

# ÖMZ

ÖSTERREICHISCHE MILITÄRISCHE ZEITSCHRIFT

In dieser Onlineausgabe

*Heinz Brill*

Weltbevölkerung und Ressourcen

Die Verteilungskämpfe der Zukunft

*Jörg-Dietrich Nackmayr*

„Amerikas Pazifisches Jahrhundert“

Warum der Westen 2014 nicht aus Afghanistan abziehen wird

*Thomas Rapatz*

Der Kaukasuskonflikt zwischen Georgien und der Russischen Föderation

*Oliver Bringmann*

Die ATHENA-Finanzierung militärischer EU-Operationen - Rückblick auf den Review 2011  
und Ausblick bis 2014

Zusätzlich in der Printausgabe

*Günther Trattnig*

System Lebenszyklus Management im BMLVS

Das Management von komplexen Systemen über deren Lebenszyklus - eine betriebswirtschaftliche Methode  
zur Betriebsorganisation

*Hans Otto Schmidt*

Europa als Werte-, Sicherheits- und Rechtsgemeinschaft (Teil 2)

*Marcus Jurij Vogt*

Durch die Wüste

Paradigmatische Relevanz Karl Mays für die (militärische) Führungs

*Bruno Lezzi*

Zwischen Aufbruch und Stagnation

Die Schweizer Armee sucht ein neues Rollenverständnis

*sowie zahlreiche Berichte zur österreichischen und internationalen Verteidigungspolitik*

# Weltbevölkerung und Ressourcen

## Die Verteilungskämpfe der Zukunft

Heinz Brill

Sieben Milliarden Menschen leben - zumindest rechnerisch - seit Ende 2011 auf der Erde. Die Ressourcen der Erde dagegen sind trotz nachwachsender Rohstoffe und erneuerbarer Energien endlich.<sup>1)</sup> Ob Nahrung, Wasser oder Energie - es drohen Versorgungsengpässe und Verknappung. Ein Ende des Bevölkerungswachstums ist nicht in Sicht: Bis zum Jahr 2050 sollen ca. neun Milliarden Menschen auf der Erde leben. Nach den vorliegenden UNO-Prognosen verändert die „Bevölkerungsexplosion“ die Welt zunehmend, denn sie findet nicht in Europa statt, sondern in Asien, Afrika und Ibero-Amerika. Keine Frage: Die Verteilungskämpfe werden an Intensität zunehmen, und zugleich bestimmen Ressourcen, Wasser, Energie und Boden die gegenwärtige Diskussion und die großen Herausforderungen der Zukunft.

Bei den Szenarien zur Stabilisierung instabiler Räume werden v.a. in der Sicherheitspolitik die Experten (Politikberater und Think-Tanks) verstärkt mit geoökonomischen und geoökologischen Fragen konfrontiert. Bereits kurz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts schrieb der damalige Abgeordnete des Deutschen Bundestages und heutige Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung, Thomas Kossendey, in weiser Voraussicht: *„Wir werden in der Zukunft verstärkt Vorsorge gegen Risiken zu treffen haben, die eine völlig andere Qualität haben als die Bedrohung durch den Warschauer Pakt zu Zeiten der Konfrontation. Ich denke an die Risiken und Konsequenzen aus dem explosiven Bevölkerungswachstum auf der ganzen Welt:*

- das Armutsgefälle,
- die Auswirkungen der Industrialisierung auf die Biosphäre, die Ungewissheit über die Verfügbarkeit von Energie- und Wasservorräten,
- die Probleme landwirtschaftlicher Produktion und Versorgung und

*- die zunehmenden Gefahren von Handelskonflikten (...)*  
*Unsere Sicherheitspolitik kann sich also in Zukunft nicht mehr nur auf politisch-ideologische Entspannung, Abrüstung und Kriegsverhinderung beschränken. Sie muss gleichzeitig überall auf der Welt auch die wachsende Armut und die Zerstörung der Umwelt bekämpfen; sie muss dem neuen Risiko- und Konfliktpotential mit neuen, anderen Instrumenten begegnen. Das Militär allerdings wird im Spektrum dieser Sicherheitsvorsorge auch in Zukunft einen wichtigen Platz einnehmen müssen; allerdings werden wir die Instrumente, mit denen wir in Europa und auf der ganzen Welt für mehr Sicherheit sorgen wollen, weit über das Militärische hinaus vorzudenken haben.“<sup>2)</sup>*

In Ergänzung zu den Prognosen, wie sie von Thomas Kossendey u.a. vertreten wurden, legte Mitte der 90er-Jahre des vorigen Jahrhunderts Samuel Huntington der Fachwelt von Wissenschaft und Politik seine Thesen zum „Kampf der Kulturen“ vor. Das provokante Werk diente über Jahre

als Leitlinie und Erklärungsmuster für die künftigen Konflikte der Welt. Die „Geokultur“ als dominanter weltpolitischer Faktor Huntington'scher Prägung ist inzwischen durch neue Geometrien um Macht und Einfluss nicht abgelöst, aber doch überlagert worden. Aufgrund der neuen Weltlage versuchen Politologen, Geografen, Demografen, Ökonomen u.a. - in einer Art Vernetzung - eine Bestandsaufnahme bzw. Skizzierung der politischen Kräfte und Zusammenhänge in globalpolitischer Perspektive zu entwickeln. Denn heute, im Zeitalter des unverkennbaren und rasanten Anstiegs der Weltbevölkerung, bestimmen zunehmend die großen Verteilungskämpfe um Ressourcen die Weltpolitik.

Welche neuen Handlungsspielräume, Optionen und Perspektiven sich den europäischen und weltpolitischen Akteuren aufgrund der geänderten globalen Rahmenbedingungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts eröffnen, sind bereits in zahlreichen „Trendanalysen“ erkennbar. Aus diesem Grund richtet sich die Zielsetzung dieser Studie v.a. auf die Herausarbeitung wichtiger Problemfelder und daraus abgeleiteter zentraler Fragen:

1. Gibt es eine Wechselbeziehung zwischen Bevölkerungsentwicklung und Ressourcenbedarf?
2. Können relativ fixe Faktoren (Ressourcen) mit variablen Faktoren (Bevölkerungsentwicklung) für eine friedliche Zukunft der Weltpolitik miteinander vereinbart werden?
3. Welche Konfliktpotenziale bzw. Szenarien zeichnen sich ab?
4. Welche Konfliktlösungen sind in der Diskussion?

Mit dieser Skizzierung soll die Analyse in einer Zeit des Wandels Orientierung geben.

### Der rasante Anstieg der Weltbevölkerung zur 7. Milliarde

Das Wachstum der Weltbevölkerung zur jeweils nächsten Milliarde entwickelte sich seit Beginn des 19. Jahrhunderts rasant:

1804:	1 Mrd. Menschen
1927:	2 Mrd. Menschen
1959:	3 Mrd. Menschen
1974:	4 Mrd. Menschen
1987:	5 Mrd. Menschen
1999:	6 Mrd. Menschen
2011:	7 Mrd. Menschen

Seit den letzten Jahrzehnten wächst die Weltbevölkerung jährlich um ca. 80 Millionen Menschen. Diese Zunahme entspricht in etwa der Bevölkerungszahl Deutschlands. Das bedeutet Verbrauch von mehr Wasser, mehr Energie, mehr Nahrung und mehr Lebensraum.

Beginnend mit dem Jahr 1951 berechnen die UNO-Experten auf der Basis nationaler Erhebungen alle zwei Jahre das künftige Bevölkerungswachstum. Am 11. Juli 1987 überschritt die Weltbevölkerung die Zahl von fünf Milliarden Menschen. Um auf die damit verbundenen Probleme aufmerksam zu machen, erklärten die Vereinten Nationen im Jahr 1989 den 11. Juli zum Internationalen Weltbevölkerungstag. In ihren im Mai 2011 veröffentlichten Projektionen „World Population Prospects: The 2010 Revision“ sagten die Experten der Vereinten

Nationen einen Anstieg der Weltbevölkerung bis 2050 auf 9,3 Milliarden Menschen voraus.<sup>3)</sup> Dann werde es eine Zeitenwende mit der Phase einer weitgehenden Stagnation geben. Den größten Bevölkerungszuwachs werden nach dem UNO-Weltbevölkerungsbericht 2011 die Entwicklungsländer haben, v.a. die Staaten Afrikas. Indien wird dem Bericht zu Folge China im Jahr 2025 als bevölkerungsreichstes Land der Erde überholt haben. Etwa zur gleichen Zeit werde die Weltbevölkerung die acht Milliarden-Marke erreichen. Die Bevölkerung der westlichen Hemisphäre (Nord- und Südamerika und Ozeanien) werde weiter wachsen. Die Bevölkerungszahl Europas hingegen werde schrumpfen. Bei den Hochrechnungen der Vereinten Nationen handelt es sich um die so genannte „mittlere Variante“.

Das ungleiche Wachstum der Bevölkerung in den einzelnen Staaten und Kontinenten schlägt sich weltweit auch in dem Verhältnis Stadt-Landbevölkerung nieder. Seit dem Jahr 2007 leben zum ersten Mal in der Geschichte mehr Menschen in Städten als auf dem Land.<sup>4)</sup>

Bis ins 19. Jahrhundert war das alte Rom die einzige Stadt in der Menschheitsgeschichte mit mehr als einer Million Einwohnern. Als zweite Millionenstadt folgte London um 1820. Nach Jeremy Rifkin präsentierten sich im Jahre 2007 „mehr als 414 Städte mit einer Bevölkerung von einer Million oder mehr (davon 22 Mega-Cities mit mehr als zehn Millionen), und der Prozess der Urbanisierung hält unvermindert an.“<sup>5)</sup> Zurzeit mehren sich die Prognosen, dass bis 2050 ca. 70% der Weltbevölkerung in so genannten Mega-Cities leben werden. „Obwohl die Städte (z.Z.) insgesamt nur 3 bis 4% der Fläche der Welt ausmachen, verbrauchen sie 80% der Ressourcen“, erklärt Herbert Giradet von der Umweltgruppe World Future Council.<sup>6)</sup> Angesichts dieser Entwicklung warnen Politiker und Wissenschaftler von Zeit zu Zeit vor Verteilungskonflikten um die begrenzten Ressourcen.

