die internationale Gemeinschaft auch dieser

Herausforderung stärker annimmt – auch wenn die internationalen Geber sich damit schwer tun. Aber: Gerade für die Sahelstaaten gilt, dass sie durch das aktuelle Bevölkerungswachstum in der Armut gefangen gehalten werden und es für sie keine Alternative gibt, „wenn sie dem malthusischen Zusammenbruch entgehen wollen, der sie bedroht“.¹⁹ Das ungebremsste Bevölkerungswachstum in der Region ist nicht nur für die betroffenen Länder selbst, sondern – wie oben bereits aufgezeigt – auch für benachbarte Länder eine Herausforderung für die Zukunft.

Es ist nicht erstrebenswert, wenn demokratische Strukturen existieren, diese aber nicht wirklich gelebt werden.

Nicht zuletzt muss auch die Frage erlaubt sein, ob die internationale Gemeinschaft angesichts der enormen Probleme, vor denen die Region steht, von Beginn an auf die Einhaltung sämtlicher wünschenswerter Prinzipien bestehen sollte. Vielleicht ist es auch nicht erstrebenswert, wenn zwar formal demokratische Strukturen errichtet sind, diese aber nicht wirklich gelebt werden. Zunächst sollten überhaupt Strukturen geschaffen werden, mit denen der Staat Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen kann. Zwischenlösungen sollten erlaubt sein. Das Ziel einer auch demokratischen Entwicklung wird damit nicht aufgegeben.

5. Erweiterung des Blickfeldes: Unterstützung des Kern-Sahel und der Stabilitätsanker um den Sahel herum

In der bundesdeutschen Diskussion wird der Einsatz in der Sahelregion häufig als „Mali-Einsatz“ betitelt. Derzeit ist zwar der größte Teil des deutschen Bundeswehr-Engagements auf Mali konzentriert, unser Fokus sollte sich aber nicht auf Mali verengen.²⁰ Nicht nur die Karten des französischen Außenministeriums zur Sicherheitslage in Westafrika belegen eindrücklich, dass die Unsicherheit immer mehr Raum

greift und mittlerweile sogar in Staatsgebiete hineinreicht, die bislang als Stabilitätsanker in der Region gelten. So beispielsweise von Burkina Faso nach Süden über die Grenzen von Côte d'Ivoire, Ghana, Togo und Benin.²¹

Zum jetzigen Zeitpunkt böte sich vermutlich noch Gelegenheit, diese Staaten deutlich stärker als bisher wirtschaftlich, politisch und, wenn notwendig, auch militärisch zu unterstützen, damit dieser schleichende Prozess der zunehmenden Bedrohung der Sicherheit gebremst und vielleicht sogar zurückgedrängt werden kann.

Fazit

Kurz nach dem Fall von Kabul und dem Abzug der letzten NATO-Soldaten gab es Stimmen, die dem Westen vorwarfen, zu früh das Handtuch geworfen zu haben. Selbst der ehemalige Co-Vorsitzende der grünen Heinrich-Böll-Stiftung findet, dass es dem Westen häufig an strategischer Geduld fehle. Und: „Liberale Demokratien tun sich schwer damit, militärische Missionen über einen langen Zeitraum fortzusetzen und Rückschläge in Kauf zu nehmen.“²²

Mit Blick auf Afghanistan sind die Würfel gefallen, der Westen hat sich zurückgezogen. Im Sahel kommt es jetzt darauf an, sich nicht zurückzuziehen, sondern die richtigen Weichenstellungen vorzunehmen, damit die Region genügend Kräfte entwickelt, um sich selbst auf die Beine stellen zu können. Noch scheint es hierfür nicht zu spät zu sein. Allerdings benötigen wir hierfür einen langen Atem, die richtige Strategie und natürlich auch die Unterstützung der Bevölkerung, hier wie dort. Einfach wird es nicht. Und es muss auch nicht nach René Billaz gehen, der es als „geopolitische Dringlichkeit“ bezeichnete, „aus dem Sahel ein Schlaraffenland zu machen“.²³ Es wäre schon ausreichend, wenn die Länder der Region ihre Potenziale besser nutzen könnten – zum eigenen Vorteil, aber auch zur Entlastung der Nachbarn im Süden und im Norden.

Dr. Stefan Friedrich ist Leiter der Abteilung Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Redaktionsschluss für diesen Beitrag war der 27. Januar 2022.
- 2 Beau, Nicolas 2021: Mali, Iyad Ag Ghali se félicite de la victoire des Talibans (Mali, Iyad Ag Ghali begrüßt den Sieg der Taliban), Mondafrigue, 19.08.2021, in: <https://bit.ly/3F10360> [06.01.2022].
- 3 World Population Review 2021: Chad Population 2021 (Live), in: <https://bit.ly/3G2QGVO> [06.01.2022]; dies. 2021: Mali Population 2021 (Live), in: <https://bit.ly/336LNf5> [06.01.2022]; dies. 2021: Niger Population 2021 (Live), in: <https://bit.ly/3F27Pge> [06.01.2022].
- 4 Coface: Chad, in: <https://bit.ly/3pXx52T> [06.01.2022]; Weltbank: The World Bank in Niger, in: <https://bit.ly/33abOd6> [06.01.2022]; dies.: The World Bank in Mali, in: <https://bit.ly/31uSN4M> [06.01.2022].
- 5 Zitiert nach Michailof, Serge 2015: Africanistan. L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues?, S. 91 (hier und im Folgenden Übersetzung durch Autor).
- 6 Ebd.
- 7 Yayboke, Erol / Aboneaaj, Rakan 2020: Peril in the Desert: Irregular Migration through the Sahel, Center for Strategic & International Studies (CSIS), 21.10.2020, in: <https://bit.ly/31wG8hL> [06.01.2022].
- 8 United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali.
- 9 Der Regionalorganisation G5 Sahel (G5S) gehören Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und Tschad an. Sie wurde 2014 zur Koordination von Armutsbekämpfung, Infrastrukturprojekten, Landwirtschaft und Sicherheit gegründet.
- 10 Gantenbein, Barbara 2021: Deutschland setzt sich für Sahelregion ein, Bundesministerium der Verteidigung, 10.05.2021, in: <https://bit.ly/3q24vNX> [06.01.2022].
- 11 Mein Dank geht an dieser Stelle an verschiedene Kollegen und Experten, mit denen ich eine Reihe von Gesprächen zum Thema dieses Artikels führen konnte, u. a. Thomas Schiller, Florian Karner (beide ehemals Konrad-Adenauer-Stiftung) sowie Oberstleutnant Christoph Krammer vom Einsatzführungskommando der Bundeswehr. Alle Verantwortung für hier geäußerte Einschätzungen und Empfehlungen liegt bei mir.
- 12 Wagner, Katherina / Schmidt, Friedrich 2021: Das Söldner-Unternehmen, das es nicht gibt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.09.2021, in: <https://faz.net/-gqi-afzvn> [06.01.2022].
- 13 Michailof 2015, N. 5, S. 285.
- 14 Ebd., S. 243.
- 15 Ebd., S. 288.
- 16 Ebd., S. 257.
- 17 Ebd., S. 246.
- 18 Great Green Wall-Projekt, in: <https://greatgreenwall.org> [04.01.2022].
- 19 Michailof 2015, N. 5, S. 295.

- 20 Schiller, Thomas 2020: Die Lage im Sahel. Konsequenzen für das internationale Engagement, *Auslandsinformationen* 2/2020, S. 61-70, hier: S. 66, in: <https://bit.ly/3ruVNac> [20.01.2022].
- 21 Siehe hierzu eine Studie von Promediation / Konrad-Adenauer-Stiftung 2021: North of the countries of the Gulf of Guinea. The new frontier for jihadist groups?, 06/2021, S. 2, in: <https://bit.ly/3eVY74i> [06.01.2022].
- 22 Fücks, Ralph 2021: Afghanistan: So musste es nicht kommen, *Zentrum Liberale Moderne*, 19.08.2021, in: <https://bit.ly/3pXpmSs> [04.01.2022].
- 23 Billaz, René: Faire du Sahel un pays de cocagne est une urgence géopolitique!, zitiert nach Michailof 2015, N.5, S. 353.



Quelle: © Ahmed Jadhallah, Reuters.

[Auf dem Rückzug? Westliche Sicherheitspolitik nach Afghanistan](#)

Intervention ohne Ziel

Der Fall Libyen und seine Folgen

Lukas Kupfernagel / Thomas Volk

Der Beginn des „Arabischen Frühlings“ riss die MENA-Region fast über Nacht aus einem kollektiven Tiefschlaf. In Libyen entwickelte sich der Traum von Freiheit in einen Albtraum, der sowohl das Land als auch seine Nachbarn in Europa, im Sahel und in Nordafrika schockierte. Nach zwei Bürgerkriegen, einem Stellvertreterkrieg, aber auch ermutigenden Entwicklungen in jüngerer Zeit ist zu fragen: Was lief in den vergangenen zehn Jahren falsch? Was richtig? Und welche Lehren sind daraus zu ziehen?

Zehn Jahre nach Beginn des sogenannten Arabischen Frühlings befindet sich Libyen zwar noch immer im Umbruch, doch lassen jüngste Entwicklungen vorsichtig auf eine Stabilisierung der Lage hoffen. Wie viele andere Länder der Region wurde auch Libyen 2011 von der Protestkraft seiner Bürger überrascht und das Regime von Langzeitherrscher Muammar al-Gaddafi gestürzt. In den folgenden Jahren kam das Land nicht zur Ruhe und wurde zum Ort eines geopolitischen Stellvertreterkonflikts internationaler Akteure. Durch den von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Kooperation mit den Vereinten Nationen (UN) einberufenen Berliner Libyen-Prozess im Januar 2020 stabilisiert sich die Situation in dem nordafrikanischen Land jedoch kontinuierlich. Seit dem 23. Oktober 2020 hält außerdem der Waffenstillstand zwischen den verfeindeten Konfliktparteien, obschon nach UN-Schätzungen nach wie vor bis zu 20.000 ausländische Söldner in Libyen stationiert sein sollen. Der angestrebte Abzug aller ausländischen Söldner und Truppen, vor allem aus Sudan, Tschad, der Türkei und Russland, wurde zuletzt im Rahmen der Zweiten Berliner Libyen-Konferenz im Sommer 2021 untermauert, soll nun aber nicht vor 2023 erfolgen.

Der seit November 2020 durch die UN-Unterstützungsmission für Libyen (UNSMIL) eingeleitete politische Dialogprozess ermöglichte auch aufgrund des persönlichen Engagements der bis Februar 2021 tätigen UN-Sonderbeauftragten für Libyen, der ehemaligen US-Diplomatin Stephanie Williams, und ihres Vorgängers Ghasan Salamé die Ankündigung von nationalen

Parlaments- und Präsidentschaftswahlen für den 24. Dezember 2021, Libyens 70. Unabhängigkeitstag. Auch wenn die Wahlen aufgrund einer fehlenden Verfassungsgrundlage auf voraussichtlich Juni 2022 verschoben wurden, hält der Frieden weiterhin. Seit Dezember 2021 ist Williams erneut mit dem Libyen-Dossier betraut, nunmehr als Sonderberaterin des UN-Generalsekretärs für dieses Land. Ferner wurde im März 2021 im Rahmen des Libyan Political Dialogue Forum (LPDF) eine Einheitsübergangsregierung (Government of National Unity, GNU) gewählt, die die institutionelle Einheit des Landes wiederherstellen soll. Obwohl sich der ölfreiche Mittelmeeranrainerstaat nach wie vor in einer politisch fragilen Lage befindet und jederzeit erneut gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen verfeindeten Ethnien, Milizen oder Stammesgruppen aufflammen könnten, befindet sich Libyen doch auf einem Konsolidierungspfad, der ohne die starke internationale Bereitschaft zur Unterstützung eines politischen Lösungsansatzes seit 2020 vermutlich so nicht erreichbar gewesen wäre. Ein Rückblick auf die letzten elf Jahre des Konflikts in Libyen lohnt sich, um zu verstehen, weshalb der Berliner Prozess nötig war, um festgefahrene Positionen im Friedensprozess zu lösen. Darüber hinaus gilt es zu verstehen, welche Rolle in der Gewalteskalation der letzten Jahre die internationale Koalition unter NATO-Führung gespielt hat, die Gaddafi stürzte, aber nicht über eine Langzeitstrategie für das Land verfügte.

Ausgelöst durch die unvorhergesehenen Protestbewegungen in Tunesien seit Dezember 2010

und in Ägypten, Jemen und Syrien seit Januar 2011, die den Sturz der Langzeitherrscher Zine al-Abidine Ben Ali und Husni Mubarak zur Folge hatten, formierten sich seit dem 15. Februar 2011 – vier Tage nach dem Sturz Mubaraks im benachbarten Ägypten – auch in der ostlibyschen Stadt Bengasi erste Protestbewegungen gegen das Unterdrückerregime des exzentrischen Despoten Muammar al-Gaddafi. Wie in den Nachbarländern Tunesien und Ägypten führten die Proteste auch in Libyen zu einer raschen Kettenreaktion und veranlassten tausende Bürger in Bengasi, Bayda, Derna und Zitan, auf die Straßen zu gehen. Die Bevölkerung verließ ihrem Unmut und ihrer Verzweiflung über die jahrzehntelangen Demütigungen Ausdruck und stellte sich offensiv gegen das Regime Gaddafis.

Die zuerst dezentral und lokal auftretenden Demonstrationen erhielten, auch durch die Mobilisierungskraft sozialer Medien, zunehmend Zulauf und erreichten binnen weniger Tage auch die Hauptstadt Tripolis im Westen des Landes. Die heftige Reaktion der Sicherheitsapparate in dem autoritär geführten Staat führte zu umso entschiedeneren Gegenreaktionen der aufgepeitschten Protestgruppen. Die Reaktionen durch Gaddafis Truppen führten nicht selten zu Todesopfern, fachten aber das Feuer der Rebellion nur noch weiter an.¹ Innerhalb weniger Wochen hatten sich vorerst friedliche Proteste in einen blutigen Bürgerkrieg verwandelt, in dem Gaddafis Truppen die Gegenseite von der See und mithilfe von Söldnertruppen aus den südlichen Nachbarstaaten vom Boden und aus der Luft angriffen. Auch



Ein französischer Kampffjet kehrt von einem Einsatz über Libyen zurück: Paris war 2011 der wesentliche Antreiber bei der Intervention in dem nordafrikanischen Staat. [Quelle: © Benoit Tessier, Reuters.](#)

die einstimmig beschlossene Resolution des UN-Sicherheitsrats, die unter anderem Reiseverbote für Gaddafi und seine engsten Angehörigen beinhaltete und deren Vermögen einfro², ließ ihn (scheinbar) unbeeindruckt. So verwunderten die immer härtere Vorgehensweise der libyschen Streitkräfte und die martialische Rhetorik Gaddafis zuerst kaum. Die Bürger Bengasis sprach er noch im März mit folgenden Worten an: „Sie [Gaddafis Gegner] sind erledigt, sie sind beseitigt. Ab morgen gibt es nur noch uns in Bengasi und wir werden diese Stadt säubern. [...] Wir werden sie aufspüren, von Haus zu Haus, Straße zu Straße.“³ Dass dies keine reine Rhetorik sein sollte, spürte die Stadt, als Gaddafis Truppen nur einen Tag nach der Verabschiedung der Resolution 1973⁴ im UN-Sicherheitsrat, die unter anderem die Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen vorsah, mit Panzern und Bodentruppen aufmarschierten. Keine 24 Stunden später war es die französische Luftwaffe, die das Feuer auf die libyschen Truppen eröffnete, kurz darauf gefolgt von der US-amerikanischen Marine. Komplettiert wurde die internationale Eingreiftruppe von mehreren NATO-Mitgliedern und den beiden Golfstaaten Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten, die in späteren Konflikten in Libyen weiterhin eine tragende Rolle spielen sollten.

Frankreich unter Staatspräsident Nicolas Sarkozy nahm eine Schlüsselrolle bei der Initiierung von UN-Resolution 1973 ein. Laut einem 2016 angefertigten auswertenden Bericht des Auswärtigen Ausschusses des Britischen Parlaments zum Libyen-Einsatz verfolgte Sarkozy mit der Libyen-Intervention folgende Ziele: Der Einfluss Frankreichs in Nordafrika sollte gestärkt werden, die französische Armee ihre globale Stellung ausbauen und Frankreich sich einen bedeutenderen Zugriff auf den libyschen Ölreichtum sichern. Zudem werden innenpolitische Beweggründe Sarkozys angeführt, da sich im April 2011 mehr als 60 Prozent der Franzosen in Umfragen für eine militärische Intervention in Libyen aussprachen.⁵ Außerdem konnte sich Sarkozy somit im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2012 als starker Mann porträtieren, der entschlossen für Stabilität in Europas südlicher Nachbarschaft sorgen wollte.

Der britische Parlamentsbericht von 2016 fällt ein hartes Urteil über die Entscheidung der Regierung David Camerons, sich dem französischen Narrativ zur Intervention in Libyen ohne eine ausgiebige Befassung mit der tatsächlichen Lage im Land anzuschließen. Aus der anfänglichen Erzählung einer dringenden Schutzverantwortung sei schließlich rasch eine „opportunistische Politik zum *regime change*“ ohne eine konsistente Strategie für eine Post-Gaddafi-Zeit geworden, so der Bericht.⁶ Cameron selbst bezog sich im März 2011 vor dem Parlament auf die Notwendigkeit einer militärischen Intervention gegen Gaddafi, da dieser vorherige UN-Resolutionen ignoriert und die libysche Bevölkerung nach einer internationalen Reaktion gerufen habe.⁷ Daher sei die Zeit von „roten Linien, Drohungen und letzten Chancen vorüber“ und ein entschlossenes Vorgehen gefragt gewesen.

Deutschlands Enthaltung im UN-Sicherheitsrat hat sich rückblickend als richtig erwiesen.

Auch die Rolle der Türkei verdient Aufmerksamkeit, insbesondere da sich der damalige türkische Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan seiner guten Kontakte zu Gaddafi rühmte und das Land als NATO-Mitglied in eine besonders delikate Lage in dem Konflikt manövriert wurde. Erdoğan, der im Sommer 2011 eine erneute Mehrheit für seine islamisch-konservative AKP bei den Parlamentswahlen erlangen wollte, sah sich innenpolitisch einer kritischen Stimmung gegenüber einer französisch geführten Intervention in Libyen ausgesetzt. Frankreichs Ansehen in der Türkei war zu jener Zeit ohnehin gering, vor allem da sich Präsident Sarkozy wiederholt gegen einen türkischen EU-Beitritt ausgesprochen hatte. Erdoğan und sein damaliger Außenminister Davutoğlu kritisierten folglich die Libyen-Intervention anfangs scharf. Neben innenpolitischen Gründen dürften auch die mindestens 30.000 türkischen Arbeiter in Libyen und die traditionell engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit

Libyen zu dieser Haltung beigetragen haben. Nachdem das Einsatzkommando jedoch auf die NATO übertragen wurde, zeigte sich die Türkei als deren Mitglied zur aktiven Mitwirkung an der Mission bereit. Anschließend stellte das türkische Militär nach Parlamentsbeschluss im März 2011 fünf Fregatten und ein U-Boot zur Überwachung des UN-Waffenembargos gegen Libyen zur Verfügung. Rückblickend entbehrt dieser Beitrag nicht einer gewissen Ironie, da die Türkei seit 2019 wiederholt selbst bezichtigt wurde, das UN-Embargo gebrochen und die international anerkannte Übergangsregierung (GNA) mit Waffen versorgt zu haben.