## Wasser - die zentrale Ressource des 21. Jahrhunderts

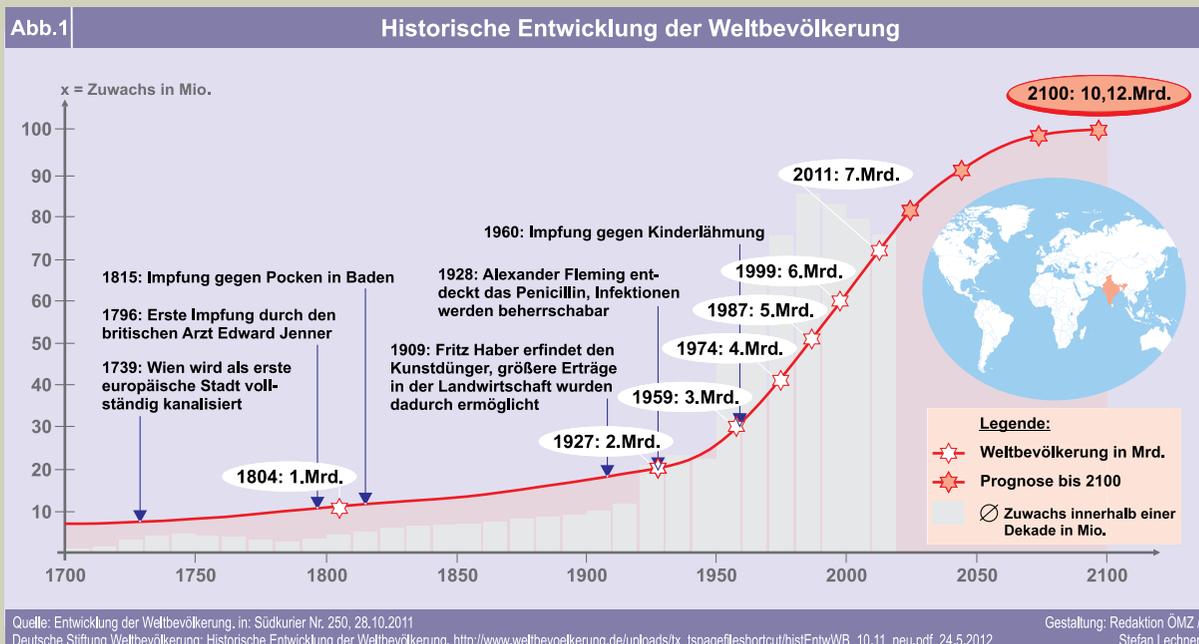
Wasser ist ein universales Thema. Versucht man das Thema zugliedern bzw. klassifizieren, so ist die Einordnung unter verschiedenen Aspekten möglich:

- Wasser als lebensnotwendiger Rohstoff,
- Wasser als Menschenrecht,
- Wasser als ökologisches Problem,
- Wasser als Transportmittel,
- Wasser als strategische Ressource,
- Grenzüberschreitende Gewässer und Völkerrecht,
- Wasser als nationale und internationale Konfliktursache,
- Wasser - der Megatrend des 21. Jahrhunderts.

Damit wird deutlich: Wasser ist Lebensgrundlage und Wirtschaftsfaktor zugleich. Die Relevanz des Wasser in den genannten Funktionen mag solange gering eingeschätzt werden, wo Wasser im Überfluss, d.h. über die aktuelle Nachfrage hinaus, vorhanden ist - sie wird aber zu dem Zeitpunkt zum Problem, wenn Wasser als Ressource quantitativ knapp wird oder sich qualitativ verschlechtert. Nach Schätzungen internationaler Organisationen haben ca. 1,5 bis 2 Milliarden Menschen kein sauberes Trinkwasser und einen hohen Verschmutzungsgrad bei der Wasserentsorgung. Dieses Phänomen wird zunehmend als globale Erscheinung, d.h. gleichzeitig in verschiedenen Regionen der Erde, wahrgenommen.

Wie knapp und lebenswichtig der Rohstoff Wasser ist, verdeutlichen folgende Zahlen: Nur 1% der weltweiten Vorkommen ist für den Menschen überhaupt nutzbar. 97% sind salziges Meerwasser und somit ohne Aufarbeitung nicht genießbar. 1,5% sind in Gletschern gebunden. Weitere Reservoirs lassen sich bislang nicht nutzen, weil sie zu tief in der Erde liegen. Aber selbst auf diese Quellen könnte die Menschheit schon bald angewiesen sein.

Das Thema Wasser ist in besonderer Weise geeignet, um auf die bislang vernachlässigten existentiellen Bedrohungen und Gefahren der Menschen und der Menschheit aufmerksam zu machen. Dieter S. Lutz bemerkt dazu treffend; „Zum einen besteht eine unmittelbare Betroffenheit: Wasser ist ein Medium, das jeder Mensch nicht nur kennt, sondern tagtäglich nutzt. Es ist offensichtlich, dass es für jedermanns Leben und Überleben dringend benötigt wird. Zum anderen verbleibt Wasser nicht (...) im Abstrakten, sondern ist in Form von Flüssen, Seen und Meeren auch praktisch erkennbar grenzüberschreitend. Schließlich ist Wasser nicht nur ein ökonomisches oder ökologisches Problem. Vielmehr kommt in der Formel ‚Krieg um Wasser‘ schon heute zum Ausdruck, was auch für andere existentielle Probleme und Risiken befürchtet wird, nämlich der Einsatz von Wasser als Mittel von Drohung, Erpressung und



Krieg bzw. der Einsatz militärischer Mittel zur Sicherung des jeweiligen Zugangs zum Wasser.“<sup>7)</sup> Unstrittig ist: Der Ressource Wasser kommt eine Schlüsselrolle bei der Versorgung der wachsenden Weltbevölkerung zu. Klaus M. Leisinger setzt sich in seiner Studie „Die sechste Milliarde“<sup>8)</sup> insbesondere mit dem Problemzusammenhang von Bevölkerungswachstum und Ressourcenknappheit auseinander. Doch eine überzeugende Antwort auf die anstehenden Herausforderungen kann er nicht geben. Sicher ist für ihn, dass ein endlicher Planet keine unendliche Zahl von Menschen tragen kann. Viele „offene Fragen“ sind auch bei der Analogstudie „Der Kampf ums Wasser“<sup>9)</sup> von Sandra Postel zu verzeichnen. Sie setzt sich in ihrer Studie mit den Chancen einer bedarfsorientierten Verteilungspolitik auseinander, die der ökologischen Sicherheit dienen soll.

Dennoch: Die in allen Teilen der Welt berechnete Sorge um unsere Erde als Lebensgrundlage hat dazu geführt, dass Umweltpolitik verstärkt globale Zusammenhänge berücksichtigt. War im Verlauf des Kalten Krieges der Sicherheitsbegriff auf militärische Sicherheit verengt worden, ist heute festzustellen, dass es auch eine ökologische Dimension von Sicherheit über das Umweltmedium Wasser hinaus gibt. Für Curt Gasteyer hat der Begriff „ökologische Sicherheit“ inzwischen einen festen Stellenwert erhalten.<sup>10)</sup> Bei den hier anzuzeigenden Fallbeispielen geht es im wesentlichen um das Thema „Wasser als internationaler Konfliktfaktor“ bei der Nutzung fließender Gewässer, dargestellt an den Regionen Euphrat und Tigris, Jordan und Nil. In den letzten Jahrzehnten sind im Vorderen Orient und Nordafrika zahlreiche Staudämme gebaut worden, darunter einige besonders „wasserpolitisch“ bekannte Projekte: „Nasser“- und Atatürkstausee, Assadse-See und Saddam-Damm. Mit der neuen Infrastruktur soll insbesondere die Nahrungs- und Energieversorgung verbessert werden.

### „Wasserpolitik“ als strategische Ressource: Projekte und Visionen der Türkei

Im Zentrum der Euphrat- und Tigris-Region steht die „Wasserpolitik“ der Türkei, die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nach einer neuen Rolle in den internationalen Beziehungen sucht.<sup>11)</sup> Das türkische Staudammprojekt GAP (Great Anatolian Project) an Euphrat und Tigris ist eines der größten wasserbaulichen Vorhaben der Welt und zugleich das umfangreichste Entwicklungsvorhaben in der Geschichte der Türkei. Mit ihm sollen der Aufbau einer modernen Agrarproduktion, die Nutzung des Wasserkraftpotenzials, die industrielle Erschließung Südost-Anatoliens und die Belebung des Tourismus erreicht werden. Außenpolitisch soll das

GAP v.a. den politischen, wirtschaftlichen und militärischen Führungsanspruch der Türkei in der Region unterstreichen.

Die Türkei kontrolliert fast das gesamte Euphrat- und über 50% des Tigriswassers und damit die Lebensadern des Irak und Syriens. Die beiden Länder sind mehr oder weniger auf gute Kooperation mit der Türkei angewiesen, auch wenn eine ständige Dreierkonferenz die gerechte Aufteilung der Ressource Wasser überwacht. Die unterschiedlichen Interessen zwischen den drei Anrainern an Euphrat und Tigris haben keineswegs allein wasserwirtschaftliche oder technische, sondern auch historische oder politische Gründe. Die kurdische Frage ist ein klassisches Beispiel, wie strategische Interessen den Wasserkonflikt überlagern bzw. instrumentalisieren.

Neben dem GAP gibt es aber noch eine Reihe anderer Projekte wie Özals „Wasserleitung des Friedens“ aus der Südtürkei bis Mekka, das Manavgat-Projekt, bei dem Supertanker Trinkwasser nach Israel verschifft werden sollen, oder das Projekt einer Tiefsee-Pipeline von Anatolien nach Nordzypern. Allerdings wird die Türkei nicht unbeschränkt Wasser exportieren können, weil der Großraum Istanbul heute schon unter Wasserknappheit leidet.

Weitere internationale Konflikte um die Nutzung fließender Gewässer sind das Jordan-Becken und die Nil-Region. In diesen Regionen ist Wasser nicht nur ein Konfliktfaktor, sondern eine Existenzfrage geworden.

### Kein Frieden in „Nahost“ ohne Lösung der Wasserfrage

Wenden wir uns nach den Konfliktfeldern an Euphrat und Tigris - und den positiven Perspektiven türkischer Wasserpolitik - dem zweiten Fallbeispiel grenzüberschreitender Gewässer im Nahen Osten, dem Jordanbecken, zu.

Wasser ist im „Nahen Osten“ von jeher Teil der Auseinandersetzungen zwischen Israel und seinen Nachbarn. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Jordans und der israelisch-palästinensischen Grundwasservorkommen.<sup>12)</sup> Wenn im Westjordanland Palästinenser und jüdische Siedler ihre Ansprüche auf das Land geltend machen, geht es immer auch um den Zugang zum Wasser. Es ist keine Frage: Mit jeder neuen israelischen Siedlung in der Westbank verschärfen sich auch die Verteilungskämpfe um Wasser. Ein wesentlicher Grund der Wasserproblematik sind die geringen und regional sehr unterschied-

Abb.2 Weltbevölkerung im Vergleich zum vorhandenen Ackerland



Quelle: United Nations (2011): Annual Population 1950-2010 - Both Sexes, <http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.htm>, 30.5.2012  
 United Nations (2011): Annual Population 2011-2100 - Both Sexes, <http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.htm>, 30.5.2012  
 Food and Agriculture Organization of the United Nations (2012): <http://faostat.fao.org/site/377/DesktopDefault.aspx?PageID=377#ancor>, 30.5.2012

Gestaltung:  
Redaktion ÖMZ /  
Stefan Lechner

lichen Niederschlagsmengen. Unzählige Bücher sind über den Blitzkrieg des Jahres 1967 geschrieben worden. Eine wichtige Tatsache übersahen die Autoren oft: Die wasserpolitischen Karten wurden im Sommer 1967 völlig neu gezeichnet. In der Fachliteratur findet sich hierzu die These vom „hydraulischen Imperativ“ Israels.<sup>13)</sup> Sie besagt, dass die Besetzung der arabischen Gebiete im Juni-Krieg 1967 und nach der Libanon-Invasion 1982 u.a. wasserpolitischen Ambitionen Israels zuzuschreiben seien, die bereits zur Mandatszeit bestanden hätten.

Im palästinensisch-arabischen-israelischen Konflikt und in den bisher stattgefundenen Friedensverhandlungen spielen das Wasser der Flüsse Jordan, Yarmuk und Litani, die Quellen auf den Golanhöhen und das Grundwasserreservoir der Westbank eine zentrale Rolle. Israel bezieht einen wesentlichen Teil seines Wassers aus Gebieten, die außerhalb seiner international anerkannten Grenzen liegen. Die Vorschläge, internationale und somit unabhängige Gremien mit der Lösung oder Verwaltung der Wasserprobleme zu betrauen, stoßen bei den Akteuren auf Widerstand. Selbst der amerikanische Präsident Barack Obama hat das Scheitern seiner Nahost-Politik eingestanden und Israelis und Palästinenser gleichermaßen dafür verantwortlich gemacht.<sup>14)</sup> Eines ist jedoch für alle Seiten unbestritten: Ein dauerhafter Frieden in der Nahost-Region hängt maßgeblich von einer zufrieden stellenden und gerechten Wasserverteilung ab.

### Ägyptens „dominierende Stellung“ im Streit um das Nil-Wasser

In Afrika stellt der Nil, an dessen Wassernutzung zehn Staaten beteiligt sind, das größte Streitobjekt dar. Die Oberlieger im Süden sind Eritrea, Tansania, Uganda, Burundi, Ruanda, Kongo und Kenia. Sie haben Wasserüberschuss! Die Unterlieger sind Ägypten, Sudan und Äthiopien und haben Wassermangel. In dem

über 3 Millionen km<sup>2</sup> großen Einzugsgebiet des Nils leben heute ca. 250 Millionen Menschen. Die jährliche Zuwachsrate liegt bei 2-3%. Nach derzeitigen Prognosen<sup>15)</sup> wird die Bevölkerung im Jahr 2025 die 400-Millionen-Marke überschreiten und im Jahr 2060 bei ca. einer Milliarde liegen.

Als er noch Ägyptens Staatsminister für Auswärtige Angelegenheiten war, hatte der spätere Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Ghali, einen seither vielzitierten Ausspruch getan: „Der nächste Krieg im Nahen Osten werde nicht um Erdöl, sondern um Wasser geführt werden.“<sup>16)</sup> Boutros Ghali ging durchaus realistisch von der rapiden Bevölkerungszunahme in den Staaten dieser Region aus und von den gegenseitigen Abhängigkeiten dieser Länder vom Wasser. Denn die Wasserversorgung Ägyptens hängt nahezu vollständig vom Nil und damit auch von den Oberliegern Sudan und Äthiopien ab.<sup>17)</sup>

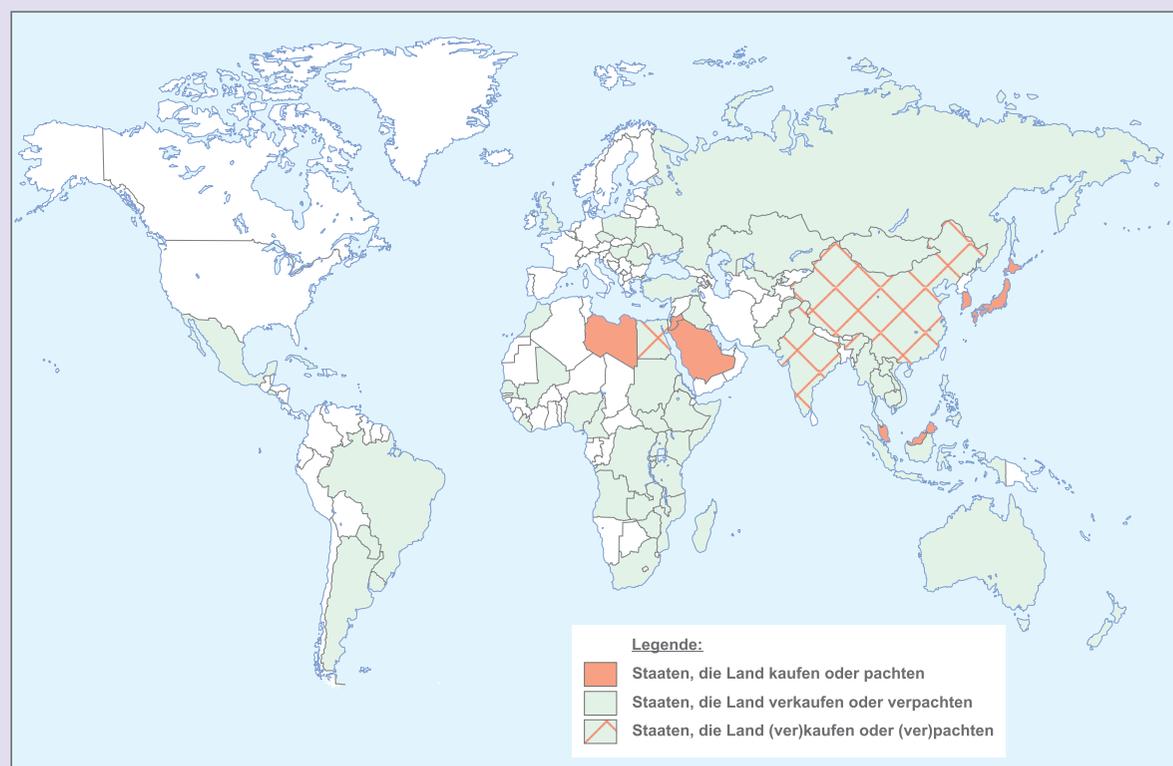
Seit den 90er-Jahren ist - was die Nilregion betrifft - aus der pessimistischen Grundhaltung eine latente Bedrohung geworden: Der Sudan droht von Zeit zu Zeit unmissverständlich damit, Ägyptens Lebensstrom zu reduzieren. Eine Bedrohung, die für Kairo den casus belli bedeutet. Zurzeit scheint die sudanesische Wasserpolitik für Ägypten noch keine größeren Auswirkungen zu haben, da tauchen neue Staaten im Verteilungskampf auf:

- Äthiopiens Staudämme am Blauen Nil und
- Tansania plant eine Pipeline zur Verbesserung seiner Wasserversorgung aus dem Viktoria See.

Während einer im März 2004 im ugandischen Entebbe<sup>18)</sup> stattgefundenen Konferenz aller Nilanlieger forderten insbesondere Äthiopien, Tansania und Kenia eine Revision alter Kolonialverträge zwischen Ägypten und Großbritannien, in denen zugesichert wurde, dass Ägypten den größten Teil des Nilwassers für sich beanspruchen kann. Der ägyptische Minister für Wasserwirtschaft, Mahmud Abu Seid, erklärte während der Konferenz in Entebbe

Abb.3

Globale Agrarinvestments



lapidar, dass die ägyptische Position „nicht verhandelbar“ sei. Und so dreht sich die Spirale am Nil weiter!

Lester L. Brown, Vorsitzender und Präsident des Earth Policy Institute in Washington D.C. und Autor von ‚World on the Edge‘, „verbindet die prekäre Wasserversorgung Ägyptens mit dem Ankauf von Ackerland im Sudan (...) und Äthiopien durch Staaten aus anderen Weltregionen, darunter Südkorea, China, Indien und Saudi Arabien“. <sup>19)</sup> In diesem Fall hat es Kairo mit Akteuren zu tun, die nicht Unterzeichner des Nil-Vertrages sind. „Der Kauf von Land“, gibt Brown zu bedenken, „bedeutet immer auch den Erwerb von Wasser.“ <sup>20)</sup>

Damit nehmen in der Tendenz die Konflikte zwischen den Nil-Anrainern zu. Das hat - wie Thomas Scheen richtig schreibt - insbesondere mit dem größten Unterlieger „Ägypten“ zu tun, das sich jeder völkerrechtlichen Neuordnung mit dem Hinweis auf bestehende Verträge aus der Kolonialzeit widersetzt. Jede „Infragestellung“ durch die Oberlieger, so ließ die ägyptische politische Führung noch im Mai 2010 wissen, sei ein „Kriegsgrund“. <sup>21)</sup>

### Die Herausforderungen für die Wasserversorgung der Welt steigen weiter: die Bedeutung der Himalaja-Region für die asiatischen Großstaaten

Die dargestellten Verteilungskonflikte um Wasser im Nahen/Mittleren Osten und in Nordafrika können unschwer an Hand weiterer Fallbeispiele wie die durch den Klima-

wandel bedingte „Himalaja-Herausforderung“ für China, Indien u.a. asiatische Staaten erweitert werden. Hier, in der höchsten Gebirgskette der Erde, zwischen der indischen Tiefebene und dem Hochland von Tibet, schmelzen die Wasserspeicher Asiens, die Gletscher. Nach Hans Leyendecker „machen sie ca. 15% der globalen Eismasse aus und einige der ganz großen Flüsse Asiens (Yangtse, Mekong u.a.) speisen sich aus ihren Schmelzwässern. Studien zufolge <sup>22)</sup> sind mehrere hundert Millionen Menschen auf diesen Versorgungsstrang angewiesen und 2050 könnte es mit den Gletschern vorbei sein.“ <sup>23)</sup> Bei der Wasserversorgung asiatischer Großstaaten in der „Drei-Strom-Region“ wird besonders deutlich: Wasser ist nicht nur ein regionaler, sondern der globale Konfliktstoff des 21. Jahrhunderts!

Fazit: Der Rohstoff „Wasser“ ist aufgrund zunehmender Knappheit zu einem weltweiten Sicherheitsproblem geworden. Es ist festzustellen, dass die Staaten bzw. Regionen, die unter besonderer Wasserknappheit leiden,

- in ihrem überwiegenden Teil in einer „wasserarmen bzw. Trockenzone“ liegen und

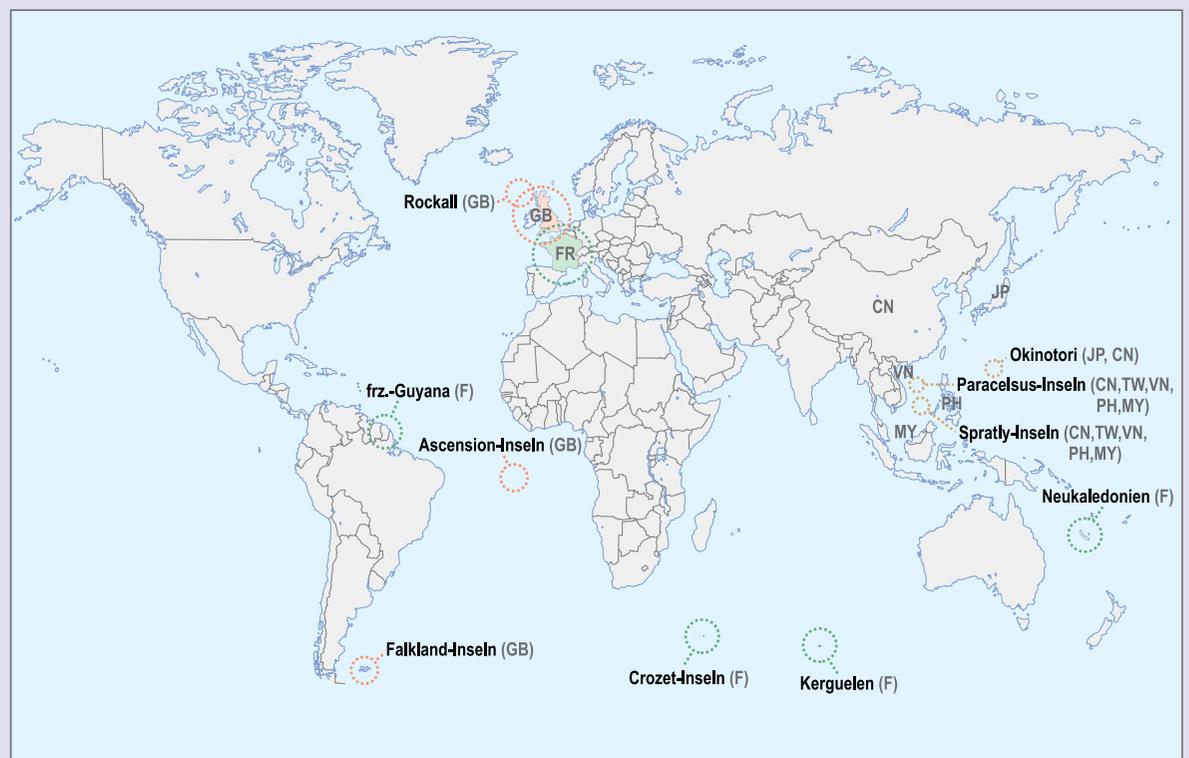
- ein relativ hohes Bevölkerungswachstum vorweisen.