Deutschland entschied sich für eine Enthaltung im UN-Sicherheitsrat und damit erstmals für eine Positionierung, die von der anderer NATO- und EU-Staaten abwich. Dennoch kann rückblickend konstatiert werden, dass sich die deutsche Haltung als richtig erwies. Zwar war dem Kanzleramt von Beginn an wichtig, dass die Resolution nicht an einer deutschen Enthaltung scheitern würde, doch wurden erhebliche Bedenken im Hinblick auf die praktischen Konsequenzen eines Einsatzes geäußert. Die deutsche öffentliche Meinung war mehrheitlich gegen eine Teilnahme an einer Militärintervention in Libyen. Ein entscheidendes Argument der Bundesregierung war jedoch, dass sich ein großes EU-Land wie Deutschland im Falle einer Zustimmung auch hätte militärisch aktiv beteiligen müssen. Dies wurde jedoch aufgrund der undurchsichtigen Lage in Libyen und der unkalkulierbaren Folgen kritisch bewertet. Die politischen Ziele der UN-Resolution wurden jedoch mitgetragen und die Bündnistreue Deutschlands innerhalb der NATO zu keinem Zeitpunkt infrage gestellt.

Im Herbst 2011, nach knapp 10.000⁸ Luftschlägen, war Gaddafi Geschichte – nach einem Luftangriff auf seinen Konvoi nahe seiner Heimatstadt Sirte von Rebellen gelyncht und in der Wüste (eines selbsterklärten Königs Afrikas unwürdig) begraben. Mit dem Sturz Gaddafis endete am 31. Oktober 2011 die NATO-Mission Unified Protector. Nur einen Tag später trat NATO-Generalsekretär Rasmussen in Libyen vor die Kameras und beglückwünschte die Libyer

dazu, „ein neues Kapitel in der Geschichte Libyens“⁹ zu schreiben, das auf „Freiheit, Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Versöhnung“¹⁰ basiere. Gleichzeitig bekräftigte er, dass mit der Intervention ein „erfolgreiches Kapitel in der Geschichte der NATO abgeschlossen“¹¹ sei. Doch die rosige Zukunft, die er in seinen Reden vor Libyern in Tripolis, Bengasi oder Sirte zeichnete, stellte sich in den Folgejahren nicht ein. Der im Juli 2011 aus der in London begründeten Libya Contact Group hervorgegangene Nationale Übergangsrat (National Transitional Council, NTC) bereitete zwar erste freie Wahlen für 2012 vor, die auch abgehalten wurden, doch vermochten diese ersten demokratischen Gehversuche nach mehr als vier Jahrzehnten autoritärer Herrschaft das Land nicht vor gewaltsamen Auseinandersetzungen und Spaltungen zu bewahren. Welche Lehren können also aus der Militärintervention 2011 gezogen werden?

Auf dem Papier klang die Idee eines demokratischen Übergangs in der Hand der Libyer nach einer erfolgversprechenden Strategie.

NATO-Erfolg oder internationales Scheitern?

Relativ schnell stufte die NATO die Intervention in Libyen als Erfolg ein und es sah zu Beginn danach aus, als wäre die Operation Unified Protector ein Paradebeispiel für eine erfolgreiche Responsibility to Protect (R2P)-Mission. Die drei wesentlichen R2P-Säulen umfassen die Verantwortung von Staaten, ihre Bevölkerungen vor Kriegsverbrechen zu schützen, und unterstreichen die Bereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft, ihren Mitgliedern bei diesem Schutz beizustehen und im Einzelfall rechtzeitig zu intervenieren. So wurden etwa im libyschen Beispiel die eingerichtete Flugverbotszone eingehalten, Sanktionen schnell umgesetzt und das

Gaddafi-Regime gestürzt. Ferner konnte mit dem Nationalen Übergangsrat eine Regierung installiert werden, die bis zur Abhaltung freier Wahlen die Amtsgeschäfte führen würde, um eine Transformation zu gewährleisten. Auch wenn im September 2011 mit der UN-Mission UNSMIL eine Monitoring- und Assistenzeinheit geschaffen wurde, so war das klare Ziel eine Transition, welche die Libyer hauptsächlich selbst erreichen sollten. Auf dem Papier klang die Idee eines demokratischen Übergangs in der Hand der Libyer – vor allem nach der desaströsen US-Intervention im Irak von 2003 – nach einer erfolversprechenden Strategie. Doch welche Mängel veranlassten dann den scheidenden

US-Präsidenten Barack Obama 2016 dazu, die Beteiligung der USA an der Libyen-Intervention in einem Interview als den „größten Fehler“ der Präsidentschaft¹² zu bezeichnen und sogar zugeben, dass das Land nach der Intervention in einen chaotischen und so nicht angestrebten Zustand¹³ gelangt sei?

Der Duft der Revolution vs. ursprünglicher Auftrag

Bei dem Versuch einer Antwort auf diese Frage ist zu beachten, dass Libyens gesellschaftliche und geografische Verfasstheit komplex ist. Das Land wird von drei einflussreichen Regionen



Umstrittene Auslegung: Am 17. März 2011 erlaubte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1973 den Einsatz militärischer Mittel zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen. Deutschland und andere Staaten enthielten sich. In den folgenden Monaten unterstützte die intervenierende internationale Koalition die libyschen Aufständischen allerdings auch beim Sturz von Machthaber Gaddafi. [Quelle: © Jessica Rinaldi, Reuters.](#)

geprägt, die alle eine wichtige Rolle in den sozialen und militärischen Konflikten der jüngeren Vergangenheit spiel(t)en. Während der libysche Westen, Tripolitanien, traditionell enge wirtschaftliche Beziehungen zu den Nachbarn nördlich des Mittelmeeres suchte, herrschen seit jeher enge Verbindungen der Stämme und Familien des libyschen Ostens, der Cyrenaika, nach Ägypten. Die Wüstengebiete im südlichen Fezzan mit porösen Grenzen zu den Nachbarstaaten Algerien, Tschad und Niger waren schon vor den Bürgerkriegen Rückzugsorte nichtarabischer Stämme, die seminomadisch leben und unter Gaddafis Herrschaft schonungslos verfolgt wurden.

Die territoriale und gesellschaftliche Komplexität Libyens spielt eine nicht unerhebliche Rolle für die nationale Identität des Landes. Ein klarer Gesellschaftsvertrag wurde nie ausgehandelt, sondern allenfalls von Gaddafi in seiner *Jamahiriya* (Herrschaft der Massen) bestimmt, in seinem Grünen Buch festgeschrieben¹⁴ sowie als libysche Gesellschafts- und Staatsdoktrin porträtiert. Schon vor der Unabhängigkeit standen sich das westliche Tripolitanien, mit dem Ideal einer Republik, und die östliche Cyrenaika, geprägt durch die Senussi-Dynastie und König Idris, gegenüber. Seit dem Putsch Gaddafis 1969 und der Schaffung seiner *Jamahiriya* konzentrierte sich die (internationale) Öffentlichkeit auf Gaddafi und seine Vertrauten, welche sich aus benachteiligten Familien aus den ländlichen Regionen zusammensetzten.¹⁵ Tatsächlich war die öffentlich proklamierte Basisdemokratie vielmehr ein Vehikel, um Loyalitäten zu schaffen und die totale Kontrolle über ein nahezu unkontrollierbares Land zu erlangen – ein trügerischer Frieden für lange Zeit. Auch wenn das Grüne Buch den offiziellen Gesellschaftsvertrag darstellte, so konnte auch diese Schriftsammlung die jahrhundertlang gewachsenen Stammesstrukturen, die von nun an keine aktive politische Rolle mehr spielten, nicht ersetzen. Die *Jamahiriya* war die Grundlage für das von Gaddafi selbst konzipierte Staatssystem, eine gemeinsame Identität versprach sie hingegen nicht. Bis heute halten die identitätspolitischen Debatten darüber, ob das Land nun als muslimisch oder arabisch definiert werden könne, an.

Diese komplexe und vielschichtige Gesellschaftsstruktur Libyens wurde bei der NATO-Intervention 2011 nur unzureichend berücksichtigt. In allen offiziellen Dokumenten wurde die gesellschaftliche Fragmentierung des Landes missachtet und Libyen als eine funktionale Entität angesehen. Von daher überrascht auch nicht, dass sich einige Akteure der Allianz nicht mehr nur mit dem ursprünglichen Ziel der Mission Unified Protector, nämlich der Prävention von Massakern an der libyschen Bevölkerung durch Gaddafis Truppen, befassen, sondern im Momentum des „Arabischen Frühlings“ auch hofften, mit militärischen Mitteln einen Regimewechsel zu beschleunigen. Verkannt wurde jedoch, dass die Gegner Gaddafis – abgesehen von dem Ziel, den Diktator zu stürzen – kaum gemeinsame Visionen für die Zukunft Libyens hatten oder in einen Dialog traten. Im Gegensatz zu den meisten Revolutionen gab es keine charismatische Führungspersönlichkeit, keine gewachsenen Oppositionsstrukturen oder anderen Institutionen wie eine funktionale Verwaltung, die ein umfassendes Vakuum nach einem Sturz hätten ausfüllen können. Dem übergeordneten Ziel der Kernallianz der NATO-geführten Intervention, einen Regimewechsel in Libyen militärisch herbeizuführen, wurde eine ausreichende Befassung mit den politischen Langzeitfolgen für das Land untergeordnet.

Es stand für große Teile der libyschen Bevölkerung außer Frage, dass die Zukunft des Landes nur ohne Gaddafi gestaltet werden könne.

Die Debatte darüber, ob die NATO-Intervention als explizites Ziel einen Regimewechsel gehabt habe, wird seit Beginn der Mission kontrovers geführt. Interessanterweise betonte bereits in der Sitzung des UN-Sicherheitsrats vom 17. März 2011 der britische Vertreter Sir Mark Lyall Grant, dass das Gaddafi-Regime all seine Legitimation verloren habe, und auch der deutsche UN-Botschafter



Peter Wittig machte klar, dass es darum gehe, das unmissverständliche Zeichen zu setzen, dass Gaddafis Zeit vorbei sei.¹⁶ Solche Aussagen nähr(t)en Spekulationen darüber, ob der Regimewechsel nicht doch bereits seit Beginn ein proaktives Ziel der Allianz gewesen sein könnte. Dabei sollte jedoch nicht in Vergessenheit geraten, dass die Proteste gegen das autoritäre Gaddafi-Regime im Zuge der Umbrüche des „Arabischen Frühlings“ seit dem Sturz Ben Alis in Tunesien die gesamte Region erfassten und vor allem von den Bevölkerungen vor Ort selbst initiiert wurden. Es stand auch für große Teile der libyschen Bevölkerung selbst außer Frage, dass die Zukunft des Landes nur ohne Gaddafi gestaltet werden könne. Folgerichtig waren sie selbst es, die den Diktator später töteten.

Hätten sich Akteure wie Frankreich auf das ursprüngliche Mandat, nämlich den militärischen Schutz der Zivilbevölkerung vor Gaddafis Truppen aus der Luft, beschränkt, so hätte dieses nicht so zielstrebig und zügig beendet werden können. Ohne die direkte und indirekte Unterstützung durch Aufklärung, die Bombardierung von gegnerischen Stellen oder Waffenlieferungen hätten die Aufständischen kaum so schnell Gaddafis Truppen zurückdrängen können. Dem gegenüber stand die Hoffnung, dass sich durch einen längeren Kampf eventuell eine Führungsgruppe oder -persönlichkeit hätte herauskristallisieren können, welche symbolisch für einen nationalen Aufbruch hätte stehen können.

Gelegenheit macht Diebe – oder führt zu Krieg

Bei allen Unklarheiten in der Umsetzung der Resolution 1973 und den übergeordneten Zielen einer militärischen Intervention blieb *eine* Option von Beginn an ausgeschlossen: Ein Einsatz mit Bodentruppen sollte nicht stattfinden. Gleichzeitig war auch klar, dass allein die Flugverbotszone, das Austrocknen der Finanzströme Gaddafis und seiner engsten Vertrauten sowie die Luftschläge der Koalition den Diktator nicht zu Fall bringen würden. Von daher entschieden einzelne Koalitionsakteure, die Rebellen durch Luftbrücken mit Munition und Waffen zu versorgen, um das

militärische Ungleichgewicht auszugleichen. Trotz völkerrechtlich schwieriger Konstellation herrschte eine grundsätzliche Einigkeit in der Koalition, dass leichte Waffen sowie Panzerabwehrraketen an verschiedene Rebelleneinheiten im ganzen Land per Luftbrücken verteilt werden sollten. Gepaart mit den Vorräten an Waffen und Munition, gelagert von Gaddafis Truppen in Depots im ganzen Land, machte dies Libyen vor allem nach dem Sturz des Machthabers zu einem Umschlagplatz für Waffen sämtlicher Art. Laut Schätzungen des UN-Büros für Drogen und Kriminalität (UNODC) kamen bis zu 700.000 Waffen aus den Depots der früheren libyschen Armee nach 2011 in den Umlauf und auf den freien Markt.¹⁷

Der Sturz Gaddafis war nötig, um die Zivilbevölkerung in Libyen zu schützen.

Als Hauptverantwortliche für das Eldorado des freien Waffenhandels auf libyschem Boden sind die internationale Gemeinschaft und vor allem die NATO nicht auszumachen, da das Arsenal der libyschen Streitkräfte unter Gaddafi bereits als eines der größten auf dem afrikanischen Kontinent galt.¹⁸ Die militärische Mobilisierung aller Rebellengruppierungen unabhängig von ihrer ideologischen Verortung und potenziellen Feindseligkeit internationalen Akteuren gegenüber hat jedoch auch dazu beigetragen, dass sich aus einer geeinten Front gegen Gaddafi ein anarchischer Bürgerkrieg entwickelte, der das Land in eine weitere Chaospirale zog. So ist es bei aller Tragik auch bezeichnend, dass beim Terrorangriff der dschihadistischen Ansar al-Sharia auf den US-amerikanischen Botschaftskomplex in Bengasi am 11. September 2012, bei dem auch der damalige US-Botschafter Christopher Stevens sein Leben verlor, unter anderem US-amerikanische Waffen zum Einsatz kamen, die 2011 von Katar mit Kenntnis Washingtons verkauft worden waren.¹⁹

Durch die wenig strategische Bewaffnung von Anti-Gaddafi-Einheiten konterkarierten die

in der Intervention involvierten Staaten das grundsätzliche Waffenembargo, welches in der Resolution 1970 im Februar 2011 einstimmig verabschiedet, wenige Monate später allerdings aufgeweicht wurde.²⁰ Eine abgestimmte und direkte materielle Unterstützung unter Einhaltung aller internationalen Vorgaben, wie etwa der Genehmigung von Lieferungen durch das UN-Sanktionskommittee, hätte den Kampf zwischen dem Regime und den Rebellen womöglich verlängert. Nebeneffekte, wie die unbeabsichtigte Bewaffnung von dschihadistischen Gruppierungen, hätten jedoch verhindert werden können.

Prioritäten in einem fragmentierten Land

Der Sturz eines Regimes, vor allem nach mehr als 40 Jahren Alleinherrschaft, gelingt selten reibungslos. Die Aufgaben, die eine Übergangsregierung erwarten, sind vielfältig und haben alle eine gewisse Priorität: Verwaltungsreformen, Verfassungsänderungen, Organisation von Wahlen und eine Reform des Sicherheitssektors inklusive der Frage, wie mit ehemaligen Akteuren aus dem Sicherheitsapparat der Vorgängerregierung und eventuell auch irregulären Truppen umgegangen werden muss. So war es auch in Libyen. Zwar war der Sturz Gaddafis nötig, um die Zivilbevölkerung zu schützen und ihr eine Zukunftsperspektive zu bieten, doch eine fragmentierte Opposition mit verschiedenen Ideen für die Zukunft Libyens und die zeitgleiche Dysfunktionalität des Staatsgerüsts trugen zur weiteren Destabilisierung des Landes bei.

Auch aufgrund der sozialen Fragmentierung war es rückblickend politisch naiv, davon auszugehen, dass eine schwache Übergangsregierung die Grundsteine für ein resilientes Libyen auf Basis demokratischer Werte legen könnte. Dass die UNSMIL-Mission die Flankierung des politischen Transformationsprozesses als prioritär bewertete, aber die Sicherheitslage aus den Händen gleiten ließ, hätte durch eine stärkere Fokussierung auf sicherheitspolitische Elemente vermieden werden können.²¹ Eine UN-Stabilisierungsmission, die die physische Sicherheit der libyschen Bevölkerung zu gewährleisten versucht hätte, wäre ein wichtiges Element gewesen, um

die weitere Eskalation in dem nordafrikanischen Land zu vermeiden.

Freunde werden Gegner

Die ursprüngliche Intervention in Libyen wurde in den Anfängen als Erfolg multilateraler Zusammenarbeit im Krisenfall bewertet.²² Neben den NATO-Staaten Frankreich und Großbritannien, zu Beginn auch den USA, folgten zügig Nichtmitglieder wie Katar oder die Vereinigten Arabischen Emirate, die sich in den Dienst der Mission stellten.

Auf den Bruch der internationalen Koalition folgten fast zehn Jahre blutiger Konflikte mit wechselnden Allianzen.

Ferner gab es etliche Unterstützer, welche beispielsweise Überflugrechte für Kampfflugzeuge gewährten oder ihre Infrastruktur am Boden freigaben. So konnte auch Deutschland, das sich bei der Verabschiedung der Resolution 1973 im UN-Sicherheitsrat, wie auch China und Russland, enthalten hatte, zumindest das Gesicht wahren, nachdem es für seine passive Haltung international kritisiert worden war. Das Ziel der Mission, nämlich die Rebellen dabei zu unterstützen, Muammar al-Gaddafi zu stürzen, wurde erreicht, doch dies war auch der Anfang vom Ende der Koalition der Willigen.

Auf die zerbrochene Koalition folgten fast zehn Jahre blutiger Konflikte mit wechselnden Allianzen, konkurrierenden Machtzentren in Ost- und Westlibyen, legitimationslos agierenden Milizen und verschiedenen ausländischen Unterstützern. Neben dem Ringen um geostrategischen Einfluss der Türkei und Russlands – zweier Mächte mit regionalen Ambitionen, die ursprünglich eine Intervention kritisch gesehen hatten – spielte auch Frankreich mit der offenen Unterstützung General Haftars bis 2020 keine unbedeutende Rolle im Konflikt und beschwor sogar einen (weiteren) Konflikt innerhalb der NATO herauf.



Libyen-Konferenz Berlin

Wichtiger Prozess: UN-Generalsekretär António Guterres bei der Berliner Libyen-Konferenz im Januar 2020. In den Jahren zuvor hatten auswärtige Akteure weitgehend unmoderiert ihre jeweiligen Favoriten und Verbündeten in Libyen mit Waffen, Söldnern und Propaganda unterstützt. [Quelle: © Axel Schmidt, Reuters.](#)

Während die GNA in Tripolis von den meisten Akteuren aus EU und NATO als Hauptansprechpartner identifiziert wurde, stellte sich Frankreich offen an die Seite von Haftar und seiner libyschen Nationalarmee (LNA). Damit fiel man nicht nur den eigenen Bündnispartnern in den Rücken, sondern schützte unabsichtlich auch russische Absichten in Libyen, die in der festen Installation der russischen Wagner-Söldner gipfelten. Das Narrativ, dass Haftar islamistischen Terror bekämpfe und insgesamt ein guter Partner für die internationale Gemeinschaft sei, wurde spätestens 2019 in seinen Grundfesten erschüttert, als vermehrt Berichte über Massaker der LNA bekannt wurden. Obgleich Paris – auch durch den Berliner Prozess – gesichtswahrend

seine Position korrigieren konnte, wurde die Integrität der NATO durch Alleingänge Frankreichs in dem Konflikt erschüttert.

Ein ähnliches Urteil lässt sich auch über die aggressive türkische Protektionspolitik in Libyen fällen. Zwar muss festgestellt werden, dass eine politische Lösung wie der Berliner Prozess nur möglich geworden ist, weil die Türkei mit einer kosten- und personalintensiven Intervention auf Einladung und an der Seite der UN-anerkannten GNA-Regierung den Fall von Tripolis verhindert hat, jedoch bleibt die Rolle der Türkei im Libyen-Konflikt bis heute zweifelhaft. Das NATO-Mitglied weigerte sich in der Vergangenheit wiederholt, die EU-Mission IRINI zur

Sicherung der Einhaltung des UN-Waffenembargos türkische Schiffe vor der libyschen Küste kontrollieren zu lassen. Außerdem versteht die Türkei ihre in Libyen stationierten Soldaten nicht als ausländische Kräfte, die zeitnah abziehen müssten. Dabei bezieht sich die Türkei auf ein Abkommen mit der GNA von 2019. Libyen ist nur eines von verschiedenen Beispielen einer erstarkten türkischen Rolle in der MENA-Region und deren Peripherie. Wie in anderen Ländern der Region auch versuchte die Türkei mit verschiedenen Mitteln, islamisch-konservative Kräfte in Libyen zu stärken. Das personell und finanziell intensive Engagement im Land wird seit jeher national wie international kritisch beobachtet. Bereits 2015 meldeten sich kritische Stimmen in der Türkei, welche der Regierung und Staatspräsident Erdoğan vorwarfen, islamistische Strömungen und Gruppierungen in Libyen zu unterstützen.²³ Permanent an der Seite der Regierung in Tripolis schwang sich die Türkei über die Jahre als Gegenpol zu den Unterstützern Haftars auf.

Autoritäre Staaten versuchen, den R2P-Ansatz als westlichen Vorwand für langfristig destabilisierende Interventionen zu diffamieren.

Es ist zu konstatieren, dass jeder Gestaltungsakteur in Libyen eigene Intentionen im Konflikt hat. So stehen neben wirtschaftlichen Interessen, die vor allem mit Investitionen im Ölsektor zu tun haben, politische Einflussmöglichkeiten, aber auch strategische Positionierungen im Mittelmeerraum oder einfach nur eigene nationale Interessen der Befriedung von Grenzen mit allen Mitteln (Ägypten)²⁴, welche, zuvor kaum moderiert, dazu geführt haben, dass jeder Akteur seinen persönlichen Favoriten mit Waffen, regulären und irregulären Truppen, Propaganda oder Netzwerken unterstützt.

Schlussfolgerungen

R2P ist wichtig – das Follow-up aber noch mehr

Das Prinzip von R2P ist umstritten, aber wichtig. Massaker wie in Srebrenica oder Ruanda haben die internationale Gemeinschaft gelehrt, dass ein Abwarten zu einer Mitschuld führt, welche sich schwerlich rechtfertigen lässt. 2011 stand Muammar al-Gaddafi mit seinen Truppen vor Bengasi – mit klaren Aussagen, was mit den Aufständischen hätte geschehen können. Deshalb waren ein schnelles Eingreifen, eine schnelle Verabschiedung einer Resolution und der Vorstoß, ein koordiniertes Eingreifen unter der Führung der NATO durchzuführen, richtig. Auch die Kritik, dass sich einige der wichtigsten Nationen in diesem Einsatz früh über das ursprüngliche Mandat, nämlich den reinen Schutz der Zivilbevölkerung, hinweggesetzt und sich für eine Unterstützung zum Sturz Gaddafis entschieden haben, ist zwar nach wie vor eine Debatte unter Völkerrechtlern. Anders hätte die libysche Bevölkerung allerdings kaum vor Gaddafis Rache geschützt werden können. Es ist ausgeschlossen, dass ein reiner Schutz Bengasis und die Machtdemonstration der internationalen Gemeinschaft dazu geführt hätten, dass der Diktator keine Rache an den Aufständischen geübt hätte. Dass diese subtiler durch seinen Apparat an Geheimdiensten und ihm loyalen Gruppierungen in nahezu allen Regionen Libyens geschehen wäre, liegt auf der Hand. So war auch sein Sturz alternativlos. Dass die Gefangennahme durch libysche Rebellen geschah, steigerte auch die Legitimität der internationalen Truppen, die sich auf ihre Unterstützerrolle beschränkten. Deshalb hatte NATO-Generalsekretär Rasmussen bei seinem Besuch in Libyen nicht Unrecht mit seiner Bewertung, auch wenn die Ausweitung des Mandates völkerrechtlich zumindest eine Grauzone darstellt. Dem Erfolg der Mission Unified Protector steht eine fast beispiellose Niederlage gegenüber, die vor allem Europa zu verantworten hat. Auch wenn eine gewisse Müdigkeit durch die Einsätze in Afghanistan und dem Irak verständlich ist, so hätten Paris, Rom oder Berlin antizipieren müssen, dass sich ein nicht mehr existenter Staat in der direkten Nachbarschaft

nicht von selbst wieder aufbauen wird.²⁵ So überließ man das Land sich selbst bzw. einer sehr rudimentären UN-Mission, welche kaum ein Augenmerk auf die sicherheitspolitischen Dimensionen legte und in den Folgejahren weiter an Bedeutung verlor.

Erwähnung finden sollte auch der Versuch autoritärer Staaten, vor allem Russlands und Chinas, den R2P-Ansatz zu diskreditieren und ihn als westlichen Vorwand für langfristig destabilisierende Interventionen zu diffamieren. Russland nimmt in Libyen seit 2019 eine wichtige Rolle ein und unterstützte in der Vergangenheit insbesondere Feldmarschall Khalifa Haftar bei seinem Versuch, Westlibyen unter seine Kontrolle zu bringen. Dabei standen der privaten russischen Wagner-Söldnertruppe zwischenzeitlich auch türkische Kräfte direkt gegenüber. Russland zeigt sich prinzipiell reserviert und zögerlich gegenüber dem R2P-Ansatz und zieht inzwischen bewusst die Libyen-Intervention als Beleg für seine Bedenken heran. Die NATO-Intervention 2011 habe den weiteren chaotischen Verlauf und die Entstehung von Bürgerkriegen in dem nordafrikanischen Land erst verursacht, so die Auffassung Putins. Dieses Argument dürfte jedoch von der eigentlichen Furcht Russlands ablenken, dass externe Interventionen zur Vermeidung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit einstmals auch auf Regierungen Anwendung finden könnten, die völkerrechtswidrig territoriale Ansprüche gewaltsam umsetzen.

Light footprint-Einsätze werden eher die Ausnahme als die Regel sein.

Was bedeutet der Fall Libyen für die Zukunft?

Die internationalisierten Konflikte der vergangenen zehn Jahre spiegeln eine Realität wider, welche sich bereits wirtschaftlich niedergeschlagen hat – die Zeit der „westlichen“ Dominanz ist vorbei und es schwingen sich vermehrt neue Gestaltungsakteure und Regionalhegemonen

auf, die ihren Einfluss in den einzelnen Regionen, teilweise um jeden Preis, erweitern wollen. Wenn es sich um die direkte Nachbarschaft Europas handelt, wie es im Konflikt in Libyen der Fall ist, dürfen weder EU noch NATO diesen Akteuren das Feld überlassen oder indirekt mit ihnen eine Außenpolitik betreiben, die sich gegen die eigenen Bündnispartner stellt. Von daher muss bereits zu Beginn eine gemeinsame Stoßrichtung vorgegeben werden, die Alleingänge nicht erlaubt. So ist es auch einfacher, Systemkonkurrenten wie Russland oder China, die als störende Elemente bereits in Konflikten agierten und auch zukünftig agieren werden, in Schach zu halten. Darüber hinaus werden folgende Fragestellungen in zukünftigen Konflikten weiterhin zentral bleiben:

Wie wird eine Balance zwischen werte- und interessen geleiteter Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen? Wo lohnt sich eine Intervention?

Militärische Interventionen sind gesellschaftlich wenig opportun in Europa und Deutschland. Dies ist vor allem dann zu beobachten, wenn es um Fragen des *regime change* in Autokratien geht, welche die eigene Bevölkerung bedrohen, kurzfristig jedoch keine Gefahr für Europa darstellen. Dass R2P grundsätzlich ein Konzept ist, welches den moralischen Kompass und die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft den Bevölkerungen in Konfliktregionen gegenüber beachtet, ist lobenswert. Worüber sich Entscheidungsträger jedoch klar sein sollten: Bei Aggressionen durch Regierungstruppen, die R2P hervorrufen, ist ein Fortbestehen der Regierung im Krisengebiet kaum zu gewährleisten und in den allermeisten Fällen auch nicht gewünscht. Von daher werden die *light footprint*-Einsätze eher die Ausnahme denn die Regel sein und einhergehen mit einem *regime change* sowie den damit verbundenen aufwendigen Maßnahmen des Wiederaufbaus eines Staates.

Inwiefern liefert eine Intervention Nährboden für neue Konflikte?

Konflikte lösen sich selten von allein, auch Interventionen sind mitunter keine Garantie dafür,

dass ein nachhaltiger Frieden entsteht. Im Falle der Libyen-Intervention haben das Eingreifen zusammen mit dem relativ schnellen Abflauen des internationalen Interesses am Wiederaufbau des Staates dazu geführt, dass sich ein wichtiger Staat in Europas direkter Nachbarschaft hin zu einem Durchlauferhitzer für verschiedene Konflikte entwickelt hat, die in der Folge eskalierten. Anhänger des sogenannten Islamischen Staates, die in Libyen ausgebildet wurden und erste Kampferfahrung sammelten, reisten später nach Syrien und in den Irak weiter, Waffen und Söldner bewegten sich ohne größere Probleme von Libyen in den Sahel und zurück. Flüchtlinge (sowohl aus anderen Ländern als auch Binnenvertriebene) wurden zur Ware für Milizen und das organisierte Verbrechen. Mit einer umfassenderen Strategie zum Wiederaufbau nach dem Sturz Gaddafis hätte vor allem Europa dazu beitragen können, dass sich einige der oben genannten Begleiterscheinungen des libyschen Staatszerfalles nicht in dem Maße hätten entwickeln können. Bei zukünftigen Konflikten in der direkten Nachbarschaft Europas wäre es daher wünschenswert, wenn ein proaktives und vor allem abgestimmtes Vorgehen Europas die Risiken für ein solches Bedrohungsszenario minimieren könnte.

Lukas Kupfernagel ist Referent in der Abteilung Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Thomas Volk ist Leiter des Regionalprogramms Politischer Dialog im Südlichen Mittelmeerraum der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tunis.

- 1 Adetunji, Jo / Beaumont, Peter / Chulov, Martin 2011: Libya protests: More than 100 killed as army fires on unarmed demonstrators, *The Guardian*, 20.02.2011, in: <https://bit.ly/3t4o0XY> [06.01.2022].
- 2 UN-Sicherheitsrat 2011: Resolution 1970 (2011), 26.02.2011, in: <https://bit.ly/3JLrzzrQ> [06.01.2022].
- 3 Tomasky, Michael 2011: Gaddafi's speech, *The Guardian*, 17.03.2011, in: <https://bit.ly/3eZ7Cj8> [06.01.2022].
- 4 Welche auch den Grundstein für die Intervention der internationalen Gemeinschaft legte.
- 5 House of Commons Foreign Affairs Committee 2016: Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options, 14.09.2016, in: <https://bit.ly/34t7B59> [06.01.2022].
- 6 Ebd.
- 7 Cameron, David 2011: PM Statement to the House on Libya (Rede), 21.03.2011, in: <https://bit.ly/3JMnbsB> [06.01.2022].
- 8 NATO 2011: Operation Unified Protector Final Mission Stats, 02.11.2011, in: <https://bit.ly/3mZXbQI> [06.01.2022].
- 9 NATO 2011: NATO Secretary General makes historic Libya trip, 31.10.2011, in: <https://bit.ly/3JJLOpT> [06.01.2022].
- 10 Ebd.
- 11 Ebd.
- 12 *The Guardian* 2016: Barack Obama says Libya was ‚worst mistake‘ of his presidency, 12.04.2016, in: <https://bit.ly/3t8q01z> [06.01.2022].
- 13 Goldberg, Jeffrey 2016: The Obama Doctrine – The U.S. president talks through his hardest decisions about America's role in the world, *The Atlantic*, 04/2016, in: <https://bit.ly/3qSMbpz> [26.11.2021].
- 14 Hajjar, Sami G. 1980: The Jamahiriya Experiment in Libya: Qadhafi and Rousseau, *The Journal of Modern African Studies* 18: 2, Cambridge, 06/1980, S. 181-200, in: <https://jstor.org/stable/160277> [06.01.2022].
- 15 Ben Lamma, Mohamed 2017: The Tribal Structure in Libya: Factor for fragmentation or cohesion?, *Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel*, 09/2017, in: <https://bit.ly/3HDoyrV> [17.12.2021].
- 16 UN-Sicherheitsrat 2011: 6498th meeting, in: <https://undocs.org/S/PV.6498> [17.12.2021].
- 17 Fitzgerald, Mary 2021: Small Arms and Light Weapons as a Source of Terrorist Financing in Post-Qadhafi Libya, Project CRAFT Research Briefing 6, S. 2, in: <https://bit.ly/3pZpUqP> [06.01.2022].
- 18 Ebd.
- 19 Risen, James / Mazzetti, Mark / Schmidt, Michael S. 2012: U.S.-Approved Arms for Libya Rebels Fell Into Jihadis' Hands, *The New York Times*, 05.12.2012, in: <https://nyti.ms/3G1wEKx> [06.01.2022].
- 20 UN-Sicherheitsrat 2011: Resolution 2009 (2011), 16.09.2011, in: <https://bit.ly/3FdUsjN> [06.01.2022].

- 21 Wehrey, Frederic 2021: The Lost Decade: DDR and SSR Lessons in Libya since 2011, in: Badi, Emadeddin / Gallet, Archibald / Maggi, Roberta (Hrsg.): The Road to Stability: Rethinking Security Sector Reform in Post-Conflict Libya, Genf, S.15-28, hier: S.18.
- 22 Powell, Catherine 2012: Libya: A Multilateral Constitutional Moment?, Georgetown Law Faculty Publications and Other Works 983, 04/2012, in: <https://bit.ly/3zuigrM> [06.01.2022].
- 23 Bozkurt, Abdullah 2015: Turkey Loses Libya, The Daily Zaman, 28.02.2015.
- 24 Melcangi, Alessia 2021: Egypt recalibrated its strategy in Libya because of Turkey, Atlantic Council, MENASource, 01.06.2021, in: <https://bit.ly/3JIMYIA> [06.01.2022].
- 25 Saini Fasanotti, Federica 2018: Creating the Sense of a Libyan Nation, ISPI Policy Brief 322, Italian Institute for International Political Studies (ISPI), 05.10.2018, in: <https://bit.ly/3G1oVfj> [06.01.2022].



[Auf dem Rückzug? Westliche Sicherheitspolitik nach Afghanistan](#)

Intervention ist nicht immer die Lösung, Nicht-Intervention aber auch nicht

Die Beispiele Irak und Syrien

Simon Engelkes / David Labude

Zurückhaltung als oberstes Gebot? Viel wird derzeit über die Frage nach der zukünftigen Schwerpunktsetzung westlicher Außenpolitik und die Zukunft militärischer Interventionen diskutiert. Einfache Antworten sind dabei fehl am Platz. Das zeigen nicht zuletzt die Beispiele Irak und Syrien.

Die Intervention der USA und ihrer „Koalition der Willigen“ hatte für den Irak und die Region weitreichende Konsequenzen. Das Land versank in den Jahren nach 2003 in einem Bürgerkrieg, mehr als hunderttausend irakische Zivilistinnen und Zivilisten wurden getötet und der Iran konnte seinen Einfluss auf das Nachbarland ausdehnen. Nicht zuletzt trug die Invasion zum Aufstieg der Terrororganisation „Islamischer Staat“ (IS) bei. Auch die USA zahlten einen hohen Preis: mehr als eine Billion US-Dollar und 4.000 tote US-amerikanische Soldatinnen und Soldaten. Dazu kam das Image einer brutalen Besatzungsmacht. Der Einsatz im Irak verstärkte – ähnlich wie das Engagement in Afghanistan – die Ablehnung westlicher Interventionen.

In Syrien hingegen intervenierte keine westliche Koalition – trotz des Drängens großer Teile der syrischen Bevölkerung und internationaler Menschenrechtsorganisationen, überschrittener roter Linien und humanitärer Dringlichkeit. Bis heute starben im Zuge des Konflikts mehr als eine halbe Million Menschen, sieben Millionen Syrerinnen und Syrer sind Binnenvertriebene – die größte Zahl weltweit –, fast sieben weitere Millionen sind außer Landes geflohen, in die Nachbarländer und nach Europa. Das Machtvakuum im Land nutzten Terrororganisationen, die dort bis heute präsent sind. Auch der IS konnte zeitweise eine Herrschaft errichten. Seit Jahren ist das Land Schauplatz internationaler Stellvertreterkriege – ein Ende des Konflikts nicht in Sicht. Syrien ist im Ergebnis ein Beispiel für die Konsequenzen westlichen Nichthandelns.

Dieser Artikel stellt die wesentlichen Ereignisse der beiden Konflikte dar und arbeitet die Hintergründe und Folgen der Intervention im Irak

beziehungsweise der Zurückhaltung in Syrien heraus. Welche Herausforderungen sind dadurch für die Länder sowie die Region und Europa entstanden? Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich in beiden Fällen erkennen? Mit Blick auf die beiden Staaten heute lässt sich feststellen, dass sich die Frage nach einer Intervention nicht pauschal beantworten lässt: Die Intervention im Irak stürzte das Land in jahrelanges Chaos und destabilisiert es bis heute – das Nichthandeln in Syrien hatte aber ebenso verheerende Folgen.

Irak: Die Notwendigkeit von Kompromissen

Erleichtert tritt Mohammed al-Halbusi Anfang Januar 2022 vor die Kamera. Der junge Vorsitzende von Iraks stimmenstärkster sunnitische Partei Taqadum bedankt sich für seine Wiederwahl als Parlamentssprecher – das dritt wichtigste Amt im Staat. Für das Wohl aller Irakerinnen und Iraker müssten alle politischen Parteien zusammenstehen, fordert er. Tumulte zwischen schiitischen Abgeordneten von Muqtada al-Sadr Saï'roun-Bewegung und seinen Rivalen um Nuri al-Maliki waren der Abstimmung vorausgegangen. Iraks Ex-Premierminister und seine Verbündeten, darunter Milizenführer und Gründer der Fatah-Partei (politischer Arm pro-iranischer Kräfte) Hadi al-Amiri, hatten den Plenarsaal vor der Abstimmung verlassen. Al-Halbusi reichten die Stimmen al-Sadr sowie der sunnitischen und kurdischen Parteien. Seit der irakischen Parlamentswahl vom Oktober 2021 hat sich der Konflikt im schiitischen Lager verschärft. Al-Sadr hatte die Wahl gewonnen, die Fatah hingegen stark an Stimmen verloren. Ihr Vorsitzender spricht von Wahlmanipulation. Bei gewaltsamen

Protesten im November starben mehrere ihrer Anhänger. Trotz der Spaltung im schiitischen Lager setzen Iraks konfessionell und ethnisch diverse politische Eliten weiterhin auf eine Einigung. Der Wiederwahl al-Halbusis dürften in den nächsten Wochen und Monaten Kompromisskandidaten für die Ämter des Präsidenten und des Premiers folgen. In Anbetracht der blutigen Konflikte in den vergangenen Jahren vor allem zwischen Sunniten und Schiiten sind diese Über-einkünfte keine Selbstverständlichkeit.