Aber auch in den Staaten des Nordens (z.B. Spanien) wird die Verfügbarkeit von hochwertigem (sprich sauberem) Trinkwasser zum Problem.

Nach Peter Brabeck-Letmathe „wächst der Verbrauch von Wasser derzeit doppelt so schnell wie die Weltbevölkerung“. <sup>24)</sup>

Bereits mit Skizzierung dieser Problembereiche wird deutlich: Die Wassersituation auf der Welt erfordert einen eindeutigen Handlungsbedarf der verantwortlichen Politiker mit erheblichen Konsequenzen für den Verbraucher.

Abb.4 Streitfälle der Seerechtskonvention



<p><b>Großbritannien</b> </p> <p>erweiterte Küstenzone vor der eigenen Küste</p> <p>Meeresboden rund um die Falkland-Inseln, Ascension-Inseln und Rockall</p> <p>eine Million km<sup>2</sup> am Südpol (nicht Teil der Grafik)</p>	<p><b>Frankreich</b> </p> <p>Erweiterte Küstenzone vor der eigenen Küste</p> <p>Meeresboden rund um die Crozet-Inseln, Kerguelen und Neukaledonien</p> <p>das Gebiet um frz.-Guyana in Südamerika</p>	<p><b>Asien</b> </p> <p>Okinotori, Interessens- und Ressourcenkonflikt zwischen Japan und China</p> <p>Paracelsus- und Spratly-Inseln, Interessens- und Ressourcenkonflikt zwischen China, Taiwan, Vietnam, den Philippinen und Malaysia</p>
--	---	--

## Die Ernährung der wachsenden Weltbevölkerung in Zeiten des Klimawandels

Parallel zur zentralen Ressource Wasser ist die Versorgung der wachsenden Weltbevölkerung mit Nahrung eine der großen sozialen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.<sup>25)</sup> Die mit dem Anstieg der Weltbevölkerung einhergehende Verknappung der Nahrungsproduktion beschäftigt zunehmend Wirtschaft und Politik. Schon heute hungert ca. eine Milliarde Menschen. Bis zum Jahr 2050 müsste die Nahrungsmittelproduktion nahezu verdoppelt werden, um die über neun Milliarden Menschen ernähren zu können, die dann auf der Erde leben werden. Die Voraussetzungen dafür sind z. Zt. nicht gegeben.<sup>26)</sup>

Unruhige Zeiten stehen bevor. Die Finanzmärkte haben das Geschäft mit Agrarrohstoffen entdeckt. Im Jahre 2008 fanden rund um den Globus von Haiti über Ägypten und Vietnam, den Philippinen bis Bolivien zahlreiche gewalttätige Demonstrationen wegen überhöhter bzw. nicht mehr bezahlbarer Nahrungsmittelpreise statt.<sup>27)</sup> Um die eigene Bevölkerung vor Hunger zu schützen, schränkte eine größere Anzahl von Staaten ihre Exporte an Grundnahrungsmitteln, z.B. Reis, vorübergehend ein. Die UNO setzten einen Krisenstab wegen des Lebensmittel mangels ein. Der IWF und die Weltbank warnten vor Hungerrevolten. Ein nicht zu unterschätzender Faktor der arabischen Revolution im Jahre 2011 waren die vorausgegangenen so genannten „Brotunruhen“ in Ägypten und Tunesien.

Bei der Vorstellung des Welthunger-Index (WHI) 2011 in Berlin schätzten Vertreter der Welthungerhilfe die Lage in ca. 26 Staaten als „sehr ernst“ bis „gravierend“ ein.<sup>28)</sup> Außer dem Anstieg der Weltbevölkerung und den Finanzspekulationen an Grundnahrungsmitteln wurden als weitere Gründe für den Nahrungsmangel genannt:

- Verlust fruchtbarer Böden durch Urbanisierung, Zersiedlung und Ressourcenerstörung durch falsche Bewirtschaftung (z.B. Überdüngung, falsche Bewässerung etc.);
- Klimawandel (Verluste an Agrarland durch Erosionen, Fluten, Dürren);
- Nahrungshilfen an Bürgerkriegsflüchtlinge und Migranten;
- wegen des steigenden Fleischkonsums werden immer mehr Ackerflächen in Weiden umgewandelt und größere Mengen Getreide in Viehfutter verarbeitet;
- Verwendung von Biokraftstoffen
- Missverhältnis von Bevölkerung und landwirtschaftlicher Produktion besonders in Hungergebieten;
- Fehler bei der Entwicklungshilfe. In den letzten Jahrzehnten sind die ländlichen Regionen in den Entwicklungsländern vernachlässigt bzw. zu wenig gefördert worden;
- generell sei mit den heutigen Produktionsverfahren in der Landwirtschaft die steigende Nachfrage nicht zu befriedigen.

Diese und ähnliche Gründe sind auch dem Bericht (2011) der UNO-Organisation für Entwicklungshilfe, Ernährung und Landwirtschaft (Food and Agriculture Organization/FAO) zu den weltweiten Land- und Wasserressourcen zu entnehmen.<sup>29)</sup> V.a. die Wasserknappheit und die permanente Reduzierung der landwirtschaftlichen Nutzflächen

behinderten eine Steigerung der Nahrungsmittelproduktion. Trotz der dargelegten Problemfelder gibt sich die FAO in ihren Prognosen optimistisch. Denn das „Millenniums-Ziel der UNO lautet, den Anteil der unterernährten Menschen bis 2015 auf 8% zu senken (gegenüber 16% 1990)“.<sup>30)</sup> Und der neue Chef der FAO, der Brasilianer José Graziano da Silva, will den Hunger in der Welt sogar besiegen. Er hat die „Globale Mobilmachung“ angeordnet. Für ihn ist der „lokale Anbau landwirtschaftlicher Produkte der Dreh- und Angelpunkt.“<sup>31)</sup>

Fazit: Das Jahr 2008 hat das Problem „Knappe Nahrung“ einmal mehr auf die Tagesordnung der Weltpolitik gebracht. Hierbei wurde deutlich, dass es sich nicht nur um einen „akuten Versorgungsengpass handelte, sondern um eine weltweite, fundamentale Ernährungskrise. (...) Zu viele Menschen, zu wenig Ackerland: Ein Verteilungskampf um die besten Anbauflächen ist entbrannt.“<sup>32)</sup> Ein Nord-Süd-Konflikt zeichnet sich ab. Bei der Suche nach Optionen werden von den unter Hunger leidenden Staaten und Völker folgende Handlungsmöglichkeiten wahrgenommen:

- Verstärkte Nutzbarmachung eigener Ressourcen,
- Annahme erhöhter Entwicklungshilfe („Hilfe zur Selbsthilfe“),
- Landflucht/Migration,
- „Neue Landnahme“/„Land Grabbing“.

### Folgen der von Boden- und Nahrungsverknappung betroffenen Staaten

#### a) Landflucht (Migration)

Sollte die Option „Selbstoptimierung“ und die „Hilfe zur Selbsthilfe“ nicht gelingen, sind in Staaten mit zerfallenden Strukturen immer mehr Menschen gezwungen, das Land bzw. die Region zu verlassen. Sie flüchten vor Kriegen, Naturkatastrophen und Hungernöten. Um dieser ausweglosen Situation zu entkommen, wird der Migrationsdruck auf die wohlhabenden Regionen Nordamerika, Europa, Australien etc. immer stärker. Allerdings ist es manchmal auch der Traum von einem besseren Leben anderswo. Als Höhepunkt der Medieninitiative „Eine Welt für alle“ wurde im Mai 1990 in elf Staaten gleichzeitig das britische Dokumentar-Drama „Der Marsch (auf Europa)“ ausgestrahlt. Im Mai 1992 gab es im deutschen Fernsehen eine Wiederholung des BBC-Doku-Dramas. Das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ veröffentlichte im Jahr 2006 die Titelgeschichte „Ansturm der Armen - Die neue Völkerwanderung“.<sup>33)</sup> Diese u.a. Beispiele sind wichtige Verdienste der Medien dafür, „eine breite Öffentlichkeit auf ein Phänomen aufmerksam gemacht zu haben, das die Politik schon seit Beginn der 80er-Jahre beunruhigt“<sup>34)</sup> und dessen Brisanz in den Folgejahren ständig zugenommen hat: „Migration“.

Im Jahre 2006 lebten ca. 200 Millionen Migranten auf der Erde.<sup>35)</sup> Nach Javier Solana, dem ehemaligen Hohen Vertreter der EU für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, prognostizieren die „Vereinten Nationen bis zum Jahr 2020 weitere Millionen von ‚Umwelt‘-Migranten voraus. Sie halten den Klimawandel für eine der Hauptursachen dafür. Solche massiven Migrationsströme dürften das Konfliktpotential in den Transit- und Zielgebieten erhöhen. Das kann zu größeren Spannungen zwischen ethnischen und religiösen Gruppen und zu politischer Radikalisierung führen.“<sup>36)</sup>

„Umwelt-Flüchtlinge“ sind laut Weltbevölkerungsbericht (1992) von United Nations Population Fund ((UNFPA) Menschen, die bislang in „kritischen Zonen“ lebten, deren Bewohner sich aber dort schon seit Jahren nicht mehr ausreichend ernähren konnten. Obwohl in Wissenschaft und Politik der Klimawandel als wesentliche Ursache für Migration bezeichnet wird, wird er von den Transit- und Zielländern nicht als rechtliches Kriterium für eine dauerhafte Aufnahme anerkannt. Vielmehr gilt: dass nach den

Konventionen der Vereinten Nationen „Flüchtling“ ist, wer offiziell nicht in sein Land zurückkehren kann; „Migrant“ ist, wer zurückkehren könnte.

Damit wird der „Umwelt-Flüchtling“ zu einer politischen Frage. Wegen des Dilemmas zwischen Recht und Politik gab Michael Stürmer in einer seiner Einschätzungen zu bedenken: „*Klimawandel nimmt Lebensgrundlagen, Übervölkerung zerstört Lebensformen. Keine Sozialpolitik, keine Entwicklungshilfe, weder von innen noch von außen, kann dagegen dauerhafte Dämme bauen.*“<sup>37)</sup> Andererseits wird die schwer einschätzbare Zahl von Migranten und deren Einfluss auf die innerstaatliche Stabilität in den Zielländern bereits jetzt von den sicherheitspolitischen Planungsstäben als strategische Herausforderung wahrgenommen. Die Streitkräfte werden Aufträge zu erfüllen haben, für die sie noch nicht ausgebildet worden sind: Kontrolle von Flüchtlingsströmen, Schutz der Umwelt oder von Energiequellen, Wasser oder Nahrungsmitteln.<sup>38)</sup> Denn „Migration“ ist ein Thema des 21. Jahrhunderts geworden.