Fast zwanzig Jahre nach der US-geführten Invasion (Operation Iraqi Freedom) ist der Irak noch immer weit davon entfernt, eine funktionierende Demokratie zu sein.¹ Die Konflikte, die das Regime Saddam Husseins schürte und zugleich gewaltsam unterdrückte, traten nach dem Ende von dessen Herrschaft zutage und sind nicht überwunden. Die Intervention der USA im Jahr 2003 führte allerdings zu einem grundlegenden politischen und gesellschaftlichen Wandel: das Aufkeimen einer Zivilgesellschaft und die Annahme einer demokratischen Verfassung mit darin festgeschriebener Gewaltenteilung, die die politischen Rivalen zu Kompromissen zwingt. Dlawer Ala'Aldeen, Leiter des irakischen Middle East Research Institute, meint, diese Veränderungen wären andernfalls kaum möglich gewesen.² Die USA legten damit das instabile Fundament für ein *state building*, das auch zehn Jahre nach Ende der Operation Iraqi Freedom noch Bestand hat. Nach den Protesten 2019 und den gewalttätigen Auseinandersetzungen infolge der Wahl 2021 sind die Irakerinnen und Iraker sowie ihre politische Führung umso mehr gefordert, ihren Staat weiterzuentwickeln.

Der Weg in den Krieg

Die Entscheidung der USA, 2003 in den Irak einzumarschieren, ist bis heute stark umstritten. Kritiker warnten vor unabsehbaren Folgen nach einem Sturz der Diktatur Saddam Husseins. Zudem begründete die US-Regierung die Invasion vor allem mit einer wachsenden Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen des Iraks und einer Verbindung mit dem Terrornetzwerk al-Qaida, das die Terroranschläge vom 11.

September 2001 verübt hatte. Die US-Regierung konnte aber weder glaubhaft nachweisen, dass der Irak die besagte Terrorgruppe unterstützte, noch fand sie bei dem Regime Chemiewaffen.

Die Bundesregierung lehnte eine deutsche Beteiligung an Militäraktionen gegen den Irak damals kategorisch ab. Der frühere Kanzler Gerhard Schröder bezeichnete die angeblichen Beweise für Iraks Massenvernichtungswaffen als „dubios“, eine Invasion sei auf dieser Grundlage illegitim.³

Nach 30 Jahren Herrschaft der irakischen Baath-Partei war die Gesellschaft völlig gespalten.

Im UN-Sicherheitsrat waren außerdem die Vetomächte Russland und Frankreich gegen ein Eingreifen. Folglich verweigerten sie dort den Vereinigten Staaten eine Resolution als Grundlage für eine Invasion. Die USA entschieden daraufhin, ohne UN-Mandat zu intervenieren. Am 19. März 2003 marschierten sie zusammen mit Großbritannien, Australien und Polen in den Irak ein – knapp einen Monat später erreichte diese „Koalition der Willigen“ Bagdad. Nach dem militärischen Sturz des Saddam-Regimes mussten die US-Amerikaner das Land von Grund auf neu aufbauen. Nicht nur die Infrastruktur war durch Invasion und Saddam-Diktatur beschädigt worden, nach 30 Jahren Herrschaft der irakischen Baath-Partei war die Gesellschaft völlig gespalten.

Irrtümer und eine verfehlte Nachkriegsplanung

Die Planungen der USA im Vorfeld der Invasion konzentrierten sich überwiegend auf militärische Aspekte. Die Frage, wie das Land nach dem Sturz des Saddam-Regimes in eine Demokratie überführt werden sollte, war für die US-Regierung zweitrangig. Sie stellte anfangs unzureichende Mittel für den Wiederaufbau und die Verwaltung bereit. Außerdem unterschätzte die US-Administration die gesellschaftlichen Konflikte zwischen

den sunnitischen, schiitischen und kurdischen Bevölkerungsgruppen. Vor allem die Fehlentscheidungen in den ersten Monaten der Besatzung befeuerten die Spannungen.

Fehlende Wiederaufbaukapazitäten

Die US-Regierung ging von einer zeitlich und materiell begrenzten Militärfeldzug aus. Irakische Sicherheitskräfte sollten nach Abschluss der Kampfhandlungen für Recht und Ordnung sorgen, sodass das Gros der US-Kampftruppen rasch wieder hätte abziehen können – lediglich 30.000 bis 40.000 Truppen sollten im Land verbleiben.⁴ Die US-Amerikaner erwarteten außerdem einen reibungslosen Übergang in der Verwaltung. Nach dem Austausch einiger Führungskräfte, die zum inneren Kreis der Baath-Partei gehörten, sollte der irakische Beamtenapparat seine Arbeit fast nahtlos fortsetzen.

Tatsächlich hatten Korruption und Nepotismus die Verwaltung unbrauchbar gemacht. Zudem verursachte die Entscheidung der USA im Mai 2003, alle Baath-Funktionäre aus öffentlichen Ämtern (85.000 Beamte) zu entfernen und die Sicherheitskräfte (720.000 Polizistinnen und Polizisten, Soldatinnen und Soldaten) aufzulösen, den Kollaps der staatlichen Institutionen. Das Machtvakuum führte zu landesweitem Chaos und Plünderungen. Ein schneller Wiederaufbau scheiterte, während ein Großteil der Aufbauhilfen von mehr als 20 Milliarden US-Dollar (bis 2006) durch Korruption versickerte.⁵

Ein schwieriger Übergang zur Demokratie

Die angespannte Sicherheitslage beeinträchtigte auch den Aufbau neuer politischer Strukturen. Die Instabilität führte zur Aufschiebung der ersten demokratischen Wahlen im Irak – ein zentrales Ziel der USA und nach dem Fall der Diktatur auch ein Hauptanliegen der irakischen Bevölkerung. Außerdem verließen sich die USA beim politischen Übergang sehr auf Exilirakerinnen und -iraker. Diese waren häufig nicht mehr mit der Situation im Land vertraut, vor allem aber waren sie dort weitgehend unbekannt. Die USA gaben ihnen zahlreiche Ministerien in der neu

gebildeten Übergangsregierung, der es folglich an Vertrauen und Legitimität fehlte. Viele Irakerinnen und Iraker begannen, an den Absichten der Vereinigten Staaten zu zweifeln.

In den 1980er- und 1990er-Jahren ermordete das Saddam-Regime Hunderttausende.

Schließlich entsteht eine Demokratie nicht in wenigen Monaten. Die Saddam-Diktatur hatte die für eine Demokratie unerlässliche Zivilgesellschaft unterdrückt – es gab keine Vereine, Gewerkschaften und Parteienvielfalt. Iraks Bevölkerung war mehr als drei Jahrzehnte vom politischen Prozess ausgeschlossen. Gesellschaftliche Interessengegensätze friedlich zu verhandeln und zu lösen, war unter der Baath-Herrschaft unmöglich. Nicht zuletzt waren wichtige politische Führungspersönlichkeiten aus Angst vor dem Saddam-Regime ins Ausland geflohen.

Eine gespaltene Gesellschaft

Der Irak ist ethnisch und religiös sehr heterogen, die politischen und kulturellen Gegensätze, beispielsweise zwischen Kurden, Schiiten, Sunniten und Christen, sind stark ausgeprägt. Saddam Husseins Gewaltherrschaft verschärfte die Polarisierung der irakischen Gesellschaft noch. Saddam Hussein gehörte der sunnitischen Glaubensgemeinschaft an und privilegierte deren Angehörige bei der Verteilung öffentlicher Güter und Ressourcen; Schiiten und Kurden ließ er hingegen oft von öffentlichen Ämtern ausschließen und brutal verfolgen. In den 1980er- und 1990er-Jahren ermordete das Saddam-Regime Hunderttausende, darunter vor allem Angehörige dieser beiden Gruppen. Die über Jahrzehnte geschürten ethno-konfessionellen Konflikte traten nach dem Sturz der Baath-Herrschaft 2003 offen zutage. Die einzelnen Bevölkerungsteile drängten auf die Durchsetzung ihrer exklusiven Interessen: Iraks Kurden strebten eine

Abspaltung des mehrheitlich von ihnen bewohnten Nordiraks an, die schiitische Mehrheit forderte eine vollständige „Entbaathisierung“ von Staat und Gesellschaft. Als die USA den von Baathisten durchsetzten irakischen Staatsapparat 2003 auflösten, zogen sie unweigerlich den Zorn vieler Sunniten auf sich. Iraks sunnitische Aufständische nahmen aber nicht nur US-Ziele ins Visier, vor allem richtete sich ihre Gewalt gegen Schiiten und Kurden. Viele Sunniten sahen ihren Einfluss bedroht. Ein Bürgerkrieg war unter diesen Umständen fast unvermeidbar, sagt Dlawer Ala'Aldeen, denn „es gab zu diesem Zeitpunkt keine Institutionen, die zwischen den verfeindeten Gruppen hätten vermitteln können“. Zudem habe die starke ethno-konfessionelle Polarisierung und Militarisierung der Gesellschaft einer Konfrontation Vorschub geleistet.⁶

Der Frust gegenüber der US-amerikanischen Besatzung verschaffte extremistischen Gruppen weiteren Zulauf.

Ein Bürgerkrieg und neue Akteure

Vor allem sunnitische Terrororganisationen, wie al-Qaida und später der IS, nutzten das durch die US-Intervention entstandene Machtvakuum und fassten erstmals Fuß im Irak. Neben den US-Truppen wurde auch die internationale Gemeinschaft Ziel von gewalttätigen Übergriffen. Im August 2003 töteten Dschihadisten bei einem Anschlag auf das UN-Hauptquartier in Bagdad den Hohen Menschenrechtskommissar und Irak-Beauftragten der UN, Sergio Vieira de Mello. Der Frust vieler Irakerinnen und Iraker gegenüber der US-amerikanischen Besatzung verschaffte extremistischen Gruppen weiteren Zulauf. Ihnen gegenüber standen schiitische Milizen, die häufig Verbindungen in den Iran hatten. Iraks Schiiten fanden während der Diktatur Saddams Husseins Zuflucht im Iran und kehrten nach deren Fall zurück. Mit ihnen stieg der iranische Einfluss im Land.

Im irakischen Bürgerkrieg bekämpften sich vor allem sunnitische und schiitische Milizen. Sie lieferten sich blutige Straßenkämpfe, Selbstmordanschläge erschütterten das Land. Die Milizionäre begannen zudem mit ethnischen Säuberungen. Dies war auch eine Rache für vorherige demografische Eingriffe der Baath-Partei, die in den 1980er- und 1990er-Jahren vor allem in schiitisch und kurdisch dominierten Gebieten Gefolgsleute angesiedelt hatte und vermeintlich oppositionelle Bevölkerungsgruppen vertreiben ließ. Aufgrund der vielen Todesopfer – 2006 waren es fast 30.000 – verglichen US-amerikanische Experten die Irakintervention mit dem Vietnamkrieg. Die USA verstärkten ihre Truppen massiv und banden erstmals lokale Kräfte in ihre Sicherheitsstrategie ein – nicht zuletzt Angehörige sunnitischer Milieus –, dadurch konnten sie den Konflikt eindämmen. Im März 2008 flauten die Kämpfe ab. Die relative Ruhe hielt vorerst.

Im Dezember 2008 unterzeichneten US-Präsident George W. Bush und Iraks Premierminister Nuri al-Maliki ein Status of Forces Agreement, das den Abzug eines Großteils der US-Truppen bis Ende 2011 regelte. Eine Fortsetzung des Einsatzes war politisch nicht mehr durchzusetzen: Beide Seiten waren kriegsmüde, vor allem die irakische Bevölkerung forderte einen umfassenden Abzug.

Bis zum Ende der Operation Iraqi Freedom im Dezember 2011 starben mehr als 120.000 irakische Zivilistinnen und Zivilisten.⁷ Infolge der massenhaften Vertreibungen durch irakische Milizen wurden etwa 1,3 Millionen Menschen zu Binnenvertriebenen. Mehr als zwei Millionen Menschen flohen aus dem Irak – knapp 40.000 beantragten Asyl in Deutschland.⁸

Aufstieg der Terrormiliz und die Anti-IS-Koalition im Irak

Die Politik al-Malikis verschärfte die ethno-konfessionellen Spannungen erneut. Seine diskriminierende Politik gegenüber den Sunniten machen viele Experten für den rasanten Siegeszug der Terrororganisation IS ab 2014 mitverantwortlich. Der Premier führte eine Kampagne gegen



prominente sunnitische Politiker. Im Dezember 2011 ließ er Iraks Vizepräsidenten Tariq al-Hashimi, den stellvertretenden Premierminister Saleh al-Mutlak und Finanzminister Rafi al-Issawi verhaften. Viele Sunniten wendeten sich daraufhin von der Regierung ab. Der Irak versank erneut in einem ethno-konfessionellen Krieg.

Der 2011 beginnende syrische Bürgerkrieg befeuerte die Gewalt im Irak. Als der IS 2014 große Gebiete Syriens kontrollierte, marschierte er im Irak ein und besetzte etwa ein Drittel des Territoriums. Große Teile der IS-Führungsstruktur

hatten sich aus den alten Sicherheitskadern des Saddam-Regimes rekrutiert. Alter Hass und ein durch Korruption dysfunktionaler Sicherheitsapparat begünstigten den rapiden Vormarsch: Iraks Sicherheitskräfte brachen größtenteils zusammen. Als Reaktion schlossen sich christliche, sunnitische und vor allem schiitische Milizen zu den Volksmobilisierungseinheiten (Popular Mobilisation Units, PMU) zusammen. Ihnen gelang es gemeinsam mit den Resten der irakischen Armee und der Unterstützung einer US-geführten internationalen Allianz, der auch Deutschland angehört, den IS zurückzudrängen.



Gescheiterter Einsatz? Aufgrund der vielen Todesopfer verglichen US-amerikanische Experten die Irakintervention mit dem Vietnamkrieg. Quelle: © Thajer Al-Sudani, Reuters.

Im Dezember 2017 verkündete der irakische Premierminister Haidar al-Abadi den Sieg über den IS. Die Terrororganisation kontrolliert seither keine Gebiete mehr im Irak, IS-Angehörige verüben aber bis heute Anschläge. Während der IS-Herrschaft starben etwa 70.000 irakische Zivilistinnen und Zivilisten – etwa 2.600 durch Truppen der Anti-IS-Koalition.⁹ Etwa 3,3 Millionen Menschen wurden vertrieben.¹⁰ Im Zeitraum 2014 bis 2017 stellten etwa 150.000 Irakerinnen und Iraker Asylanträge in Deutschland.¹¹

Der Einsatz der Anti-IS-Koalition dauert bis heute an. Nach der Tötung des iranischen Top-Generals Qassem Soleimani sowie seines irakischen Vertrauten und pro-iranischen Milizenführers Abu Mahdi al-Muhandis im Januar 2020 hatte das irakische Parlament einen vollständigen Abzug aller ausländischen Truppen aus dem Irak gefordert. Das Votum war für Iraks Regierung allerdings rechtlich nicht bindend. Die USA zogen Ende 2021 lediglich ihre Kampftruppen ab. Es verbleiben allerdings weiterhin etwa 2.500 US-Soldatinnen und Soldaten im Land, die die irakischen Streitkräfte in den Bereichen Ausbildung und militärische Aufklärung unterstützen. Die von der NATO im Februar 2021 angekündigte Ausweitung ihrer Trainingsmission im Irak von derzeit 500 Soldatinnen und Soldaten auf bis zu 4.000 verzögert sich indes. Viele NATO-Mitgliedstaaten möchten keine Truppen stellen, weshalb das NATO-Kontingent vermutlich kleiner ausfallen wird.

Eine große Rolle spielen die NATO-Mission für die meisten Iraker und Irakerinnen nicht, sagt Farhad Alaaldin, Vorsitzender des Iraq Advisory Councils, sie sei quasi unsichtbar. Nur selten trete die NATO in der Öffentlichkeit auf. „Viele Iraker wissen weder, wer zur Anti-IS-Koalition gehört, noch was die NATO mit dem Kampf gegen den IS zu tun hat“, meint er. Einige betrachteten das NATO-Engagement als Hintertür für die

Die Beteiligung Deutschlands an der Operation Inherent Resolve gegen die Terrormiliz war ein Tabubruch. Zuvor hatte sich die Bundeswehr lediglich zwei Mal seit ihrer Gründung an Kampfhandlungen im Ausland beteiligt. Der vom IS verübte Genozid an den Jesiden im August 2014 und die Anschläge von Paris im November 2015 führten zu einem Paradigmenwechsel: Entgegen der öffentlichen Meinung, die ein militärisches Engagement ablehnte, lieferte die Regierung von Angela Merkel Waffen an Iraks Kurden und stellte der irakischen Armee Ausbilder zur Verfügung.

US-Amerikaner, um gegebenenfalls ihre Truppen wieder aufzustocken. Nur wenigen sei bewusst, dass der Einsatz unabhängig vom Engagement der USA geregelt ist. Für viele andere seien NATO- und US-Streitkräfte schlichtweg dasselbe: „ausländische Truppen“.¹²

Gesellschaftlicher Kompromiss und Aufbruch?

Die Bedrohung durch den IS führte zu einem irakischen Burgfrieden, der bis heute weitgehend hält. Iraks politische Führer suchen nach Kompromissen, um ein Wiederaufflammen der Gewalt zu verhindern. Die erneute Unterstützung vor allem schiitischer und kurdischer Kräfte für den sunnitischen Parteivorsitzenden al-Halbasi bei der Wahl zum Parlamentssprecher im Januar 2022 belegt den Willen zu einer politischen Einigung. Die Ernennung von Kompromisskandidaten für die Ämter des Premierministers und des Präsidenten illustriert gleichzeitig das fragile Kräftegleichgewicht, das weiterhin die nach 2003 erstarkten Politiker und Milizen dominieren.

Die Sicherheitslage bleibt angespannt, allerdings hat sich die Bedrohung verändert.

Viele Irakerinnen und Iraker stimmten bei der Parlamentswahl im Oktober 2021 für neue Parteien und unabhängige Kandidatinnen und Kandidaten, die häufig aus der Protestbewegung von 2019 kommen. Dies ist ein Signal, dass sich immer größere Teile der irakischen Bevölkerung Veränderungen wünschen. Der Einzug dieser neuen Parteien ins Parlament könnte den Grundstein für einen Paradigmenwechsel legen und den Fokus von einer Identitätspolitik, die auf Konfession und Ethnie basiert, hin zu einer programmatischen Politik verschieben.

Die Sicherheitslage bleibt angespannt, allerdings hat sich die Bedrohung verändert. In der Vergangenheit destabilisierte vor allem der IS das Land. Inzwischen sind es meist pro-iranische Milizen,

die durch Angriffe auf US-Ziele, zivilgesellschaftliche Akteure und Politiker das staatliche Gewaltmonopol infrage stellen. Mutmaßlich führte eine solche Miliz im November 2021 einen Drohnenangriff auf den irakischen Premierminister Mustafa al-Kadhimi aus. Nach dem Anschlag forderte Iraks einflussreicher Parteiführer Muqtada al-Sadr die Iran-nahen Milizen auf, sich der irakischen Regierung unterzuordnen. Al-Sadrs Äußerung ist eine Kampfansage an Irans militante Kräfte im Land. Nachdem ihr politischer Arm, die Fatah-Partei, im vergangenen Oktober eine Wahlniederlage erlitt, droht ihnen weiterer Verlust an politischem Einfluss. Dies sowie der andauernde Stellvertreterkrieg zwischen den USA und dem Iran könnten innenpolitische Konflikte weiter befeuern.

Die gegenwärtige Situation im Irak ist ein Resultat der US-Intervention von 2003 und ihrer Folgen. Der Sturz des Regimes veränderte die politische Landschaft des Landes. Aber war es eine Veränderung zum Besseren? Angesichts der gewaltigen menschlichen Opfer und der vielen ungewollten negativen Konsequenzen – auch für die USA und ihre Verbündeten – tun sich mittlerweile selbst einstmalige Befürworterinnen und Befürworter mit einer Antwort schwer.

Als der Konflikt im Nachbarland Syrien vor etwa zehn Jahren begann, fürchteten viele westliche Staaten, dass ein militärisches Eingreifen zu einem erneuten Fiasko führen könnte. Folglich zögerten sie. Auch ohne Intervention kam es in Syrien zu einem weiteren humanitären und politischen Desaster.