### b) Neue „Landnahme“ („land grabbing“)

Während die „Ärmsten der Armen“ in den von Hunger heimgesuchten Regionen und Staaten in letzter Konsequenz gezwungen sind, „Landflucht“ zu begehen, betreiben insbesondere Staaten der G20-Gruppe (Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer) weltweiten „Landerwerb“. Die erste Konferenz zum weltweiten Handel mit Agrarland „Global AgInvesting“ fand im Jahre 2009 in New York statt.<sup>39)</sup> Die Gründe dafür sind verschieden. Sei es zur Existenzsicherung ihrer eigenen Bevölkerung, zur Wohlstandsmehrung oder um den Anbau von Monokulturen (Pflanzen für die Energiegewinnung oder Agrarrohstoffe) für den Weltmarkt. Bei Abwägung der Motive kann das Streben nach „Nahrungssicherheit“ bei den Investoren als vorrangig angesehen werden; denn Agrarland ist zu einem kostbaren Gut geworden.

Unter „Landerwerb“ bzw. „Landnahme“ sind je nach Bewertung auch die Begriffe „land grabbing“, „Direct Investment in Land“ oder gar „Der neue Landraub“<sup>40)</sup> in der Diskussion. Darunter werden großflächige Landkäufe oder Landverpachtungen für lange Zeiträume verstanden. In einem Antrag zur „Illegalen Landnahme . . .“ des Deutschen Bundestages vom 13.4.2011 wird die Problematik so beschrieben: „*Privatwirtschaftliche Akteure, häufig unterstützt durch staatliche oder halbstaatliche Stellen, kaufen oder pachten große Mengen Land in ärmeren Ländern.*“<sup>41)</sup> Hinzu gesellen sich Spekulanten. Die Akteure investieren v.a. in Afrika, Südamerika, Südostasien, aber auch in Osteuropa. Die Investoren haben ihren Sitz in China, dem arabischen Raum, Indien, Südostasien, Europa oder den USA. Kurzum: Sie operieren weltweit!

Fünf Staaten haben bei dem Thema „Agrarinvestments“ inzwischen einen besonderen Stellenwert erlangt. Es handelt sich um China, Indien, Südkorea, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Sie sollen größere Flächen von Agrarland in folgenden Staaten erworben haben:

- China: auf den Philippinen, in Laos, Russland, Kambodscha, Uganda, auf Kuba und in Mexiko;
- Indien: in Uruguay, in Äthiopien und anderen afrikanischen Staaten;
- Südkorea: auf Madagaskar, im Sudan, in Argentinien und der Mongolei;

- Saudi-Arabien: in Indonesien und im Sudan;
- Vereinigte Arabische Emirate: in Pakistan, im Sudan, in Algerien und auf den Philippinen.

In der weltweiten Konkurrenz um die Erlangung von Nahrungssicherheit streben insbesondere asiatische Staaten nach Agrarland in Afrika. Bevorzugt ist bei ihnen v.a. die Region Ostafrika aufgrund der fruchtbaren Böden und relativ kurzen Transportwege. Doch die Bewirtschaftung des fruchtbaren „Landes“ in diesen Staaten ist trotz in Aussicht gestellter Hilfen für die einheimische Bevölkerung nicht problemfrei: Exemplarisch dafür stehen die Fälle Madagaskar, Sudan und Äthiopien.<sup>42)</sup>

- In Madagaskar hat im Jahre 2009 ein Vertrag mit einer Laufzeit von 99 Jahren über die Verpachtung von ca. 13.000 km<sup>2</sup> und damit die Hälfte des dort nutzbaren Agrarlandes an den südkoreanischen Konzern Daewoo zu Bürgerkrieg und Sturz der Regierung geführt.<sup>43)</sup>

- Äthiopien ist nicht nur ein Synonym für Hunger, sondern auch für die Absurdität des globalen Landnahmeprozesses: Fast die Hälfte der äthiopischen Bevölkerung ist unterernährt. Zugleich bieten Regierung oder lokale Behörden etwa drei Millionen Hektar fruchtbares Land internationalen Investoren an.

- Der Sudan ist das Land, das am stärksten vom land grabbing betroffen sein soll.

Die Liste der Staaten, die Land pachten oder kaufen, ist lang. Die Zahlen, wie viel landwirtschaftliche Nutzfläche weltweit in welchen Staaten an ausländische Investoren verkauft oder verpachtet wurde, sind hingegen nach einer Recherche von Martina Doering sehr unterschiedlich. Sie schreibt: „*Die Organisation Internationale Land-Koalition meint, dass 87 Millionen Hektar betroffen sind, laut Weltbank sollen es 57 Millionen Hektar sein. Das International Food Policy Research Institute geht von 15 bis 20 Millionen Hektar aus. Viele Transaktionen bleiben geheim, was die unterschiedlichen Angaben erklärt.*“<sup>44)</sup>

Von dem Phänomen des „land grabbing“ spricht man besonders seit den „Hungerunruhen“ des Jahres 2008. Ob man dieses Phänomen nun „land grabbing“ oder „Agrarinvestitionen“ nennt: Die daran beteiligten Akteure haben ein erhebliches Imageproblem - wie die oben genannten und verschleierte Zahlen vermuten lassen. Denn oft geht „land grabbing“ auf Kosten der heimischen Kleinbauern. Ungeachtet dessen ist die Nachfrage nach Agrarland ständig gestiegen und das Thema „land grabbing“ hat im internationalen Sprachgebrauch seinen festen Stellenwert erhalten.

Fazit: Das Thema „Agrarinvestments“ galt lange Zeit als unmodern und veraltet. Das hat sich aufgrund der Entwicklung verschiedener Faktoren seit den letzten Jahren gründlich geändert. Es ist zu einem Trendthema geworden. Warum? Bei Termühlen liest man die gängige Begründung: „*Wenn man sieht, wie sich die Bevölkerung entwickelt und dass sich die Essgewohnheiten in den Schwellenländern ändern, muss man davon ausgehen, dass die Nachfrage nach Lebensmitteln noch deutlich steigen wird. Ackerland ist deshalb eine Anlageklasse mit Zukunft.*“<sup>45)</sup>

Zurzeit steht „land grabbing“ ganz oben auf der Agenda der Weltpolitik. Für die UNO, die Weltbank und die Welternährungsorganisation FAO sind die ausländischen Agrarinvestitionen ein wichtiger Technologietransfer zur Steigerung der heimischen Landwirtschaft in den von Hunger heimgesuchten Staaten und Regionen. Mit anderen Worten: Sie sehen darin einen „Deal auf Gegenseitigkeit: Know-how und Kapital gegen Lebensmittel.“<sup>46)</sup> Andererseits ist „land grabbing“ (bilateraler Handel durch Investition) ein fataler Versuch der Selbstversorgung, der das Prinzip des freien Welthandels ab einer gewissen Größenordnung massiv unterlaufen kann.<sup>47)</sup>

## Territorien- und Ressourcenerwerb in völkerrechtlichen Grauzonen

Weltweit sind staatliche und private Akteure im Auftrag von Regierungen und Konzernen ständig auf der Suche nach neuen Nahrungsquellen und Ressourcen. Da allen Akteuren bewusst ist, dass die bekannten Ressourcen zum Teil erschöpft bzw. endlich sind, dringt man zunehmend in schwer zugängliche Regionen vor. Zu den bisher nicht bzw. wenig erschlossenen Gebieten gehören die Polarregionen und die Tiefsee. In diesen zum Teil rechtsfreien Räumen sind neue Verteilungskonflikte um Lebensraum, Nahrungsquellen (Fischbestände), Energie und Bodenschätze programmiert. Denn der neue geökonomische und geökologische Territorien- und Ressourcenerwerb stößt hier in völkerrechtliche Grauzonen.

### Wem gehören die „Schätze“ in küstennahen Gewässern und in der Tiefsee? Der Streit um Meilen-Zonen und Lizenzen

Der Streit um die arktischen Ressourcen und Gewässer ist ein besonderer, aber kein Einzelfall. Neben den neuen und alten Kraftzentren der Welt (USA, China, Russland, Indien, Brasilien) und zahlreichen kleineren Akteuren erheben auch europäische Staaten aufgrund ihrer Überseebesitzungen erweiterte Nutzungsansprüche in nahezu allen Weltmeeren. V.a. Großbritannien und Frankreich versuchen von ihrer expansiven kolonialen Vergangenheit profitieren zu können. So hat Großbritannien einen Antrag für die Seegebiete um die Atlantik-Insel Ascension bei der in New York ansässigen Festlandsockelgrenzkommission (FSGK) eingereicht - als Auftakt für weit reichende Ansprüche.<sup>48)</sup> Auch um das alte Thema „Falkland-Inseln“ gibt es neuen Streit. Das britische Überseegebiet gehört geografisch zu Südamerika. Argentinienens Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner prophezeite anlässlich der jüngsten Spannungen zwischen Argentinien und Großbritannien wegen der „Falkland-Inseln“/„Islas Malvinas“: „Die großen Schlachten des 21. Jahrhunderts werden um Naturressourcen gehen.“<sup>49)</sup> Denn im Raum Falkland alias Malvinas geht es auch um Rechte für Ölbohrungen, Fischfang und mögliche Rechtsansprüche in der Antarktis. Aber auch Frankreich dehnt seine Ansprüche aufgrund seiner Überseedepartements bzw. Territorien auf die Nutzung von Meeresflächen und Meeresböden weltweit massiv aus.<sup>50)</sup> Seit 2008 erhebt Frankreich Ansprüche auf ca. eine Million Quadratkilometer Seegebiet. Zurzeit beanspruchen mehr als fünfzig Staaten alleinige Wirtschaftsnutzungsrechte in einer erweiterten 350-Meilen-Zone. Der Run auf die Vergrößerung national nutzbarer Küstengebiete von bisher 200 auf 350 Seemeilen setzte im Mai 2008 ein.

Je mehr die Rohstoffvorkommen an Land und in den bisher zugewiesenen Seegebieten ausgebeutet sind, desto mehr verstärkt sich das Interesse der Staaten an Ressourcen am Meeresgrund. Die Verteilung der so genannten „Allmendegüter“ (benannt nach der gemeinschaftlich genutzten Weide in traditionellen Dörfern), zu denen auch die Tiefsee gehört, „wird eine der zentralen Herausforderungen zukünftiger internationaler Politik darstellen“, warnt Gitta Lauster, Expertin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).<sup>51)</sup> Keine Frage: Der Wettlauf um die „Schätze der Weltmeere“ wie Manganknollen, Kobaltkrusten u.a. hat begonnen. Immer

mehr internationale Akteure treffen Vorbereitungen für die Exploration in der Tiefsee. Darunter versteht man Seegebiete, die unterhalb von 800 Meter Tiefe liegen. Die tiefsten Stellen reichen bis zu mehr als elf Kilometern. Aufgrund des derzeitigen Standes der Tiefseetechnik könnten die neuen Rohstoffe der Zukunft schon bald gefördert werden und Jules Vernes Ideen wären keine Visionen mehr.