Nicht-Intervention in Syrien: Eingeschränkte Möglichkeiten und mangelnder politischer Wille

Hastig klettert Waad al-Kateab auf die Ruinen eines zusammengestürzten Häuserblocks. Helfer haben eine verletzte Frau aus den Trümmern geborgen, ein fünf Monate altes Baby wird noch vermisst. Ein Hubschrauber des syrischen Regimes hatte eine Fassbombe abgeworfen. Die Explosion erschütterte das ganze Wohnviertel und ließ mehrere Häuser einstürzen. Diese Szene

aus dem Dokumentarfilm „For Sama“ ist nur ein Beispiel der mehr als 10.000 Luftangriffe, die die syrische Luftwaffe bis Ende 2014 allein auf die Stadt Aleppo flog.¹³ Viele Syrerinnen und Syrer hätten sich in diesem Zeitraum Flugverbotszonen oder die Lieferung von Luftabwehrraketen zur Ausschaltung der syrischen „Tötungskapazitäten aus der Luft“ durch den Westen gewünscht, berichtet die syrische Politikanalystin Rime Allaf.¹⁴ Doch der Westen lieferte nicht. Eine solche Intervention hätte den Einsatz von Chemiewaffen gegen die Zivilbevölkerung erschwert und möglicherweise Fluchtbewegungen in die Nachbarländer und nach Europa vermindert. Spätestens seit der russischen Intervention aufseiten des Assad-Regimes im September 2015 war dies jedoch nicht mehr möglich; doch auch in den Jahren zuvor standen einer westlichen Intervention erhebliche Hindernisse im Weg.

Gemeinsam mit China blockierte Russland seit Beginn des Konflikts fast jede UN-Resolution zu Syrien.

Als die Lage in Syrien 2011 mit zunehmender Ausbreitung von Protesten gegen Präsident Baschar al-Assad, auf die das Regime gewaltlos reagierte, zu einem Bürgerkrieg eskalierte, gingen viele Analysten von einer schnellen Niederlage des Diktators aus.¹⁵ Die zahlreichen Krisen in der Region, beispielsweise die Instabilität in Ägypten, Bahrain und Tunesien sowie das Chaos in Libyen, begünstigten das Überleben des syrischen Regimes. Vor allem aber die tatkräftige Unterstützung Russlands und Irans sowie die Unentschlossenheit des Westens sicherten sein Fortbestehen. Im Gegensatz zum Nichtintervenieren Europas gegen das Assad-Regime griffen andere Länder in den Konflikt ein: Der Iran und verbündete Milizen, die Türkei sowie einige arabische Golfstaaten, Israel und Jordanien, die USA sowie Russland versuchten ihre partikularen Interessen in Syrien durchzusetzen. Das Regime selbst war – auch mit Blick auf die US-geführte

Militärkampagne gegen den IS, die später folgen sollte – selten direktes Ziel westlichen Eingreifens. Dabei hätte es Spielräume für westliches Handeln gegen das Assad-Regime und zum Schutz der Zivilbevölkerung gegeben. Die Rücksichtnahme auf innenpolitische Dynamiken und fehlender politischer Wille verhinderten dies allerdings.

Mächtige Freunde und die Blockade des UN-Sicherheitsrats

Staatliche Massenhinrichtungen, Inhaftierung und Folter politischer Dissidenten, die Fassbombenangriffe und Belagerungen ganzer Städte sowie das damit einhergehende Aushungern der Zivilbevölkerung, welche millionenstark aus dem Land floh: Syrien wirkt wie ein Lehrbuchbeispiel für die Notwendigkeit einer humanitären Intervention im Rahmen des Prinzips der internationalen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P). Doch es kam zu keiner multilateralen Intervention – nicht zuletzt aufgrund einer Blockierung des UN-Sicherheitsrats infolge divergierender Positionen der USA und Russlands. Anders als im Irak handelten die USA und die europäischen Staaten auch nicht auf eigene Faust gegen Assad.

Gemeinsam mit China blockierte Russland seit Beginn des Konflikts fast jede UN-Resolution zu Syrien. Seit Oktober 2011 legte die russische Regierung 16 Mal Veto ein und ist bis heute ein „standhafter diplomatischer Schutzschild für das Assad-Regime“.¹⁶ Moskaus Blockadehaltung geht unter anderem auf die westliche Militärintervention in Libyen zurück. Präsident Wladimir Putin bezeichnete die Libyen-Resolution des UN-Sicherheitsrats als einen „mittelalterlichen Aufruf zu einem Kreuzzug“.¹⁷ Der erfolgte Regimewechsel sei nicht von humanitären Erwägungen, sondern westlichen Machtinteressen geleitet gewesen. Gleiches unterstellt ein misstrauisches Russland dem Westen auch in Syrien – westliche Staatschefs hatten mehrfach die Absetzung Assads gefordert.

Der unsanktionierte Einsatz von Chemiewaffen

Rhetorik und Realität lagen in Syrien weit auseinander. Im Zuge der Eskalation des Konflikts stellte der wiederholte Einsatz chemischer Kampfstoffe durch das syrische Regime in den Vororten von Damaskus im August 2013 einen grausamen Tiefpunkt dar. Bereits im Dezember des Vorjahres hatte US-Präsident Barack Obama eine „rote Linie“ für den Einsatz von Chemiewaffen gezogen und erklärt, deren Überschreitung würde eine Reaktion der USA auslösen. Vieles deutete 2013 auf einen umfassenden westlichen Militärschlag oder eine Intervention hin.¹⁸ Doch Obama wollte nicht ohne die Zustimmung des UN-Sicherheitsrats agieren. Zudem waren die USA kriegsmüde und eine ausgedehnte Luftkampagne oder einen riskanten

Einsatz von Bodentruppen schloss der US-Präsident aus.¹⁹

Auch die US-amerikanische Öffentlichkeit lehnte ein militärisches Engagement nach fast zehn Jahren Krieg im Irak und in Afghanistan ab. Die Militäreinsätze hatten Billionen US-Dollar verschlungen und das Leben von tausenden Soldatinnen und Soldaten gekostet. Ohne eine direkte Bedrohung von US-Interessen hätte Obama eine Intervention nur schwer rechtfertigen können. Trotz der Giftgasangriffe waren Umfragen zufolge 63 Prozent der US-Amerikaner weiterhin gegen ein Eingreifen.²⁰ Darüber hinaus beeinflussten die Atomverhandlungen mit dem Iran Europas und Amerikas Entscheidung, nicht in Syrien zu intervenieren. Die US-Regierung wollte die Gespräche über eine Eindämmung des iranischen Nuklearprogramms nicht gefährden.



Syriens Machthaber Assad und der russische Präsident Putin 2020 in einer Kathedrale in Damaskus: Als das Assad-Regime einige Jahre zuvor am Rande der Niederlage stand, intervenierte Russland aufseiten seines Verbündeten und schuf militärische Tatsachen. Quelle: © Alexei Druzhinin, Sputnik/Kreml, via Reuters.

Schließlich fürchteten viele westliche Politiker, dass ein Eingreifen in Syrien ein Machtvakuum wie in Libyen schaffen könnte.²¹ Eine weitere „Büchse der Pandora“ in der Region wollten sie nicht öffnen.

Die Reaktion auf Assads Chemiewaffeneinsätze fiel entsprechend verhalten aus. Dies untergrub aber die Glaubwürdigkeit des Westens als „Garantiemacht internationaler Abkommen“ und ermutigte Assad und seine Verbündeten zu einem offensiveren Vorgehen.²² Immerhin stimmte infolge von gesteigertem diplomatischen Druck die Regierung Russlands im September 2013 im UN-Sicherheitsrat erstmals seit Beginn des Konflikts einer UN-Resolution zu, die die Vernichtung des syrischen Chemiewaffenarsenals vorsah.²³ Der wiederholte Einsatz von Chemiewaffen in den Jahren darauf zeigte der Weltöffentlichkeit jedoch, dass das Regime keineswegs alle Bestände zerstört hatte. Bis Mai 2020 wurden in Syrien fast 350 Angriffe mit chemischen Kampfstoffen gezählt.²⁴

Assad hatte von Beginn des Bürgerkriegs an Verbündete, die bereit waren, alles dafür zu tun, ihn an der Macht zu halten.

Flugverbots- und Schutzzonen: Eine verpasste Chance?

Ein umfangreicher Regimewechsel in Damaskus stand nie ernsthaft auf der westlichen Agenda. Im Zuge der Giftgasangriffe wurde jedoch die Errichtung von Schutz- beziehungsweise Flugverbotszonen diskutiert. Eine dauerhafte Sperrung von Teilen des Luftraums hätte die Konfliktursachen zwar nicht beseitigen, aber immerhin die syrische Luftwaffe fernhalten können. Dies zeigen die Erfahrungen aus Bosnien zwischen 1993 und 1995 sowie dem Irak zwischen 1991 und 2003. Auch hätte man so den Vormarsch von Regimetruppen verzögern

können.²⁵ Folglich hätte es vermutlich weniger Bombardements von Bevölkerungszentren gegeben und die enorme Zerstörung ziviler Infrastruktur, unter der Syrien noch heute leidet, wäre geringer ausgefallen. Außerdem wären militärisch abgesicherte Schutzzonen möglich gewesen, in denen die Zivilbevölkerung hätte Zuflucht finden können.

Für ihre Einrichtung und Sicherung hätte der Westen umfassend mit eigenen Bodentruppen intervenieren müssen, westliche Militärexperten schätzten, dass bis zu 40.000 Soldatinnen und Soldaten nötig gewesen wären.²⁶ Vor allem in Europa aber fehlte die Bereitschaft. Viele europäische Länder standen zu diesem Zeitpunkt noch unter dem Eindruck der Wirtschafts- und Finanzkrise. Deutschland hatte erst wenige Jahre zuvor die Wehrpflicht ausgesetzt und den Verteidigungshaushalt drastisch gekürzt. Nicht zuletzt war ein weiteres militärisches Engagement vor dem Hintergrund des andauernden Afghanistan-einsatzes aus europäischer Perspektive nicht vorstellbar.

Die Uneinigkeit des Westens

Assad hatte von Beginn des Bürgerkriegs an Verbündete, die bereit waren, alles dafür zu tun, ihn an der Macht zu halten. Europa und die USA hingegen hatten häufig keine einheitliche Strategie und Vorstellung von Syriens Zukunft, ob mit oder ohne Assad. Folglich fehlte die Bereitschaft, sich umfassender zu engagieren. Vor allem Frankreich, Großbritannien und Deutschland fanden keine gemeinsame Syrienpolitik. Erstgenannte unterstützten Fraktionen der syrischen Opposition militärisch und forderten Anfang 2013, das EU-Waffenembargo gegen Syrien teilweise aufzuheben. Dagegen lehnte Deutschland Waffenlieferungen an Rebellen mit Verweis auf eine mögliche Destabilisierung der Region ab. Erst als die europäischen Partner drohten, die Sanktionen gegen Syrien nicht zu verlängern, kam es zu einer Modifizierung des EU-Waffenembargos.²⁷ Doch die Bewaffnung einzelner syrischer Oppositionsgruppen, wie den Demokratischen Kräften Syriens (Syrian Democratic Forces, SDF) oder der Freien Syrischen Armee (FSA), blieb begrenzt. So

bekamen sie beispielweise keine Luftabwehrsysteme aus dem Westen. Es gab Bedenken, dass die gelieferten Waffensysteme im unübersichtlichen Kampfgeschehen abhandenkommen und in die Hände von extremistischen Gruppen fallen könnten. Man befürchtete nicht zuletzt Angriffe dieser Gruppen auf die zivile Luftfahrt.

Die Uneinigkeit und das Zögern verunsicherten die syrischen Verbündeten westlicher Staaten. Die Ankündigung von US-Präsident Donald Trump, die US-Truppen 2019 östlich des Euphrats aus Nordsyrien abzuziehen, kam für Amerikas Alliierte – vor allem die von syrischen Kurden dominierten SDF – überraschend. Auch innerhalb der NATO sorgten die Ereignisse in Syrien für Streit. Der französische Präsident Emmanuel Macron bescheinigte dem Bündnis angesichts der mangelnden Koordination zwischen den USA und ihren Verbündeten bei strategischen Entscheidungen den „Hirntod“. Die Verlässlichkeit des Westens, seinen Partnern in Krisensituationen beizustehen, wird seit dem Syrien-Krieg vermehrt infrage gestellt.

Das Militärbündnis gegen den IS konnte die europäischen Partner hinter dem gleichen Ziel vereinen.

Aufstieg der Terrormiliz und die Anti-IS-Koalition in Syrien

Ab 2014 geriet das Assad-Regime zunehmend in die Defensive und musste sich militärisch vorrangig auf strategische Ziele und urbane Zentren fokussieren. Der Rückzug aus ländlichen Gebieten ermöglichte das Vorrücken einiger Rebellengruppen sowie islamistischer Kräfte und später des IS. Anschläge in Europa, die Brutalität des IS und die Ausrufung seines „Kalifats“ in weiten Teilen Syriens und des Iraks sowie die medienwirksam verbreitete Kampagne von Entauptungen westlicher Geiseln verschaffte der Debatte über eine Intervention in Syrien in Wa-

shington und den europäischen Hauptstädten neuen Aufwind. Die Gräueltaten des IS stellten einen weiteren traurigen Tiefpunkt des Syrienkonflikts dar.

Im Gegensatz zum Chemiewaffeneinsatz des syrischen Regimes führte der Vormarsch der Terrororganisation jedoch zu einer internationalen militärischen Reaktion. Das Militärbündnis gegen den IS konnte die europäischen Partner hinter dem gleichen Ziel vereinen. Im Irak handelte die Anti-IS-Koalition auf Einladung der Regierung, in Syrien hingegen zog sie ohne formale Zustimmung „am Regime vorbei“ ins Feld. Vor allem unterstützte die US-geführte Allianz die kurdisch dominierten SDF als „Bodenkomponente“. Zwar konnte der IS in Syrien, wie im Irak, territorial besiegt werden, IS-Terrorzellen sind aber bis heute in beiden Ländern aktiv.

Die Intervention der „Anderen“

Als das Assad-Regime 2015 am Rande der Niederlage stand, intervenierte Russland im September aufseiten seines Verbündeten und schuf militärische Tatsachen. Russlands Intervention zielte darauf, einen Sturz des Regimes zu verhindern und in der Region als neue Ordnungsmacht aufzutreten.²⁸ Die Chance einer multilateralen Intervention erlosch nach der russischen Intervention, denn ein westliches Eingreifen hätte eine direkte Konfrontation mit Russland riskiert. Die russische Regierung wurde dadurch zu einem entscheidenden Akteur in Syrien, den die UN für zahlreiche Bombardements auf die zivile Infrastruktur verantwortlich machen.

Regionale Verbündete Assads, wie der Iran, hatten sich bereits zuvor in den Konflikt eingeschaltet. Die iranische Regierung lieferte zunächst Waffen und intervenierte ab Mitte 2013 auch mit eigenen Truppen und verbündeten Milizen. Mit der Türkei intervenierte ab 2016 auch ein Gegenspieler Assads wiederholt mit Bodentruppen in Syrien, um kurdische Autonomiebestrebungen zu unterbinden. Je weiter andere Mächte ihren Einfluss in der Region ausbauten, desto mehr wurde der Westen zum Zuschauer.

Assad gewinnt wieder an Stärke

Mithilfe seiner Verbündeten konnte das Assad-Regime ab Ende 2016 strategisch wichtige Regionen von den Rebellen zurückerobern. Gegenwärtig kontrolliert es wieder etwa 65 Prozent des syrischen Territoriums – nach mehr als einem Jahrzehnt Krieg ist kein Ende seiner Herrschaft in Sicht. Seit Ausbruch der Feindseligkeiten wurden mehr als eine halbe Million Menschen getötet, Hunderttausende wurden verschleppt, Wirtschaft und Infrastruktur liegen am Boden. Mehr als 13,4 Millionen Menschen, etwa 65 Prozent der syrischen Bevölkerung, sind derzeit auf humanitäre Hilfe angewiesen. Über sechs Millionen Menschen sind Binnenvertriebene, fast sieben Millionen sind ins Ausland geflüchtet. Syriens Nachbarländer Libanon, die Türkei und Jordanien beherbergen knapp 5,6 Millionen Flüchtlinge, bis November 2021 beantragten fast 700.000 Syrerinnen und Syrer Asyl in Deutschland.²⁹ Ihnen fehlt bis heute eine Rückkehrperspektive, denn unter dem Assad-Regime droht ihnen Verfolgung oder Tod. Die UN bezeichneten die Syrienkrise als die schlimmste von Menschen verursachte Katastrophe seit dem Zweiten Weltkrieg.³⁰

Derzeit deutet sich ein Trend zur Normalisierung zwischenstaatlicher Beziehungen mit dem Assad-Regime an. Vor allem regionale Nachbarn, wie Jordanien, Ägypten und einige Golfstaaten, suchen eine Annäherung an Damaskus. Die USA und Europa lehnen dies weiterhin ab, sanktionieren die Bestrebungen von Syriens Nachbarn allerdings nicht. Der blutige Handschlag mit Assad scheint wieder salonfähig zu werden.

Zurückhaltung als oberstes Gebot?

Syrien ist ein Beispiel für eine neue sicherheitspolitische Realität im Kontext einer zunehmenden „Westlessness“ – das heißt eines relativen Rückzugs der USA und ihrer europäischen Verbündeten als ordnungspolitische Akteure.³¹ Der Konflikt zeigt, wie außenpolitische Zurückhaltung gepaart mit einer Blockade der Instrumente und Institutionen internationaler Konfliktlösung zu mehr menschlichem Leid und einem

Erstarken autoritärer Regime führen kann. Während Europa und die Nachbarländer Syriens von den Folgen des Krieges durch Fluchtbewegungen und gesellschaftliche Polarisierungstendenzen betroffen sind, könnten Russland und der Iran ihren politischen Einfluss in der Region langfristig ausbauen.

Eine glaubhafte militärische Drohkulisse, auch zum Schutz der syrischen Zivilbevölkerung, wurde nicht aufgebaut.

In Syrien fehlte der politische Wille für eine Intervention. Vor allem in demokratischen Gesellschaften, deren innenpolitische Machtverhältnisse und vielfältige Interessenlagen sich regelmäßig verändern, ist ein langfristiges Engagement schwer zu realisieren, solange keine vitalen Interessen bedroht sind. Nicht zuletzt wollten die USA und Europa keine Konfrontation mit Russland oder dem Iran riskieren. Sie übten stattdessen diplomatischen Druck aus und verhängten wirtschaftliche Sanktionen gegen das Assad-Regime; Maßnahmen, die bis heute zu keinem Einlenken in Damaskus führten. Eine glaubhafte militärische Drohkulisse, auch zum Schutz der syrischen Zivilbevölkerung, wurde nicht aufgebaut.

Interventionsnarrative speisen sich auch aus vergangenen Erfahrungen. Während die gescheiterte UN-Operation in Somalia 1993 ausschlaggebend für das Zögern beim Völkermord in Ruanda 1994 war, ermöglichte das Scheitern des Westens beim Massaker von Srebrenica 1995 die Intervention im Kosovo 1999. Die Entscheidung, in Syrien nicht zu handeln, ist auch auf die kostspieligen und umstrittenen Engagements in Afghanistan, Libyen und dem Irak zurückzuführen. Der Irak zeigte, dass eine Intervention in einem Fiasko enden kann, wenn sie auf der Basis unrealistischer Vorstellungen und lückenhafter Kenntnisse geplant wird. Die USA unterschätzten vor allem die gesellschaftlichen und politischen

Konfliktlinien – US-amerikanische Fehlentscheidungen verstärkten die Spannungen noch.

Die Fälle Irak und Syrien zeigen, dass militärische Interventionen ebenso wie eine sicherheitspolitische Zurückhaltung mit vielen Herausforderungen verbunden sind und gesellschaftliche Probleme weiter verschärfen oder gar heraufbeschwören können. Beide Ansätze können nicht als Modell westlichen Auslandsengagements dienen. Die Schlussfolgerung für die westliche Außen- und Sicherheitspolitik darf nicht sein, grundsätzlich auf Interventionen zu verzichten, aber retrospektiv lässt sich festhalten, dass ein militärisches Eingreifen realistische Ziele sowie einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen sollte – ein Engagement bei internationalen Krisen, das die Ressourcen der Diplomatie, der Entwicklungszusammenarbeit, der Sicherheitspolitik und der humanitären Hilfe einschließt. Nicht zuletzt muss die Bereitschaft bestehen, sich notfalls langfristig – vor allem in Moderationsfunktionen und im Dialog mit der lokalen Bevölkerung – zu engagieren. Denn auch Nicht-handeln kann dramatische Konsequenzen haben: Die Zurückhaltung in Syrien trug letztlich zur humanitären Krise, wie wir sie heute sehen, bei.

Simon Engelkes ist Referent in der Abteilung Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

David Labude ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro Syrien/Irak der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Beirut.

- 1 Der Demokratieindex von The Economist stuft die Regierungsform im Irak als „autoritär“ bzw. „hybrid“ ein. Auf einer Skala, die die Ausprägtheit demokratischer Strukturen misst, lag das Land 2020 auf Platz 118 von insgesamt 167 Staaten. The Economist Intelligence Unit 2021: Democracy Index 2020: In sickness and in health?, in: <https://bit.ly/3GOkjwk> [05.01.2022].
- 2 Interview mit dem Vorsitzenden des irakischen Middle East Research Institute (MERI), Dlawer Ala'Aldeen, 03.12.2021.
- 3 The New York Times 2002: Interview With Gerhard Schröder, 04.09.2002, in: <https://nyti.ms/3zvrF27> [05.01.2022].
- 4 Bensahel, Nora / Olikier, Olga / Crane, Keith et al. 2008: After Saddam – Prewar Planning and the Occupation of Iraq, Santa Monica, S.234.
- 5 Zur Höhe der Aufbauhilfen siehe U.S. Department of State 2006: Rebuilding Iraq: U.S. Achievements Through the Iraq Relief and Reconstruction Fund, 02/2006, in: <https://bit.ly/3EQwEM5> [05.01.2022]. Zu Korruption und Missmanagement siehe Allawi, Ali A. 2007: The Occupation of Iraq – Winning the War, Losing the Peace, North Yorkshire, S.249–265.
- 6 Interview mit Dlawer Ala'Aldeen, N.2.
- 7 Die Angaben über zivile Opfer im Irakkrieg variieren. Der Artikel bezieht sich auf diese Studie: Iraq Body Count 2012: Iraqi deaths from violence 2003–2011, 02.01.2012, in: <https://bit.ly/3sZ9Irk> [05.01.2022].
- 8 UNHCR 2008: UNHCR Global Report 2008 – Iraq Situation, in: <https://bit.ly/3qTNyVb> [05.01.2022]. Zu Angaben über Asylanträge in Deutschland (2003 bis 2011) siehe Zahlen auf der Website des Bundesministeriums des Innern.
- 9 Angaben für 2014 bis einschließlich 2017: Iraq Body Count: Database. Documented civilian deaths from violence. 186,057 – 209,241, in: <http://iraqbodycount.org/database> [05.01.2022].
- 10 USA for UNHCR: Iraq Refugee Crisis, in: <https://unrefugees.org/emergencies/iraq> [05.01.2022].
- 11 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2018: Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Migration und Integration, 08/2018, in: <https://bit.ly/3FYm2Ms> [05.01.2022].
- 12 Interview mit dem Vorsitzenden des Iraq Advisory Councils, Farhad Alaaldin, 30.12.2021.
- 13 Syrian Network for Human Rights 2021: In Nine Years, the Syrian Regime Has Dropped Nearly 82,000 Barrel Bombs, Killing 11,087 Civilians, Including 1,821 Children, 15.04.2021, in: <https://bit.ly/3zFDUJP> [05.01.2022].
- 14 Interview mit Rime Allaf, 02.12.2021.
- 15 Haseeb, Khair El-Din 2012: The Arab Spring Revisited, in: Contemporary Arab Affairs 5: 29, S.185–197, hier: S.195.
- 16 Droz-Vincent, Philippe 2020: The Renewed ‚Struggle for Syria‘. From the War ‚in‘ Syria to the War ‚over‘ Syria, in: The International Spectator 55: 3, S.115–131, hier: S.120.

- 17 Bryanski, Gleb 2011: Putin likens U.N. Libya resolution to crusades, Reuters, 21.03.2011, in: <https://reut.rs/3D4Iwce> [05.01.2022], Übersetzung der Autoren.
- 18 Baker, Peter / Gordon, Michael R. 2012: U.S. Warns Syria on Chemical Weapons, The New York Times, 03.12.2012, in: <https://nyti.ms/3HZIGFE> [05.01.2022].
- 19 Cordesman, Anthony H. 2013: U.S. Options in Syria. Obama's Delays and the Dempsey Warnings, Center for Strategic & International Studies (CSIS), 23.08.2013, in: <https://bit.ly/3o22cJM> [05.01.2022]; The White House 2013: Remarks by the President in Address to the Nation on Syria, 10.09.2013, in: <https://bit.ly/3D0xXHa> [05.01.2022].
- 20 Pew Research Center 2013: Opposition to Syrian Airstrikes Surges, 09.09.2013, in: <https://pewrsr.ch/3I3lgPN> [05.01.2022].
- 21 Siehe den Beitrag von Lukas Kupfernagel und Thomas Volk in dieser Ausgabe, S. 49.
- 22 Neitzel, Sönke / Scianna, Bastian Matteo 2021: Bluttige Enthaltung. Deutschlands Rolle im Syrienkrieg, Freiburg, S. 54.
- 23 Maier, Sebastian / Schmidt-Feuerheerd, Bruno 2016: Germany's Foreign and Security Policy in Syria and Iraq, 2011–2016, King Faisal Center for Research and Islamic Studies, S. 14.
- 24 Global Public Policy Institute (GPPi) 2020: Chemical Weapons in Syria. Data Portal, in: <https://bit.ly/3nXFXVg> [05.01.2022].
- 25 Zenko, Micah 2016: A No-Fly Zone Doesn't Mean a No-War Zone, Foreign Policy, 06.09.2016, in: <https://bit.ly/3cSUefA> [05.01.2022].
- 26 U.S. Government Publishing Office 2016: Senate Hearing 114-342. Hearings before the Committee on Armed Services. United States Senate. One Hundred Fourteenth Congress. First Session, May 21; July 7; September 16; December 9, 2015, in: <https://bit.ly/3pUWwSb> [05.01.2022].
- 27 Koenig, Nicole 2016: Germany's role in Libya and Syria. From restraint to responsibility, in: Helwig, Niklas (Hrsg.): Europe's New Political Engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy, The Finnish Institute of International Affairs, Report 44.
- 28 Aussagen einer Russlandexpertin während eines Workshops unter Chatham-House-Regeln, 29.11.2021.
- 29 UNHCR: Syria emergency, in: <https://unhcr.org/syria-emergency.html> [05.01.2022]; BAMF 2021: Das Bundesamt in Zahlen 2020. Asyl, Migration und Integration, 09/2021, in: <https://bit.ly/3ztDSEo> [05.01.2022]. Für das Jahr 2021 (bis einschließlich November) siehe BAMF 2021: Aktuelle Zahlen. Ausgabe: November 2021, in: <https://bit.ly/3t3LLPR> [05.01.2022].
- 30 So der UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Zeid Raad Al Hussein. UN News 2017: Syria ‚worst man-made disaster since World War II‘ – UN rights chief, 14.03.2017, in: <https://bit.ly/32QKwca> [05.01.2022].
- 31 Münchner Sicherheitskonferenz 2020: Munich Security Report 2020: Westlessness, in: <https://bit.ly/3HTGTlk> [05.01.2022].



Quelle: © Reuters.

[Auf dem Rückzug? Westliche Sicherheitspolitik nach Afghanistan](#)

Krieg mit Ansage

Zu Genese und Entwicklung des Konflikts um Bergkarabach

Thomas Schrapel

Wer sich als „neutraler“ Ausländer mit den postsowjetischen Konflikten zwischen ehemaligen Sowjetrepubliken befasst, kann sicher sein: Im besten Fall wird er jeweils nur von einer Seite der betreffenden Staaten akzeptiert werden. Es ist schier unmöglich, als argumentatives „Neutrum“ wahrgenommen zu werden. Das erschwert den Anspruch, einen politischen Dialog über das Problem zu organisieren. Mit Blick auf Bergkarabach ist indes klar: Kenntnisse der Genesis der historischen und völkerrechtlichen Entwicklungen des Konflikts sind unabdingbar – und auch für die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten internationaler Akteure relevant.

Auf mehr als 200 Kilometern Frontlänge begann am 27. September 2020 ein weiterer, dritter Krieg zwischen Aserbaidschan und Armenien um die Enklave Bergkarabach. Er endete am 9. November 2020 mit einem vorläufigen Waffenstillstandsabkommen unter der Ägide des Präsidenten der Russischen Föderation. Obwohl sich die Europäische Union und insbesondere die Mitgliedstaaten der sogenannten Minsk-Gruppe der OSZE überrascht zeigten,¹ war jedem, der sich mit diesem Konflikt näher befasst, klar, dass es ein Krieg „mit Ansage“ war. Diesmal endete er vorläufig mit einer fast schon als verheerend zu bezeichnenden Niederlage der Armenier in Bergkarabach und mithin für die Republik Armenien. Das eigentliche Konfliktgebiet Bergkarabach ist jetzt zu einem guten Drittel unter der Herrschaft aserbaidschanischer Truppen, die nur wenige Kilometer vor der Hauptstadt der Enklave, Stepanakert, Stellung bezogen haben. Die historische Hauptstadt Bergkarabachs, Schuscha (Aserbaidschanisch) bzw. Schuschi (Armenisch), ist vollständig in der Hand Aserbaidschans. Dieser Umstand ist als Symbol in einer an Symbolen nicht gerade armen Auseinandersetzung kaum zu unterschätzen.²

1994 hatte Armenien insgesamt sieben unmittelbar an Bergkarabach grenzende aserbaidschanische Regionen besetzt und sie zu einer militärischen „Pufferzone“ erklärt. Die sieben Regionen, auf die Armenien in den letzten 30 Jahren offiziell nie einen völkerrechtlich

begründeten Anspruch für sich erhoben hatte, kamen in der Folge des jüngsten Krieges nunmehr unter die Kontrolle Bakus. Der vollständige Verlust der – aus armenischer Sicht – militärischen „Pufferzone“ war das eine. Das andere, viel dramatischere Ergebnis dieses Waffengangs – wiederum aus armenischer Sicht – war der Verlust gut eines Drittels des eigentlichen Konfliktgebiets Bergkarabach. Die am 9. November verhandelte und am Folgetag offiziell in Kraft getretene Vereinbarung zwischen den Republiken Aserbaidschan, Armenien und der Russischen Föderation ist formell eine Waffenstillstandsvereinbarung. Russland wurde zur Kontrolle des Waffenstillstands das Recht zu einer Friedensmission zugestanden, die vor allem einen fünf Kilometer breiten Korridor zwischen der Hauptstadt Bergkarabachs und der Grenze zur Republik Armenien sichern soll – der sogenannte Latschin-Korridor. Umgekehrt sollen die Armenier den Aserbaidschanern eine direkte Verbindung zwischen Aserbaidschan und der Exklave Nachitschewan zugestehen. Demnach hätten Aserbaidschaner das Recht, Hoheitsgebiet der Republik Armenien zu durchqueren.

Keine Sicherheitsgarantien für die Armenier

Ein weiteres Detail mit erheblicher Sprengkraft versteckt sich in der vereinbarten Laufzeit des Waffenstillstandsabkommens. Dieses gilt für fünf Jahre. Wenn entweder Aserbaidschan oder

Abb. 1: Aktueller Territorialzuschnitt



Quelle: eigene Darstellung, Karte: Natural Earth ©.

Armenien vor Ablauf dieser Frist das Abkommen kündigen, endet umgehend auch die Friedensmission Russlands. Aus Sicht der Armenier bedeutet dies, dass bei einer vorzeitigen Kündigung des Abkommens durch Aserbaidtschan die Armenier in Bergkarabach der vollumfänglichen Administration Bakus ausgesetzt wären – ohne Aussicht auf eine Unterstützung durch russische Truppen. Damit wird gerade der für die Armenier in Bergkarabach entscheidende Anspruch, nämlich die Frage nach Sicherheitsgarantien, völlig außer Kraft gesetzt.

Das laute Schweigen der internationalen Gemeinschaft

Anlässlich des Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft am 15. Dezember 2021 in Brüssel veröffentlichte der Rat der Europäischen Union eine gemeinsame Erklärung aller Teilnehmer.³ Im Anhang wurden „Prioritäten der Östlichen Partnerschaft für die Zeit nach 2020“ formuliert. Dort heißt es, dass im Rahmen einer gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätspolitik künftig neben zivilen auch militärische Missionen unterstützt werden sollen. Ein Jahr nach dem vorläufigen Ende des dritten Bergkarabachkrieges klingt das einerseits ergebnisorientierter als bisher. Andererseits stellt sich die Frage nach der Ernsthaftigkeit solcher Erklärungen. Insbesondere die Republik Armenien fühlte sich in dem fast siebenwöchigen Krieg vom September

bis November 2020 von der internationalen Gemeinschaft alleingelassen. Es ist in der Tat erstaunlich, wie hilf- und einfallslos die Europäische Union dem Krieg vom 27. September bis 9. November zusah. Es war immerhin ein Krieg zwischen zwei Akteuren der Östlichen Partnerschaft und darüber hinaus ein mit hochmodernen Waffen geführter. Letzteres war der Grund, warum sich zumindest die Bundeswehr bzw. das deutsche Verteidigungsministerium für den Krieg interessierte. Vom Deutschen Bundestag, dem Auswärtigen Ausschuss oder dem für Menschenrechte erreichten nur allgemeine Erklärungen, gerichtet an beide Kriegsparteien, die Öffentlichkeit. Während des (vorläufig) letzten Krieges im Herbst 2020 war von der sogenannten Minsker Gruppe der OSZE überhaupt nichts zu hören. Diese ist eigentlich die wichtigste Institution zur Vermittlung eines Friedens zwischen den Konfliktparteien.

Irreführende Dominanz des geopolitischen Narrativs in der gegenwärtigen Berichterstattung

In der medialen Berichterstattung und größtenteils auch in wissenschaftlichen Beiträgen über den Bergkarabachkonflikt überwiegt seit Langem ein geopolitisches Narrativ zur Erklärung nahezu aller Ursachen. Demnach erscheinen die beiden Hauptakteure⁴ letztendlich nur als Objekte im Spiel der regionalen Mächte Russland, Türkei

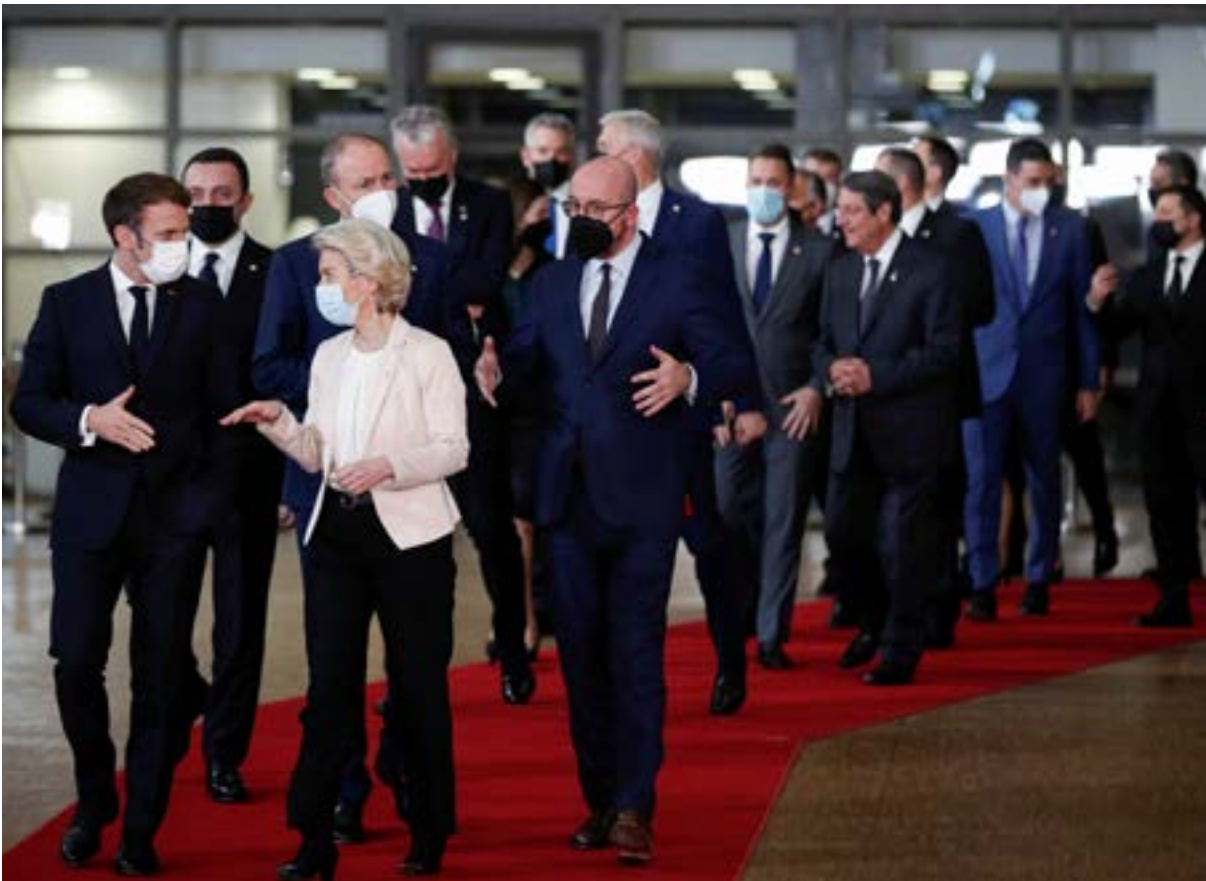
und Iran. Nun ist überhaupt nicht zu bezweifeln, dass Russland und die Türkei mittels des Bergkarabachkonflikts versuchen, eigene Ziele zu verfolgen, und dass mit Iran ein weiterer Akteur in der regionalen Geopolitik wieder in Erscheinung getreten ist. Selbst Israels massive Waffenverkäufe an Aserbaidschan inklusive der letztlich kriegsentscheidenden Drohnen dürften nicht nur geschäftlichen Interessen gedient haben.

Aber diese geopolitische Dominanz in der Berichterstattung verstellt allzu häufig den Blick auf die internen Prozesse Aserbaidschans und Armeniens. Die beiden Länder und die Enklave Bergkarabach sind nicht nur Objekte, sondern in viel höherem Maße Subjekte der gewaltsamen Prozesse. Die geopolitische Situation in dieser Region hat sich im 20. Jahrhundert mehrfach

gewandelt, insbesondere das Verhältnis zwischen dem Russischen Reich respektive dem Sowjetimperium und dem Osmanischen Reich bzw. der Türkei. Der bilaterale Konflikt um die Enklave hingegen ist seit gut einhundert Jahren derselbe. Damit soll auch der diesem Beitrag zugrundeliegende zeitliche und politische Rahmen umrissen sein.