„Aber wem gehört die Tiefsee? Und wer darf den Meeresgrund ausbeuten?“ Mit diesen zentralen Fragen setzen sich insbesondere Völkerrechtler seit den 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts auseinander.<sup>52)</sup> Zu den Expansionsbestrebungen der Staaten, die ihre Interessen in ozeanischen Regionen zu erweitern suchen, nahm u.a. der deutsche Seerechtsexperte Uwe Jenisch in einem Interview Stellung. Ausgehend von der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen, die seit 1994 in Kraft ist und der fast alle großen Küstenstaaten beigetreten sind, sagte er: „In dieser Konvention ist die 200-Meilen-Zone festgelegt, die alle Küstenstaaten nutzen können. Die Staaten können demnach bis zu einem Abstand von 200 Seemeilen vor ihrer Küste die natürlichen Ressourcen wie Fische und Bodenschätze wie Erdöl und Erdgas ausschließlich nutzen. (...) Der Grundsatz dieser 200-Meilen-Wirtschaftszone hat eine große Ausnahme, den Artikel 76. Der besagt, dass die Staaten - sollte der Festlandsockel weiter als 200 Seemeilen in die Tiefsee hineinreichen und dies geologisch und wissenschaftlich nachweisbar sein - so genannte äußere Festlandsockel beanspruchen, die dann maximal bis 350 Seemeilen seewärts reichen können. Dafür gibt es seit 1997 eine Festlandsockelgrenzkommission mit Sitz in New York. Sie muss Ansprüche auf extrabreite Festlandsockel prüfen und beurteilen.“<sup>53)</sup> Für die Tiefsee allgemein ist die internationale Meeresbodenbehörde zuständig. Ihre wesentlichen Aufgaben bestehen darin, die Bodenschätze der Tiefsee einzuschätzen, zu verwalten und gegebenenfalls Lizenzen zu erteilen. Bei all ihren Entscheidungen hat sich die Festlandsockelgrenzkommission daran zu orientieren, dass internationale Gewässer „laut Seerechtskonvention zum gemeinsamen Erbe der Menschheit“ erklärt wurden.

### Der Kampf um die Güter der Erde und ihre Auswirkungen auf die Geopolitik der Großmächte

Die These, dass Macht, Interesse, Souveränität und die Verteilungskämpfe um Ressourcen die bestimmenden Faktoren im weltpolitischen Kräftespiel sind, vertreten zahlreiche Autoren. Sie sehen den Streit um Territorien und Grenzen und das Streben der Mächte um Einflussphären als die eigentlichen Konfliktursachen in Vergangenheit und Gegenwart an.

Nach einer Recherche des ehemaligen stellvertretenden Leiters des „Zentrums für Analyse und prospektive Studien“ im Schweizer Außenministerium, Walter Haffner, aus dem Jahre 2005 „wird das weltweite Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum den globalen Energiebedarf bis 2015 um ca. 30% und bis 2025 um ca. 50% des heutigen Verbrauchs erhöhen. Der rapide zunehmende Energiebedarf Chinas und Indiens hat zur Folge, dass Asien gegen 50% des für die nächsten 20 Jahre prognostizierten Energiezuwachs in Anspruch nehmen wird.“<sup>54)</sup> Walter Haffner befasst sich in seinem „Papier“ mit der Grundsatzfrage, wie die Energieversorgung der Großmächte im ersten Viertel des 21. Jahrhunderts aufgrund ihrer spezifischen Ausgangslage und Perspektiven aussehen könnte und was sich daraus eventuell für Schlüsse auf die Entwicklung der Geopolitik ziehen lassen. Denn beim weltpolitischen Monopoly um die Rohstoff- und Energieversorgung werden die macht- und geopolitischen Interessen der großen internationalen Akteure immer deutlicher. So schließt die

„Rohstoffgroßmacht“ Russland zur Verteidigung ihrer Rohstoffe den Einsatz ihrer Streitkräfte nicht aus<sup>55)</sup> und die USA halten den freien Zugang zur Golfregion für unabdingbar. Aber auch China, das im Rohstoff-Poker bei den „Seltenen Erden“ über einen Förderungsanteil von über 90% verfügt, versucht sein „Quasi-Monopol“ durch Einschränkung seines Exports zu sichern.<sup>56)</sup> Unstrittig ist: Der Zugang zu Ressourcen kann für Staaten zu einer Frage des Überlebens werden.

## Weltbevölkerung und Prognosen

Über die Ursachen und die Grenzen des rapiden Anstiegs der Weltbevölkerung liegen die Meinungen oft weit auseinander. Die so genannten „Nord-Süd-Experten“ sehen die Bevölkerungsexplosion primär als Folge von Armut und Unterentwicklung an. In den höher entwickelten Industrie- und Schwellenländern verzeichnet man hingegen Stagnations- und Bevölkerungsrückgang. Aufgrund des jährlichen Wachstums der Weltbevölkerung um ca. 80 Millionen Menschen stellen sich über kurz oder lang eine Reihe von Fragen:

- Wieviel Menschen kann die Erde ertragen?
- Sind Geburtenregelung und Familienplanung erforderlich (Beispiel China)?
- Welche Gründe stehen dem entgegen: machtpolitische, religiöse, individuelle Freiheitsrechte etc.?
- Warum wird über die Auswirkungen und Konsequenzen der „Weltbevölkerungsexplosion“ nicht intensiver debattiert?
- Oder kann mit einer besseren Verteilung und technologischem Fortschritt vorerst eine „demografische Katastrophe“ verhindert werden?

Seit Oktober 2011 leben ca. sieben Milliarden Menschen auf der Welt. Doch wie Andreas Sentker<sup>57)</sup> schreibt, „ist die Masse nicht das Problem“, indem er auf die großen „Warner“ verweist und wie sie vom Erfindungsreichtum des Menschen widerlegt wurden. Insbesondere die vielzitierte Vorhersage von Robert Malthus aus dem Jahre 1798, „die Weltbevölkerung werde schneller wachsen als die Nahrungsmittelproduktion“, hat sich bisher nicht bestätigt. Auch die Tatsache, dass ca. „eine Milliarde Menschen auf der Erde hungern, ist nicht auf einen echten Mangel zurückzuführen, sondern ein Verteilungsproblem. Zumindest noch!“<sup>58)</sup> Aber: Wie viel ist zu viel? Diese Frage wird von Zukunftsforschern immer wieder gestellt. Allen Prognosen von Demografen und den Vereinten Nationen für das 21. Jahrhundert zum Trotz gibt es viele Unbekannte! Deshalb sollte man insbesondere bei langfristigen „Weltbevölkerungsberichten“ Skepsis walten lassen. Andererseits gibt es trotz aller berechtigter Bedenken aufgrund der bisherigen Erfahrungen Grund zur Hoffnung.

## Bilanz und Perspektiven für die Sicherheitspolitik

Mit dem rasanten Anstieg der Weltbevölkerung, dem Aufstieg neuer Mächte und deren geopolitischen Folgen ist ein weltweiter Strukturwandel in Gang gekommen. Zu den großen Herausforderungen der neuen und alten Akteure gehört die Versorgung der Weltgemeinschaft mit Ressourcen. Viele Rohstoffe, ob nachwachsend, erneuerbar oder nicht, sind in einer Welt mit sieben Milliarden Menschen bereits heute verknappt. Hierzu gehören insbesondere Wasser,

Boden, Energie und Nahrung. Sie gehören heute und auf mittlere Sicht zu den großen Zukunftsfragen und -aufgaben. Sie dürfen nicht unbeantwortet bzw. ungelöst bleiben. Denn die Konflikte um Ressourcen sind die zentralen Themen der nationalen und internationalen Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts. ■

### ANMERKUNGEN:

- 1) Zur Begriffsproblematik allgemein s. Reflexionen zum Thema „Ressource“ von Thomas Pankratz. In: ÖMZ, 4/2010, S.503-507.
- 2) Thomas Kossendey: „Andere Risiken“. In: Diese Woche im Bundestag. CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Ausgabe 25/01/92, S.7.
- 3) Zitiert nach „Weltbevölkerungsbericht 2011“ (Deutsche Ausgabe), S.1ff.
- 4) Vgl. Richard Haimann: Landflucht lässt Metropolen wachsen. In: Die Welt, 23.5.2007, S.29.
- 5) Vgl. Jeremy Rifkin: Warum es nichts Gutes verheißt ... In: SZ, Nr. 4, 5.1.2007, S.2.
- 6) Zitiert nach Christopher Schrader: Im Klimawandel müssen Städte Hitze und Fluten verkraften. In: SZ, Nr. 20, 25.1.2012, S.18.
- 7) Dieter S. Lutz in seinem Vorwort zu Jörg Barandat „Wasser - Konfrontation oder Kooperation“. Baden-Baden 1997, S.9.
- 8) Grundlegend hierzu: Klaus M. Leisinger: Die sechste Milliarde: Weltbevölkerung und nachhaltige Entwicklung. München 1999.
- 9) Sandra Postel: Der Kampf ums Wasser. World-Watch Paper 1998.
- 10) Vgl. Curt Gasteyer: Umwelt als Konfliktfeld. In: Finanz und Wirtschaft (Zürich), Nr. 37, 14.5.1997, S.1.
- 11) Vgl. Heinz Brill: Die Türkei auf dem Weg zu einer „Wassergroßmacht“. In: ÖMZ, 5/2006, S.547-554.
- 12) Grundlegend hierzu die Studie „Die Nutzung internationaler Wasserressourcen“ von Annette van Eding. Baden-Baden 2001.
- 13) So z.B. J. K. Cooley: The War over Water. In: Foreign Policy. 1983, S.25. Zitiert nach Ina M. Vallianatos-Grapengeter: Der Nahostkonflikt im Prisma der Wasserproblematik. Wasserpolitik im Jordantal 1882-1967. Hamburg 1996, S.4.
- 14) Zitiert nach Peter Münch: Obama gesteht Scheitern in Nahost. In: SZ, Nr. 18, 23.1.2010, S.9.
- 15) Vgl. Wolfram Mauser: Wie lange reicht die Ressource Wasser? Hrsg. von Klaus Wiegandt. Frankfurt/M. 2007, S.77f.
- 16) Vgl. Heinz Brill: Wasser als strategische Ressource. In: ÖMZ, 6/2001, S.698f.
- 17) Vgl. Christian Ule: Das Recht am Wasser. Dargestellt am Beispiel des Nils. Baden-Baden 1998, S.28.
- 18) Vgl. Christoph Link: Koloniale Rechte am Nil sorgen für Ärger. In: FR, Nr. 59, 10.3.2004, S.6.
- 19) Dieser Hinweis wurde dem Weltbevölkerungsbericht 2011 (Deutsche Ausgabe), S.98, entnommen.
- 20) Ebd.
- 21) Zitiert nach Thomas Scheen: Am Tropf des Nils. In: FAZ, Nr. 35, 11.2.2011, S.3.
- 22) Z.B. „Studie: Die Himalaja-Herausforderung“ der Strategic Foresight Group, die im Rahmen der Singapore International Water Week 2010 vorgestellt wurde.
- 23) Hans Leyendecker: Der Ernstfall für die Welt. In: SZ, Nr. 262, 14.11.2011, S.1.
- 24) In: Die Zeit, Nr. 15, 4.4.2007, S.25.
- 25) Vgl. The 9 billion-people question. A special report on feeding the world. In: The Economist, 26. February/04. March 2011.
- 26) Vgl. SZ-Serie: Ressourcen der Erde. Teil 6: Lebensmittel. In: SZ, Nr. 195, 26.8.2009, S.16.
- 27) Zu den wesentlichen Ursachen und „Gründe der Krise“ siehe statt vieler: Kölner Stadt-Anzeiger, Nr. 92, 19.4.2008, S.7.
- 28) Vgl. „925 Millionen hungern“. In: SZ, Nr. 235, 12.10.2011, S.6.
- 29) Zum FAO-Bericht siehe FAZ, Nr. 278, 29.11.2011, S.48.
- 30) Zitiert nach Focus, Nr. 38, 19.9.2011, S.67.
- 31) Vgl. Spiegel-Interview, Nr. 3, 16.1.2012, S.86/87.
- 32) Zitiert nach Der Spiegel, Nr. 16, 16.4.2008, S.115.
- 33) In: Der Spiegel, Nr. 26, 26.6.2006, S.69ff.
- 34) Peter J. Opitz: Droht der große Marsch gen Norden? Flüchtlingsströme und Völkerwanderungen. In: Volker Matthies (Hrsg.): Kreuzzug oder Dialog? Die Zukunft der Nord-Süd-Beziehungen. Bonn 1992, S.90.
- 35) In: Der Spiegel, siehe Anmerkung 33.
- 36) Javier Solana: Der Klimawandel birgt sicherheitspolitische Risiken. In: FAZ, Nr. 62, 13.3.2008, S.10.
- 37) Michael Stürmer: Armutsheere aus der Nacht. In: Die Welt, 19.2.2009, S.7.
- 38) Vgl. General Sir Rupert Smith: The Utility of Force - The Art of War in the Modern World. Penguin Books, London 2005.
- 39) Zitiert nach Die große Jagd nach Land. In: Der Spiegel Nr. 31, 27.7.2009, S.86.
- 40) In: SZ, Nr. 144, 25.6.2011, S.1.
- 41) Deutscher Bundestag. Drucksache 17/5488 vom 13.4.2011.
- 42) Diese drei Beispiele sind dem Kölner Stadt-Anzeiger, 5.9.2011, S.3, entnommen.

- 43) Vgl. Madagaskar. Jagd nach Ackerland. In: Der Spiegel, Nr. 8, 16.2.2009, S.100/101.
- 44) Martina Doering: Grenzenlose Gier nach Land. In: Kölner Stadt-Anzeiger, 5.9.2011, S.3.
- 45) Termühlen-Interview. In: Die Welt, 25.11.2009, S.17.
- 46) In: Handelsblatt, Nr. 226, 20.11.2008, S.7.
- 47) In: Handelsblatt Nr. 157, 18.8.2009, S.2.
- 48) Zitiert nach Jan Dirk Herbermann u. Andreas Rinke: Wettlauf um die Verteilung der Meere. In: Handelsblatt, Nr. 95, 19.5.2008, S.3.
- 49) Zitiert nach Peter Burghardt: Argentinien will im UN-Sicherheitsrat gegen britische Truppenverstärkung auf den Falkland-Inseln protestieren. In: SZ, Nr. 33, 9.2.2012, S.7.
- 50) Vgl. Rudolf Balmer: Frankreich will größer werden. In: Die Presse, 17.5.2008, S.9.
- 51) Zitiert nach Andreas Rinke: In: Handelsblatt, Nr. 20, 29.1.2010, S.8/9.
- 52) Vgl. statt vieler Heike Anger: Internationales Recht. Die Tiefsee gehört allen Menschen - theoretisch. In: Handelsblatt, Nr. 150, 5.8.2011, S.7.
- 53) In: Die Welt, 21.8.2007, S.5.
- 54) Walter Haffner: Die Energieversorgung der Großmächte in den kommenden 25 Jahren: mögliche Auswirkungen auf die Geopolitik. In: Die kommenden Kriege. Hrsg. von Andreas Zumach. Köln 2005, S.189-211.
- 55) Vgl. Rede Putins. In: Stuttgarter Zeitung, Nr. 43, 21.2.2012, S.6.
- 56) Vgl. „Seltene Erden“. In: SZ, Nr. 246, 23.10.2010, S.2.
- 57) Andreas Sentker: Der volle Planet. In: Die Zeit, Nr. 44, 27.10.2011, S.1.
- 58) Silvia Liebrich: Täglich 227.000 Menschen mehr auf der Welt. In: SZ, Nr. 20, 25.1.2012, S.25.



**Dr. disc. pol. Heinz Brill**

Geb. 1940; Wissenschaftlicher Direktor a.D. und Oberstleutnant d.R. (Luftwaffe), zuletzt stellvertr. Fachbereichsleiter für Sicherheitspolitik im Zentralen Forschungs- und Studienbereich des Amtes für Studien und Übungen der Bundeswehr; Studium der Politikwissenschaft. Promotion an der Universität Göttingen. Forschungsschwerpunkt: Internationale Sicherheitspolitik; Lehrtätigkeit an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg und an den Universitäten Göttingen, Köln und Würzburg; zahlreiche Veröffentlichungen - u.a. das Werk „Geopolitische Analysen. Beiträge zur deutschen und internationalen Sicherheitspolitik (1974-2008)“.

# „Amerikas Pazifisches Jahrhundert“

Warum der Westen 2014 nicht aus Afghanistan abziehen wird

Jörg-Dietrich Nackmayr

*„Ob man das Wort ‚Geopolitik‘ nun mit mehr oder weniger großen Skrupeln benutzt oder man seine Verwendung völlig ablehnt - auf jeden Fall wird man in Zukunft in Europa sehr viel mehr über Probleme diskutieren, die nun einmal geopolitischer Natur sind.“<sup>(1)</sup>*

(Yves Lacoste)

Im Nachhinein werden wir es wieder besser wissen. Heute, im zehnten Jahr des NATO-Engagements am Hindukusch, aber scheint alles offen zu sein. Scheitern und Abzug, langfristiges, auch militärisches Engagement sowie Entzündung eines eigentlich regionalen Konflikts zum Weltenbrand. Im Westen breitet sich Kriegsmüdigkeit aus, die Anrainerstaaten verfolgen eigene Agenden, doch mehrheitlich wird der Abzug der ISAF v.a. in Zentralasien bereits als Menetekel für noch schlimmere Szenarien angesehen.<sup>(2)</sup>

In der Literatur taucht erneut der eigentlich alte Begriff „Great Game“ auf, um den Ereignissen im „tiefen Süden Zentralasiens“ ein Gesicht zu geben. Stand das Great Game vor 100 Jahren für das russisch-britische Ringen um Vorherrschaft in Zentralasien beim Kampf um Indien, wird damit heute eine ungleich komplexere Wirklichkeit auf einen Nenner gebracht. Mittlerweile ist eine eigene Debatte um die Frage entbrannt, ob der Begriff Great Game die Auseinandersetzungen und Konflikte am Hindukusch im 21. Jahrhundert angemessen beschreibt oder nicht. Dabei lassen sich genau wie vor 100 Jahren auch zwei entgegengesetzte und im Kern unversöhnliche Sichtweisen ausmachen.<sup>(3)</sup>

Diese Frage soll hier aber nicht beantwortet werden. Gleichwohl darf am Beginn dieses Artikels daran erinnert werden, dass mit China und Indien die bevölkerungsreichsten, aus ihrem politisch-ökonomischen Winterschlaf erwachten Länder der Erde im geographischen Umfeld Zentralasiens liegen. Mit den zentralasiatischen Nachbarn Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan im Norden sowie Pakistan im Süden und Osten und dem Iran im Westen sind weitere Schwergewichte in den internationalen Beziehungen wie die Blüten eines Blatts um Afghanistan herum gruppiert. Dazu kommen die mit eigenen Kräften und Interessen präsenten Mächte USA und Russland, die diesen Raum als Einflussphäre betrachten. Die europäischen Länder sind ebenfalls präsent, treten im Moment aber eher wie Objekte und nicht wie Subjekte eigener strategischer Überlegungen auf. Dies geht einher mit einer wirtschaftlichen Dynamik in dieser Region, die nicht allein wegen der Rohstoffvorkommen ein Faktor im 21. Jahrhundert ist. Altes Staatswissen, herausragende kulturelle Tiefe sowie unternehmerische und wissenschaftliche Höchstleistungen bilden ein solides Fundament. Dazu kommt die strategisch bedeutende Lage als Transitraum für den Ost-West- und Nord-Süd-Austausch von

Rohstoffen und Gütern auf dem eurasischen Kontinent. Schon spricht die Literatur immer häufiger vom asiatischen Jahrhundert. Asien kehrt im Weltmaßstab in jenen Rang zurück, den es von der Antike bis zur Renaissance global schon einmal innehatte. Dabei spielt Afghanistan aufgrund seiner Lage eine „zentrale“ Rolle.

Ob man die Konflikte nun als Great Game bezeichnen mag oder nicht, aus der Literatur ist der Begriff nicht wegzudenken und erscheint insofern als das Zitat der Wahl. Schließlich hat er einen doppelten Vorteil: Er beschreibt gleichzeitig einen historischen sowie einen aktuellen Konflikt und ist darüber hinaus einprägsam, um Großem und Unterschiedlichem auch heute Ausdruck zu verleihen.<sup>(4)</sup>

Darüber hinaus öffnet der historische Bezug den Blick auf Parallelen zur heutigen Entwicklung. Gemeinhin wird angenommen, dass das Great Game faktisch mit den militärischen Niederlagen Russlands gegen Japan im Jahr 1904/05 endet, auch deshalb, weil diese Russlands Drang nach Süden zum Halten brachten. Doch dem ist mitnichten so. Lässt man die Geschichte selbst sprechen, beginnt das eigentliche Great Game an dem Punkt, als die britische Diplomatie entdeckte, dass mit dem industrialisierten und nach Seemacht strebenden Deutschland ein neuer und gefährlicher Konkurrent erwachsen war.<sup>(5)</sup>

Würde sich Deutschland mit Russland verbünden, wäre das aus Sicht Londons eine doppelte Gefahr für den Bestand des Commonwealth. Die Kontinentalachse zwischen Berlin und Moskau würde Großbritannien auf der einen Seite unmittelbar vor der eigenen Haustür herausfordern und außerdem Russland jene Ressourcen zuleiten, die es bräuchte, um den eurasischen Raum zu beherrschen und so das Ringen um Indien zu seinen Gunsten zu entscheiden.<sup>(6)</sup>

Wie damals könnte der Kampf um die Vorherrschaft am Hindukusch auch heute zum Ausgangspunkt eines viel größeren Konflikts werden. Aus dem Great Game am Hindukusch wurde im frühen 20. Jahrhundert innerhalb weniger Jahre ein End Game, das sich in zwei Weltkriegen entlud. Diese entscheidende Mittlerposition, nach deren Logik sich Großbritannien immer mit dem Zweitstärksten gegen den Stärksten verbündet, um seine Position als Zünglein an der Waage im Konzert der europäischen Mächte zu erhalten, war die Voraussetzung für den Bestand des Commonwealth und ist heute strategische Grundlage für die Vorherrschaft der USA. Egal welche Macht diese Position in der Zukunft einmal innehaben wird, sie muss willens und in der Lage sein, ein filigranes globales Gleichgewicht durch eine Positionierung als Zünglein an der Waage aufrechtzuerhalten. An den geopolitischen Grundlagen der internationalen Beziehungen kommt dabei keine Macht vorbei. Die Mächte ändern sich, die Regeln aber bleiben. Denn da, wo

sich politischer Anspruch und Raum überschneiden, liegt das Feld der Entscheidung, militärisch, politisch, ökonomisch, in einem Wort: strategisch.