Einhundert Jahre Bergkarabachkonflikt

Die Etablierung der bolschewistischen Macht im südlichen Kaukasus brachte zunächst Bewegung in die sogenannte Armenische Frage. Die panturkistisch motivierte späte Nationenwerdung Aserbaidschans, der Beginn der sowjetischen Nationalitätenpolitik im Südkaukasus und die Nichtbeantwortung der „Armenischen Frage“



Treffen der Östlichen Partnerschaft: Auch Armenien und Aserbaidschan sind Teil dieser Initiative der Europäischen Union. Dennoch sah die EU dem jüngsten Krieg weitestgehend hilf- und einfallslos zu.
Quelle: © Johanna Geron, Reuters.

sind die unmittelbaren Ursachen für den Beginn des eigentlichen Bergkarabachkonflikts. Dieser ist also rund einhundert Jahre alt. Damit ist dieser Konflikt der älteste innerethnische im post-sowjetischen Raum. Die christlichen Armenier passten in die panturkistischen Vorstellungen nicht hinein, schon gar nicht mit einem eigenen Territorium, das alle kompakt von Armeniern besiedelten Gebiete in einem Staat zusammengebracht hätte. Diese Überlegung gehört zur Grundkonstellation des heutigen Konflikts. In einer Zeit, als kurz nach dem Ersten Weltkrieg die Idee des Selbstbestimmungsrechts der Völker international Konjunktur hatte, wurde genau dieses den Armeniern vorenthalten.

70 Jahre spielte sich der Konflikt unter dem Schutzschild der Sowjetunion ab. Dank einer starken Zentralmacht blieb der Konflikt in dieser Zeit insofern „friedlich“, als dass die Auseinandersetzung nicht mit offener und massiver Waffengewalt ausgetragen werden konnte. Aber auch in der Sowjetzeit wurde der Bergkarabachkonflikt keineswegs befriedet. Wenn überhaupt, dann passt der allseits und in der Gegenwart arg strapazierte Terminus *frozen conflict* auf die Zeit des sowjetischen Imperiums.

Ende des Sowjetimperiums – Chaos und nationale Wiedergeburt

Jedoch spätestens seit 1988 entwickelte sich der Konflikt zwischen den beiden Sowjetrepubliken Aserbaidschan und Armenien zu einem opferreichen Krieg. Unabhängig von allen Diskussionen über völkerrechtliche Aspekte, das Territorialprinzip als wichtigstes Argument der aserbaidchanischen Seite oder über das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Kern des armenischen Narrativs wurden jeweils neue Realitäten mit Waffengewalt geschaffen. Dies war der Fall im ersten Bergkarabachkrieg 1991 bis 1994, im zweiten im April 2016, hier allerdings eher mit einer Festigung des 1994 geschaffenen Status quo⁵, und schließlich im dritten Krieg vom 27. September bis 9. November 2020. Gerade vor diesem Hintergrund reicht es nicht aus, den Konflikt um Bergkarabach einen „eingefrorenen“ zu nennen, weil eine solche Apostrophierung den

falschen Eindruck suggeriert, Waffenstillstände würden automatisch zu Verhandlungen führen. Gerade beim Bergkarabachkonflikt zeigt sich, dass in den Zeiten zwischen den Waffenstillständen bezüglich einer Konfliktlösung kaum etwas Substantielles passiert ist. Wer auf die jetzige Situation und die durch den jüngsten Kriegsverlauf eingetretenen Folgen schaut, wird sicher nicht zu dem Ergebnis kommen können, dies sei ein Abschluss des Konflikts. Völkerrechtlich handelt es sich um keinen Friedensvertrag, sondern um einen vorläufigen Stopp der Kampfhandlungen.

Die Entstehung der beiden Nationen Aserbaidschan und Armenien ist nur im Kontext des Ersten Weltkrieges zu verstehen.

Vor allem muss beachtet werden, dass auch mit diesem Waffenstillstandsabkommen der rechtliche Status von Bergkarabach in keiner Weise geregelt wurde. Dies wäre aber die Grundvoraussetzung, um das langfristige Problem für die in Bergkarabach lebenden Armenier, nämlich deren Sicherheit, zu gewähren. Dieses Ziel scheint nunmehr in noch größere Entfernung gerückt zu sein. Aserbaidschan sieht auch weiterhin keinen Anlass, über den rechtlichen Status Bergkarabachs überhaupt Verhandlungen zu führen. Mehr als ein Drittel des Territoriums von Bergkarabach steht nunmehr unter direktem Einfluss Bakus.

Sowjetisierung und Nationalisierung als Katalysatoren des Konflikts

Die Entstehung der beiden Nationen Aserbaidschan und Armenien ist nur im Kontext des Ersten Weltkrieges zu verstehen. Insofern spielen in diesem Fall geopolitische und strategische Überlegungen insbesondere auf osmanischer und russischer Seite eine herausragende Rolle. Zweifellos wurde die Entstehung einer aserbaidchanischen Nation im Wesentlichen durch

das Osmanische Reich befördert. Armenien wiederum hatte im Zweifelsfall Russland an seiner Seite, obwohl das Verhältnis beider nie spannungsfrei war. Schon im zaristischen Russland hatte die Führung in Sankt Petersburg niemals Interesse daran, „die überwiegend armenisch besiedelten Gebiete im Südkaukasus zu einer administrativen Einheit zu vereinigen. Auf keinen Fall wollte sie dem armenischen Bestreben nach Bildung eines Nationalstaates Vorschub leisten“.⁶ Die sogenannte Armenische Frage war für die regionalen Mächte stets eine heikle. Auch die Bolschewiki in der Sowjetunion hatten kein Interesse daran, das Territorium der Sozialistischen Sowjetrepublik Armenien den tatsächlichen Siedlungsgebieten der Armenier anzupassen, obwohl dies mit Blick auf die Geografie im Südkaukasus durchaus möglich gewesen wäre und eigentlich der bolschewistischen Auffassung von Nation und Imperium entsprochen hätte.⁷

Der Südkaukasus wurde nach 1915 stärker noch als zuvor Zufluchtsort für die Überlebenden des Völkermords an den Armeniern.

Es gehört zu den Paradoxien der Geschichte des 20. Jahrhunderts, dass die Bolschewiki als „Avantgarde“ der marxistisch-leninistischen Ideologie bei der Organisation ihres Sowjetreiches im Grunde genommen ganz unmarxistisch vorgehen. Die Einwohner des Imperiums waren nicht nur Bürger der Sowjetunion, sondern gleichzeitig auch einer bestimmten Nation, die wiederum im Wesentlichen ethnisch definiert war oder sein sollte.⁸ Von einem sauberen „marxistischen Klassenstandpunkt“ aus ist eine solche Vorgehensweise bei der Organisation des Staates sehr weit entfernt. Nationen sollten ja gerade irrelevant werden. Damit hatten aber die Bolschewiki – vielleicht unbewusst – einen Schwelbrand gelegt, der mit dem Ende ihres Imperiums zu einem Großfeuer anwuchs, das

bis heute längst nicht gelöscht ist, ja nicht einmal unter Kontrolle zu sein scheint.

Politik und Propaganda in den Steinbrüchen der Geschichte

Der lange Schatten des Genozids von 1915

Schon seit Mitte des 19. Jahrhunderts wurde der Südkaukasus immer mehr zum Zufluchtsort für Armenier aus dem gesamten Osmanischen Reich. Die im heutigen Diskurs über den Bergkarabachkonflikt immer wieder zu nennenden Orte bzw. Städte wie Eriwan, Zangezour, Nachitschewan, Stepanakert, Schuscha bzw. Schuschi und eben Karabach waren bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert die geografischen Hotspots für den sich dann entwickelnden Konflikt um Bergkarabach. Im Ergebnis des Ersten Weltkrieges, der Oktoberrevolution und des Ausgreifens der bolschewistischen Herrschaft auf den Südkaukasus um das Jahr 1920/1921, das erst durch den Sieg im Bürgerkrieg ermöglicht wurde, entstand in der Region eine explosive Mischung.

Der Südkaukasus wurde nach 1915 stärker noch als zuvor Zufluchtsort für die Überlebenden des Völkermords an den Armeniern. Deren Erinnerungsnarrative und -kultur wurden in der Folgezeit für die Armenier zu einer wesentlichen Triebkraft im Bergkarabachkonflikt – bis heute.⁹ In der kurzen Zeit des Bestehens der ersten Republiken Aserbaidschans und Armeniens 1918 bis 1920 entwickelte sich eine Gewaltspirale zwischen beiden Völkern mit gegenseitigen Massakern an unterschiedlichen Orten des südlichen Kaukasus. So wurden im März 1918 in Baku und einigen umliegenden Orten Tausende Aserbaidschaner Opfer von Pogromen durch überwiegend armenische Einheiten. Eine besonders schlimme Rolle spielte dabei der Anführer der „Bakuer Kommune“¹⁰ Stepan Schahumjan, ein armenisch-stämmiger georgischer Bolschewik.¹¹ Im September 1918 wiederum fand ein Massaker aserbaidschanischer Truppen an Armeniern statt, das mit tätiger Unterstützung der Osmanen begangen wurde, womit die Armenier ein entsetzliches Déjà-vu erlebten. Was das Ausmaß anbelangt, so müsste für diesen Anfang des gewalttätigen Bergkarabachkonflikts



Obenau: Im jüngsten Waffengang konnte Aserbaidtschan die Kontrolle über bedeutende Teile der Konfliktregion Bergkarabach und anliegende Gebiete gewinnen. *Quelle:* © Umit Bektas, Reuters.

zumindest das Massaker vom März 1920 erwähnt werden, bei dem etwa 22.000 Opfer auf armenischer Seite zu beklagen waren.¹²

Kollektives Gedächtnis und Traumatisierung

Es wäre müßig, alle diese Ereignisse von Massakern, Pogromen und Gegenmassakern an dieser Stelle aufzuzählen. Es sollen nur die Anfänge des gewaltsamen Konfliktes umrissen werden, die von nun an die Auseinandersetzung um Bergkarabach prägten. Bis zum heutigen Tag ist das gegenseitige Aufzählen und Vorhalten von Pogromen und tatsächlichen oder vermeintlichen Gegenpogromen der letzten einhundert Jahre probates

Mittel der politischen Akteure, eigenes Handeln im Bergkarabachkonflikt zu legitimieren. In der gegenwärtigen Auseinandersetzung beziehen sich diese „Legitimierungen“ in der Regel auf die gegenseitigen Pogrome seit 1988. Für einen Schritt näher an einen sinnvollen Dialog ist aber auch damit nichts gewonnen.

Bergkarabach – vergiftetes Erbe zaristischer und sowjetischer Nationalitätenpolitik

Die endgültige Übernahme des Südkaukasus durch die Bolschewiki wurde zum Kulminationspunkt des Bergkarabachkonflikts zwischen Aserbaidtschan und Armenien. Letztere hatten

sich kurzzeitig als nationale Republiken organisiert. Diese Episode dauerte allerdings nur bis 1920. Dann erbten die Bolschewiki auch den Bergkarabachkonflikt. Für die Armenier war dieser Machtwechsel, der ja auch andere politische und ideologische Prämissen und Forderungen mit sich brachte, zunächst nicht nur negativ konnotiert.¹³ Im Grunde genommen brauchten die Armenier die Bolschewiki „nur“ an deren eigene Forderungen zu erinnern. Mit Blick auf die rechtliche Stellung der „Völker der Sowjetunion“ wurde schon vor der Oktoberrevolution das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ in Deklarationen massiv betont.¹⁴

Jedoch spielte bei der territorial-nationalen Aufteilung des Südkaukasus jetzt schon die bolschewistische Nationalitätenpolitik eine wichtige Rolle. Der zuständige „Volkskommissar für Nationalitätenfragen“, J. W. Stalin, griff letztendlich persönlich in die Verhandlungen ein. Offenkundig wollte die Führung der damals noch existierenden Russischen Kommunistischen Partei vermeiden, den ziemlich kompakt auf einem Territorium lebenden Armeniern ein einheitliches Staatsgebiet zuzugestehen. Das im Großen und Ganzen heute existierende Territorium der Republik Armenien wurde zur Armenischen Sozialistischen Sowjetrepublik (SSR) mit Eriwan als Hauptstadt. Nachitschewan hingegen, das seit 1849 zusammen mit Eriwan zum „Armenischen Oblast“ innerhalb des Zarenreiches gehörte, wurde losgelöst und zum autonomen Territorium erklärt. Aus aserbaidsschanischer Sicht handelt es sich selbst nach den eigenen Narrativen um eine Exklave, die keine direkte Grenze mit Aserbaidsschan hat. Mit der Isolierung Bergkarabachs wurde das relativ kompakte Siedlungsgebiet der Armenier dreigeteilt – Armenien, Nachitschewan und Bergkarabach.

Die ganz wesentlich auf türkischen Druck zustande gekommene Vereinbarung im Rahmen des russisch-türkischen Vertrags vom 16. März 1921 enthielt eine bemerkenswerte Klausel.¹⁵ Demnach sollte das „autonome Territorium“ Nachitschewan dem Protektorat Aserbaidsschans unterstellt und „niemals einem dritten Staat“ überlassen werden. Nach Lage der Dinge konnte

mit diesem „dritten Staat“ nur Armenien gemeint sein. Mit etwa 50.000 Einwohnern in Nachitschewan hatten die Armenier eine relative Mehrheit, die sich allerdings durch diese Regelungen zunehmend völlig isoliert sah.

Eine fatale Entscheidung mit Stalins Handschrift

Bergkarabach hingegen war in noch viel deutlicherem Maß ein Gebiet, das vor rund einhundert Jahren überwiegend von Armeniern bewohnt war, deren Bevölkerungsanteil etwa 90 Prozent betrug. Im Sommer des Jahres 1921 stand die Entscheidung über den Status von Bergkarabach an. Aus bolschewistischer Sicht war das dafür relevante Gremium das Kaukasische Büro des Zentralkomitees der Russländischen Kommunistischen Partei (Bolschewiki). Was am 4. und 5. Juli 1921 bei diesen Verhandlungen geschah, zeigt die ganze Komplexität und Verworrenheit bei der Suche nach den Ursachen dieses hier zur Debatte stehenden Konflikts.

In der rhetorischen Auseinandersetzung um den Bergkarabachkonflikt stehen sich aserbaidsschanische und armenische Narrative diametral gegenüber.

In der Sitzung am 4. Juli entschied das Gremium, Bergkarabach der Armenischen SSR zuzuordnen.¹⁶ Bei der Sitzung am 5. Juli, an der auch Stalin persönlich teilnahm, obwohl er dem Gremium formell gar nicht angehörte, wurde nochmals abgestimmt und mit einer Stimme Mehrheit Bergkarabach der Aserbaidsschanischen SSR zugesprochen. Man kann davon ausgehen, dass wirtschaftliche bzw. administrative Überlegungen bei dieser Entscheidung eine Rolle spielten.¹⁷ Aber Stalin dürfte es auch darum gegangen sein, die Armenische SSR nicht allzu groß werden zu lassen. Das war schon die Politik des Zarenreiches gewesen.

Der Gordische Knoten im Bergkarabachkonflikt – Territorialprinzip versus Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Perzeption im Westen

In der rhetorischen Auseinandersetzung um den Bergkarabachkonflikt stehen sich aserbaidische und armenische Narrative so diametral gegenüber, dass es kaum noch sinnvoll erscheint, die Diskussionen neu zu beleben. Wer aber wie die EU und Deutschland bisher militärische Mittel zur Konfliktlösung ausschließt, muss dann zumindest positioniert und bereit sein, den politischen Dialog auf breiter Ebene zu führen. Wie soll ansonsten ein anspruchsvolles Programm wie das der Östlichen Partnerschaft umgesetzt werden?

Das armenische Narrativ betont das völkerrechtliche Prinzip der Selbstbestimmung der Völker.

Die Frage der Legitimität der beiden völkerrechtlichen Narrative „Unverletzlichkeit des Territoriums“ und „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ bzw. deren konkrete Anwendbarkeit im Fall Bergkarabach muss diskutiert werden. Sie ist alles andere als geklärt. Spätestens seit Beginn des ersten Bergkarabachkriegs (1991 bis 1994) zeigt sich hier eine Diskrepanz in der Wahrnehmung sowohl der direkt Beteiligten als auch der beobachtenden Dritten zur tatsächlichen Situation und zum Stand der Forschung. Zu diesen Dritten gehören die Deutschen, die nicht nur evident am Programm der Östlichen Partnerschaft beteiligt, sondern auch Mitglied der Minsker Vermittlergruppe der OSZE sind. Wie steht es nun um die Perzeption des Bergkarabachkonflikts in Deutschland? Wer hat Recht mit dem Anspruch auf die gut 4.400 Quadratkilometer Land, in denen zuletzt, also bis zum 27. September 2020, knapp 150.000 Armenier lebten?¹⁸

Das trügerische Gefühl, „neutral“ zu sein

Das aserbaidische Narrativ stützt sich auf das völkerrechtliche Prinzip der territorialen Integrität. Untermauert wird dieser Standpunkt immer wieder mit dem Hinweis auf vier UN-Sicherheitsratsbeschlüsse aus dem Jahr 1993. Es handelt sich um die Resolutionen 822, 853, 874 und 884.¹⁹ In diesen wird Armenien aufgefordert, die sieben das eigentliche Bergkarabach umschließenden Regionen, die von den Armeniern 1991 bis 1994 erobert worden waren, wieder zu räumen. Zu Gewaltverzicht werden beide Seiten gleichermaßen aufgefordert. Aus aserbaidischer Perspektive sollen jedoch die Bergkarabach-Armenier in keinem Fall als eigenständige Subjekte jeglicher Verhandlungen akzeptiert werden. Dieser Standpunkt wird in zahllosen Pressemitteilungen, Positionspapieren und Statements seitens der Aserbaidischen immer wiederholt. Viele internationale Akteure in den Gremien und Institutionen der EU, OSZE oder im Europarat haben sich diese Lesart zu eigen gemacht.

Das armenische Narrativ betont hingegen das völkerrechtliche Prinzip der Selbstbestimmung der Völker, das in der Zeit der beginnenden Sowjetisierung und mithin der bolschewistischen Nationalitätenpolitik durchaus eine gewichtige Rolle spielte. Aber die armenische Argumentation ist deutlich komplizierter und erfordert beim Rezipienten die Bereitschaft, die komplexe Genesis der „Armenischen Frage“ mit einzubeziehen, beispielsweise das sich aus den Erfahrungen des Genozids 1915 ergebende Sicherheitsbedürfnis der Armenier. Muss diese Argumentation deshalb falsch sein und darf mithin ignoriert werden? Bis heute gibt es seitens internationaler Akteure kein belastbares Angebot, wie die Sicherheit der Bergkarabach-Armenier gewährleistet werden könnte. Nach dem letzten Krieg hängt diese umso mehr an einem dünnen Faden.

Eine alleinige Legitimation aufgrund des Territorialprinzips im Sinne des aserbaidischen Bergkarabach-Narrativs ist aber weder völkerrechtlich noch historisch zu begründen. Das ist zwar keine völlig neue Erkenntnis. Aber sie

spielt bei den öffentlichen Auseinandersetzungen kaum eine Rolle.²⁰ Vermeintlich „neutrale“ Sichtweisen bedienen letztendlich ausschließlich das aserbaidische Narrativ.

Otto Luchterhandt, viele Jahre Professor für Internationales Recht in Hamburg und aus völkerrechtlicher Perspektive wie kein anderer mit dem Thema befasst, untersuchte in zahlreichen Publikationen den Status von Bergkarabach. Mit Bezug auf das sogenannte Austrittsgesetz vom April 1990 resümierte er: „Dass damit die Grundlage der 1921 aus machtpolitischen Kalkül getroffenen Entscheidung über Karabach weggefallen war, ist den Hauptakteuren in der internationalen Staatengemeinschaft – bis heute – verborgen geblieben.“ Das „Austrittsgesetz“ vom April 1990 regelte die Formalien für den Fall, dass eine Sowjetrepublik aus dem Verband der Sowjetunion austreten wollte. Diese Möglichkeit beinhalteten zwar auch schon die früheren Verfassungen der Sowjetunion, freilich ohne dass diese Option jemals in Anspruch genommen worden wäre. Aber das „Austrittsgesetz“ – oder wie die zusätzliche Passage genau formuliert ist: „über das Verfahren der Entscheidung der Fragen, die mit dem Austritt einer Unionsrepublik verbunden sind“ – ging darüber hinaus, denn es regelte auch, was mit den auf dem Territorium der Sowjetrepubliken liegenden autonomen Gebietskörperschaften geschehen solle.²¹

Aserbaidischens Unabhängigkeitserklärung ignorierte das Selbstbestimmungsrecht der Armenier in Bergkarabach.

Demnach konnte eine Sowjetrepublik den Austritt aus der Sowjetunion erklären, so wie es rein theoretisch schon seit der ersten Sowjetverfassung möglich war. Mit dem sogenannten Austrittsgesetz vom April 1990 sollte auch das Schicksal der innerhalb einer autonomen Gebietskörperschaft lebenden Menschen völkerrechtlich geklärt werden. Im konkreten Fall stellte sich die Frage: Was würde mit den

Armeniern in Bergkarabach geschehen, wenn sich die Titularnation Aserbaidischens per Referendum aus der Sowjetunion löst? Gemäß Austrittsgesetz müssten in diesem Fall die Bewohner Bergkarabachs per Volksentscheid darüber abstimmen, ob sie weiter zu dieser Sowjetrepublik gehören oder als selbständige Einheit die Titularnation verlassen bzw. weiter zur Sowjetunion gehören wollten. Genau diese Möglichkeit nahmen die Armenier von Bergkarabach in Anspruch, als sie am 10. Dezember 1991 in einem ordentlichen und freien Verfahren ihre weitere Zugehörigkeit zur Sowjetunion erklärten. Dieses wurde aber von Aserbaidischens nicht anerkannt bzw. schlichtweg ignoriert.

Aserbaidischens Unabhängigkeitserklärung durch den Obersten Sowjet der Aserbaidischens SSR vom 30. August 1991 vollzog sich im Rahmen des noch geltenden sowjetischen Rechts, die Sowjetunion als völkerrechtliches Subjekt bestand schließlich noch. Demnach hätte Aserbaidischens auch das Referendum der Bergkarabach-Armenier anerkennen müssen. Wenn also Baku sein Recht auf Austritt aus der Sowjetunion im Rahmen des sowjetischen Rechts in Anspruch nahm, das der Bergkarabach-Armenier jedoch ignorierte, dann würde damit das Austrittsverfahren Aserbaidischens rechtlich „in der Luft hängen.“²²

Deutschlands diffuse Positionierung in diesem Konflikt

Kaum jemand in Deutschland würde ernsthaft mit dem Gedanken spielen, ein militärisches Eingreifen im Bergkarabachkonflikt auch nur in Erwägung zu ziehen. Es stellt sich die Frage, was das Vertragswerk der Östlichen Partnerschaft vorgesehen hat für den Fall eines Krieges zwischen zweien ihrer Mitgliedsländer. Die bisherigen Angebote seitens der EU im Rahmen des Programms der Östlichen Partnerschaft reichen längst nicht aus, um deren selbst gesteckte Ziele auch nur annähernd zu erreichen. Der Bergkarabachkonflikt spielt für Aserbaidischens und Armenien sowohl außen- als auch innenpolitisch eine herausragende Rolle. Allein deshalb müsste das Programm der Östlichen Partnerschaft reagieren

und zwar mit konkreten, das Thema auch beim Namen nennenden Angeboten.

Das öffentliche Interesse am Bergkarabachkonflikt scheint in Deutschland nicht groß zu sein.²³ Wenn man entsprechende öffentliche Veranstaltungen während und unmittelbar nach dem (vorläufigen) Ende des letzten Krieges betrachtet, so fiel auf, dass sich an den Narrativen und Frontstellungen nichts geändert hat. Neben den mit viel rhetorischen Nebelkerzen begleiteten Diskussionen über die Fragen, wer diesen Waffengang am 27. September begonnen und wer völkerrechtlich verbotene Waffen eingesetzt habe oder ob syrische Söldner beteiligt waren, wie amerikanische und russische Geheimdienste unabhängig voneinander feststellten, kam es immer wieder auch zum Streit über den völkerrechtlichen Hintergrund des Konflikts. Es ist irritierend, dass die oben erwähnten, rezenten Analysen keinen bzw. nur einen sehr geringen Einfluss auf die Diskussionen haben. Hinzu kommt, dass die seit mindestens einem Jahrzehnt bekannten Vorgänge, die unter dem Begriff „Kaviar-Diplomatie“ laufen, nicht konsequent verfolgt und aufgeklärt wurden.²⁴

Es wäre schon ein Fortschritt, wenn deutsche Politiker besser informiert wären über die gegenwärtige Lage im Südkaukasus.²⁵ Diese ist nicht zu verstehen, ohne die zwei wesentlichen historischen Eckpunkte des Bergkarabachkonflikts in den Blick zu nehmen – die Verweigerung der Selbstbestimmung für die Armenier am Anfang der Sowjetunion und das „Austrittsverfahren“ am Ende des Imperiums. Wenn es um die Frage geht, welche Legitimität jeweils die beiden Narrative haben, historisch und völkerrechtlich, dann wäre es an der Zeit, das bloße Wiederholen des aserbaidchanischen kritisch zu hinterfragen. Der permanente Verweis auf die vier UN-Resolutionen von 1993 ist mit Sicherheit nicht der Weisheit letzter Schluss. Damit allein ist in der heutigen Situation gar nichts zu erklären und im Sinne einer beidseitig anerkannten Friedenslösung erst recht nichts zu gewinnen.

Ein Hinweis auf die Legitimität des Austrittsverfahrens Aserbaidchans und Bergkarabachs

findet sich in keiner offiziellen Erklärung beispielsweise des Bundestags. Die deutsche Politik oder die Mehrheit derjenigen, die qua Zuständigkeit mit dem Bergkarabachkonflikt befasst sind, scheinen mehrheitlich weiterhin das aserbaidchanische Narrativ zu bevorzugen. Dessen ideelle Grundierung geht auf die strategischen Überlegungen J.W. Stalins und der Bolschewiki am Anfang der Sowjetunion zurück. Sollten in einer wertorientierten Außenpolitik nicht auch solche Fragestellungen eine Rolle spielen?

Der Westen zwischen selbstgefälliger Friedensrhetorik, politischem Phlegma und diplomatischer Routine

Die für die Lösung des Konflikts zuständige Minsk-Gruppe der OSZE hat während des letzten Krieges vom 27. September bis 9. November 2020 nicht *eine* substanzielle Initiative ergriffen, um nachhaltig den Konflikt zu befrieden. Auch die Europäische Union, die immerhin über diverse bi- und multilaterale Vereinbarungen seit zwei Jahrzehnten mit den Ländern des südlichen Kaukasus verbunden ist, leistete keinen sichtbaren Beitrag, sondern hüllte sich in Schweigen. Zum Europarat als wichtigster Institution zur Einhaltung der Menschenrechte gehören auch die vollwertigen Mitglieder Armenien, Aserbaidchan, Türkei und seit Kurzem wieder Russland.

Derzeit hängt die Sicherheit der Armenier in Bergkarabach ausschließlich von den Soldaten der russischen Friedensmission ab.

Der Bergkarabachkonflikt als Herausforderung für die europäische und christliche Wertegemeinschaft und die Rolle Deutschlands

Russland ist seit gut 30 Jahren der einzige internationale Faktor, der in der Lage wäre, eine friedliche Lösung des Konflikts zu befördern. Die Waffenstillstandsverträge von 1994, 2016

und zuletzt der vom 9. November 2020 sind alle durch Russlands Initiativen zustande gekommen. Seit Inkrafttreten des Waffenstillstandsabkommens am 10. November 2020 ist die Sicherheitslage der Armenier in Bergkarabach äußerst fragil. Ohne zu dramatisieren, muss man festhalten: Derzeit hängt die Sicherheit der Armenier in Bergkarabach ausschließlich von den etwa 2.000 Soldaten der russischen Friedensmission ab.

Darüber hinaus ist Bergkarabach einer der wichtigsten Orte früher Christenheit. Die Hinterlassenschaften in Gestalt von Kirchen, Klöstern und Friedhöfen reichen bis ins fünfte Jahrhundert zurück. Die Unversehrtheit dieser einmaligen Zeugnisse christlicher Kultur kann derzeit nur noch von Russland garantiert werden. Vor dem Hintergrund der immer wieder zitierten und heraufbeschworenen europäischen „Wertegemeinschaft“ ist es verstörend, dass auch dieser Aspekt im Westen kaum eine Rolle spielt.

Sollte der Westen ernsthaft gewillt sein, diesen Konflikt zwischen Aserbaidschanern und Armeniern zu befrieden, dann muss mit Russland gesprochen werden. Während des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 gab es Angebote Russlands, die diesbezüglich auf eine Arbeitsteilung hinausgelaufen wären. Daran könnte angeknüpft werden. Allerdings haben sich die westeuropäisch-russischen Beziehungen seither nicht zum Guten entwickelt.

Seit Ende der Sowjetunion hat zwischen Aserbaidschanern und Armeniern kein wirklicher Dialog stattgefunden. Es gab allenfalls ein Bekanntgeben sich diametral gegenüberstehender Standpunkte. Deutschland könnte einen wesentlichen Beitrag leisten, um erst einmal die Voraussetzungen für den Beginn eines Dialogs zu schaffen. In einem solchen Dialog kann es nicht darum gehen, entweder das Territorialprinzip oder das der Selbstbestimmung der Völker zu favorisieren. Die äußerst komplexe Gemengelage erfordert politische Lösungen.

Dr. Thomas Schrapel ist Leiter des Regionalprogramms Politischer Dialog Südkaukasus der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tiflis.

- 1 Die sogenannte Minsk-Gruppe der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurde 1992 gegründet, um nach dem vorläufigen Waffenstillstand im Krieg 1991 bis 1994 als Vermittler zwischen den Konfliktparteien zu fungieren. Co-Vorsitzende der Gruppe sind Russland, die USA und Frankreich, Mitglieder unter anderem Großbritannien, Italien, Deutschland und die Türkei.
- 2 Allein die Verwendung des Begriffs „Schuscha“ bzw. „Schuschi“ kann bereits zu enormen Kontroversen führen.
- 3 Rat der Europäischen Union 2021: Gemeinsame Erklärung des Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Drucksache 14964/21, 15.12.2021, in: <https://europa.eu/!4mqdkj> [06.01.2022].
- 4 Eigentlich sind es mit Aserbaidschan, Armenien und der sogenannten Republik Artsakh drei Akteure. Aber aus der Perspektive Armeniens ist die Enklave Bergkarabach Teil Armeniens, obwohl auch die Republik Armenien bis jetzt die von den Bewohnern Bergkarabachs ausgerufenen Republik Artsakh nicht anerkannt hat. Aus Sicht Aserbaidschans werden die Armenier in Bergkarabach gar nicht als eigenständige Subjekte wahrgenommen.
- 5 Dieser „Fünftagekrieg“ endete mit einer schweren Niederlage der Aserbaidschaner.
- 6 Luchterhandt, Otto 2010: Berg-Karabachs Selbstbestimmungsrecht: Begründung und praktische Folgen, in: Soghomonyan, Varam (Hrsg.) Lösungsansätze für Berg-Karabach/Arzach. Selbstbestimmung und der Weg zur Anerkennung, Baden-Baden, S.7. Hier auch Angaben zu weiterführender Literatur über den Siedlungsraum der Armenier im Osmanischen Reich, insbesondere im 19. Jahrhundert.
- 7 Zur Rolle Stalins siehe N.16.
- 8 Deshalb hatten sie auch zwei Einträge in ihren Pässen: Sowjetbürger und Armenier (als Beispiel).
- 9 Diesen Zusammenhang zwischen 1915 und dem Krieg um Bergkarabach zu verstehen ist unabdingbar, um das armenische Narrativ überhaupt nachzuvollziehen.
- 10 Bei der „Bakuer Kommune“ handelt es sich um einen sehr frühen Regionalsowjet, der sich schon einige Tage nach der Oktoberrevolution in Baku konstituierte.
- 11 Näheres bei Baberowski, Jörg 2003: Der Feind ist überall. Stalinismus im Kaukasus, München, S.141 ff.
- 12 Dazu ausführlicher Luchterhandt 2010, N. 6, hier: S.7–9. Bei diesem Massaker wurde der armenisch besiedelte Teil von Schuschi völlig zerstört und alle Reste inklusive der Friedhöfe in der Sowjetzeit eingeebnet.
- 13 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die vorzügliche Analyse bei Luchterhandt 2010, N. 6, hier: S.10 ff.
- 14 In der „Deklaration der Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes“ vom 29. Januar (gregorianisch) 1918 wurde dies ausdrücklich und exklusiv gerade für Armenien festgelegt. Luchterhandt weist darauf hin, dass diese Passage sogar in die erste Verfassung der RSFSR aufgenommen wurde.

- 15 Siehe Luchterhandt 2010, N.6, S.10.
- 16 Krüger, Heiko 2009: Der Berg-Karabach-Konflikt. Eine juristische Analyse, Heidelberg. Krüger spielt mit seiner Lesart, der Sitzungstag am 4. Juli 1921 habe nur der Vorbereitung des eigentlichen Entscheidungstags am 5. Juli gedient, die Dramatik dieser Entscheidungsfindung deutlich herunter. Nariman N. Narimov, der Vorsitzende der KP Aserbaidschans und Mitglied des Gremiums, griff zu einem Trick, indem er die Entscheidung gewissermaßen vertagte und diese durch Moskau herbeigeführt sehen wollte. De facto sollte kein Geringerer als J. W. Stalin entscheiden.
- 17 Die Bolschewiki machten es sich gewiss nicht einfach mit den Grenzziehungen. Diese wurden nicht mit Lineal und Stift sowie geraden Linien auf den Karten gezogen. Sie berücksichtigten durchaus traditionell gewachsene Gewohnheiten und Festlegungen. In diesem Fall spielte vor allem der Umstand eine Rolle, dass viele aserische Bauern für ihr Vieh an den Rändern von Bergkarabach gewohnheitsmäßig seit langer Zeit Flächen als Sommerweiden nutzten. Im Sinne einer einheitlichen Verwaltung schien es manchen somit effizienter, das Territorium von Bergkarabach Aserbaidshan zuzuordnen, zu dem die Nutzer dieser Weiden gehörten. Diese aus wirtschaftspolitischer Vernunft getragene Überlegung ist aber nur ein Aspekt des Problems.
- 18 Es gibt derzeit keine präzisen Angaben über die Zahl der wegen des letzten Krieges geflüchteten und wieder rückgekehrten Armenier aus Bergkarabach. Nach letzten Informationen sollen es jetzt wieder ca. 80.000 Armenier sein, die in ihre Heimat zurückgekehrt sind.
- 19 Alle diese Resolutionen stammen aus dem Jahr 1993 und wurden zwischen April und November beschlossen, also mitten im sogenannten ersten Bergkarabachkrieg.
- 20 Der Beitrag bezieht sich hier nur auf einige ausgewählte deutsche Reflexionen zu diesem Thema.
- 21 Zuletzt dazu Luchterhandt, Otto 2021: Meinung: Das Völkerrecht und der Berg-Karabach-Konflikt, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 07.12.2021, in: <https://bpb.de/344244> [06.01.2022] mit einer Reihe weiterer Literaturangaben.
- 22 Ebd.
- 23 Als die beiden Botschafter Aserbaidschans und Armeniens im November 2020 unabhängig voneinander Pressekonferenzen gaben, war der Saal der Bundespressekonferenz nahezu leer, was nicht an den Coronabeschränkungen lag.
- 24 Unter dem Begriff „Kaviar-Diplomatie“ wurden in den letzten etwa zehn Jahren in verschiedenen Medien Vorgänge subsumiert, bei denen insbesondere Abgeordnete des Deutschen Bundestags oder ehemalige Abgeordnete durch auffallend positive Beurteilungen der innenpolitischen Verhältnisse Aserbaidschans bekannt wurden. Über diverse Beratungsfirmen floss dabei Geld aus aserbaidchanischen Quellen. Die Diskussion kulminierte im Frühjahr 2021 im Kontext der sogenannten Maskenaffäre, bei der wiederum Abgeordnete durch Vermittlung von Coronamasken hohe Provisionen kassierten. Zum Teil waren dies Abgeordnete, die an beiden Vorgängen beteiligt waren. Bis zur heißen Phase des Wahlkampfes verschwand das Thema „Kaviar-Diplomatie“ wieder aus der Öffentlichkeit, ohne dass es ernsthafte Konsequenzen gegeben hätte.
- 25 So beschloss am 7. Dezember 2012 die Arbeitsgruppe Außenpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion unter deren damaligem Sprecher Philipp Mißfelder († 2015) ein Positionspapier. Mit ausschließlichem Verweis auf die vier UN-Resolutionen von 1993 und unter völliger Ignoranz der darüber hinaus gehenden völkerrechtlichen Diskussion wurde eine mehr als deutliche proaserbaidchanische Position eingenommen. Besonders irritierend war dabei auch, dass das Positionspapier der AG Außenpolitik zuerst über das aserbaidchanische Außenministerium bekannt und erst zwei Wochen später in deutschen Medien erwähnt wurde.

ISSN 0177-7521
38. Jahrgang
Ausgabe 1|2022



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

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Dr. Sören Soika

Redaktion:
Dr. Canan Atilgan
Thomas Birringer
Dr. Stefan Friedrich
Benjamin Gaul
Dr. Lars Hänsel
Dr. Peter Hefele
Frank Priess
Thomas Tödting
Sabina Wölkner
Nils Wörmer
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:
Tim Knauth, Leonie Lieske und Lyn Westphal

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

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

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

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

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

Titelfoto:
Ende eines Einsatzes: Chris Donahue, Generalmajor der 82. Luftlandedivision der US-Streitkräfte, besteigt als letzter US-Soldat ein Transportflugzeug zum Abflug aus Afghanistan.
© US Army, via Reuters.
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:
Dr. Benedikt Helfer
Oliver Seifert

Gestaltung/Satz:
racken GmbH, Berlin

Druck:
Print & Media, Rostock



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

Gemeinsam mehr erreichen

Der Freundeskreis der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Die Förderer des Freundeskreises gehören zur „Familie“ und stehen in regelmäßigem Austausch mit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie erhalten kostenlos aktuelle und wissenswerte Informationen zur Stiftungsarbeit im In- und Ausland. Exklusiv für den Freundeskreis bietet die Stiftung Seminare und regionale Veranstaltungen wie Stammtische mit hochkarätigen Referenten an. Im Rahmen von politischen Studienreisen – unterstützt vom internationalen Netzwerk der Stiftung – bekommen die Förderer einmalige Einblicke und unvergessliche Eindrücke der besuchten Länder und ihrer Politik, Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur.

Als Förderer im Freundeskreis tragen Sie dazu bei, die Leistungsfähigkeit und hohe Qualität des Angebots der Konrad-Adenauer-Stiftung langfristig zu sichern. Wir bedanken uns für Ihr Engagement!

Weitere Informationen über den Freundeskreis und den jährlichen Förderbeitrag finden Sie unter www.kas.de/freundeskreis.

Ihre Ansprechpartnerin:

Dr. Christine Wagner

Telefon: 030/26996-3256

Telefax: 030/26996-53256

christine.wagner@kas.de

Freundeskreis der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Klingelhöferstraße 23 | 10785 Berlin



auslandsinformationen.de
fb.com/internationalreports
twitter.com/auslandsinfo
instagr.am/auslandsinfo