Deshalb hat auch für die USA die Verhinderung einer eurasischen Achse Priorität. Dies kann zu Recht als die zentrale geopolitische Lehre aus dem ersten Great Game, gültig auch für das noch junge 21. Jahrhundert, bezeichnet werden.

„Geopolitisch betrachtet ist Amerika eine Insel weitab der riesigen Landmasse Eurasiens, dessen Ressourcen und Bevölkerung die der Vereinigten Staaten bei Weitem übertreffen. Und nach wie vor ist die Beherrschung einer der beiden Hauptsphären Eurasiens - Europas also und Asiens - durch eine einzige Macht eine gute Definition für die strategische Gefahr, der sich die Vereinigten Staaten einmal gegenübersehen könnten, gleichviel, ob unter den Bedingungen eines Kalten Krieges oder nicht. Denn ein solcher Zusammenschluss wäre imstande, die USA wirtschaftlich und letztlich auch militärisch zu überflügeln, eine Gefahr, der es selbst dann entgegenzutreten gälte, wenn die dominante Macht offenkundig freundlich gesinnt wäre. Sollten sich deren Absichten nämlich jemals ändern, dann stieße sie auf eine amerikanische Nation, deren Fähigkeit zu wirkungsvollem Widerstand sich erheblich vermindert hätte und die folglich immer weniger in der Lage wäre, die Ereignisse zu beeinflussen.“<sup>7)</sup>

Und um wie viel wirksamer ist diese Grundeinsicht in das Kräfteparallelogramm der Macht auf dem eurasischen Kontinent, wenn nicht bloß zwei oder drei Staaten daran beteiligt sind wie vor 100 Jahren, sondern fast alle wesentlichen globalen Mitspieler?

Waren es im Zeitalter des Kolonialismus der barrierefreie Zugang zu den kolonialen Absatzmärkten und die Versorgung mit Rohstoffen eigentlich autarker Volkswirtschaften, so sind es heute u.a. die strategischen Öl- und Gasreserven zwischen dem Kaspischen Meer und Persischen Golf, die für das Wachstum der globalen Wirtschaft unerlässlich sind, sowie deren Fakturierung auf USD-Basis, die die Vormacht der USA flankieren.<sup>8)</sup> Diese ohnehin spannungsgeladene Auseinandersetzung um Rohstoffe geht nunmehr einher mit einer religiös aufgeladenen Grundstimmung im „Rimland“ (Nicholas Spykman). Der US-Geopolitiker und Strategie Zbigniew Brzezinski bezeichnet dieses Gebiet wohl auch deshalb als „Eurasischer Balkan“, mit dem Iran im Zentrum und den 75% der globalen Rohstoffe besitzenden Nachbarn in der Peripherie.<sup>9)</sup> Sollten jene Untersuchungen zutreffen, nach denen ein nach schiitischer Vormacht strebender Iran dabei ist, einen „schiitischen Postnationalstaat“ von Aserbaidschan im Norden, Syrien, dem Irak bis nach Afghanistan hin zu errichten,<sup>10)</sup> entstehen neben den bekannten politischen und wirtschaftlichen Problemkreisen weitere hoch komplexe und einflussreiche Schwierigkeiten.

Das Wissen um diese Zusammenhänge ist nicht nur Teil historischer Allgemeinbildung, sondern erweist sich bei der Bewertung des Great Game unserer Tage als nützlich. Denn damals wie heute könnten die zunächst im Ringen um die Vorherrschaft in Afghanistan wahrgenommenen Protagonisten schon bald durch ganz andere Konstellationen in den politischen Kämpfen vereint oder auch getrennt sein.

## Die Lage

Am Beginn des 21. Jahrhunderts ist Afghanistan erneut ein Brennpunkt der Weltgeschichte. Als sich die USA nach

dem Sieg der Mudschaheddin 1989 gegen die Sowjetunion wieder aus diesem Raum zurückzogen - und damit den späteren Sieg der Taliban-Bewegung mit ermöglichten -, waren außer der Sowjetunion alle Anrainerstaaten noch Entwicklungsländer. Vor 20 Jahren haben nur wenige das rasche Auseinanderbrechen der Sowjetunion und den beispiellosen Wiederaufstieg Chinas, aber auch Indiens zu politischen und wirtschaftlichen Weltmächten vorhergesagt. Und wenn, dann nicht in so kurzen Zeiträumen.

Während des sowjetischen Afghanistankrieges steckten die beiden Weltmächte UdSSR und USA hier ihre Einflussphären ab und überließen diese nach dem Rückzug der Sowjets zunächst den Mächten der 2. Liga: allen voran dem Iran und Pakistan. Die Rückkehr der Großmächte und das Wiederaufleben des Great Game hängt nicht nur mit den Terrorangriffen eines noch Monate vor dem 11. September nur Fachleuten bekannten Terrornetzwerkes mit dem Namen Al Qaida auf die USA zusammen, sondern auch damit, dass China und Indien dabei waren, ihre historischen Führungsrollen im eigenen geopolitischen Umfeld erneut einzunehmen. Aus den ehemals blockfreien Entwicklungsländern waren Worldchampions in spe geworden.

## Von der Friedensmission zum Kampfeinsatz

### Wie Deutschland nach dem 11. September 2001 erneut nach Afghanistan kommt

Der militärische Einsatz infolge der Anschläge vom 11. September auf die USA hatte neben der erstmaligen Aktivierung von Artikel 5 des Washingtoner Vertrages zunächst für viele Verbündete den Impetus von bewaffneter Entwicklungshilfe. Für Deutschland<sup>11)</sup> begann das militärische Engagement als „Friedensmission“ und „Stabilisierungseinsatz“. Die Bundeswehr beteiligte sich auf der Grundlage von jährlich neu mandatierten UNO-Resolutionen. Die einstimmig angenommene UNO-Resolution 1368 vom 20.12.2001 legitimierte einen friedenerzwingenden Einsatz auf Basis von Kapitel VII der UNO-Charta zur „Ausrottung des Terrorismus“ und postulierte, „dass die Situation in Afghanistan weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt“.<sup>12)</sup> Diese legitimierte den unter dem Dach der NATO geführten ISAF-Einsatz (International Security Assistance Force).

Gestützt auf die UNO-Resolutionen 1368 und 1373 wurde neben ISAF die im militärischen Hauptquartier der USA (CENTCOM) in Tampa/Florida befehligte Operation Enduring Freedom (OEF) zunächst von Streitkräften der USA und Großbritanniens am 7. Oktober 2001 begonnen. Streitkräfte aus rund 70 Ländern beteiligten sich bisher daran. Die OEF-Aufgaben umfassen neben den Einsätzen in Afghanistan auch jene Schauplätze, an denen Terroristen wirken oder vermutet werden, wie z.B. am Horn von Afrika.

Warum Deutschland unmittelbar nach dem 11. September den USA die „uneingeschränkte Solidarität“ zusichert, im Vergleich z.B. zu Österreich, dessen Außenministerin es bei „uneingeschränktem Mitgefühl“ bewenden lässt,<sup>13)</sup> und unbedingt Truppen in den Einsatz entsenden will, obwohl die USA darum gar nicht gebeten haben, ist eine interessante Nuance in der jüngeren deutschen Geschichte. In einer „Spiegel“-Titelgeschichte findet sich folgende prägnante Schlussfolgerung: „Um die Beteiligung an einem kriegsähnlichen Einsatz, der ‚Operation Enduring Freedom‘ (OEF), zu legitimieren, stürzte man sich mehr als andere Nationen in den Stabilisierungseinsatz ISAF (...).“

Stimmt diese Sicht, müsste allerdings geklärt werden, warum Deutschland sich nur mit halber Kraft an der OEF-Mission beteiligte. Lag es daran, dass die USA selbst auf den Einsatz deutscher Spezialkräfte dankend verzichteten und diese, wenn überhaupt, nur mit untergeord-

neten Aufgaben betrauen wollten? Oder lag es daran, dass die Bundesregierung das, was militärisch notwendig gewesen wäre, nicht liefern konnte oder wollte? Aber auch der maßgeblich durch deutsches Engagement zustande gekommene ISAF-Einsatz wurde nur halbherzig in Angriff genommen. Auf den Norden Afghanistans beschränkt, mit eigenen militärischen Vorbehalten (caveats) so eingebettet, dass Kampfeinsätze und militärische Zusammenarbeit mit den robuster vorgehenden Verbündeten oft ausgeschlossen waren, wurde selbst noch im achten Jahr des Afghanistan-Einsatzes das Wort Krieg im offiziellen Sprachgebrauch der Bundesrepublik Deutschland vehement vermieden. So hieß es noch am 4. September 2009 durch den Ministeriumssprecher, es sei ein „robuster Stabilisierungseinsatz, der Kampfhandlungen miteinschließt“. Dabei hatte sich bereits ein Meinungsumschwung in der Öffentlichkeit und den Medien abgezeichnet, dem der damalige Verteidigungsminister im Oktober 2008 anlässlich der Trauerrede für zwei getötete Bundeswehrsoldaten dadurch entgegenkam, dass er erstmalig von „Gefallenen“ sprach. Aber es sollte noch bis zum November 2009 dauern, bis die offizielle Sprachregelung mit der militärischen Realität im bisher eigentlich eher ruhigen Einsatzgebiet Regionalkommando Nord der Bundeswehr in Übereinstimmung gebracht wurde. Erstmals sagte ein deutscher Verteidigungsminister am 3. November, dass „in Teilen Afghanistans (...) fraglos kriegsähnliche Zustände herrschen“. Als längst überfällig empfunden, sprach Minister Karl-Theodor zu Guttenberg das K-Wort aus: „Ich selbst verstehe jeden Soldaten, der sagt: In Afghanistan ist Krieg, egal, ob ich nun von ausländischen Streitkräften oder von Taliban-Terroristen angegriffen, verwundet oder getötet werde.“<sup>14</sup> Diese Akzeptanz der Realität wurde am 10. Februar 2010 mit der Regierungserklärung des damals neuen Außenministers vor dem Deutschen Bundestag offizielle Politik Deutschlands: „Die Intensität der mit Waffengewalt ausgetragenen Auseinandersetzung mit Aufständischen und deren militärischer Organisation führen uns zu der Bewertung, die Einsatzsituation von ISAF auch im Norden Afghanistans als bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts zu qualifizieren. Ob uns das politisch gefällt oder nicht: So ist die Lage.“<sup>15</sup>

Damit war der ursprünglich in der Öffentlichkeit als Akt humanitärer Unterstützung und zum Schutz der inneren Sicherheit Deutschlands begründete Einsatz („Deutschlands Sicherheit wird auch am Hindukusch verteidigt“, Peter Struck)<sup>16</sup> faktisch und auch rechtlich zu einem Kampfeinsatz geworden. Dass dies Auswirkungen auf die einsatzrechtliche Lage der deutschen Soldaten hat, die ihr Handeln nunmehr nicht unter der Perspektive des deutschen Strafrechts, sondern des Völkerstrafgesetzbuches beurteilen müssen, ist eine wichtige Konsequenz, die hier aber nicht Thema ist. Und es verdiente auch einer gesonderten Analyse, warum deutsche Soldaten auch im zehnten Jahr des Einsatzes selbst bei einfachen Gebrauchsgegenständen wie Mützen, Hosen oder abwechslungsreichem Essen immer noch nicht angemessen ausgerüstet sind, von den notwendigen Waffen, Aufklärungs- und Fortbewegungsmitteln gar nicht zu sprechen.<sup>17</sup>

### Abzug und was dann?

Hier sollen aber die Frage des angekündigten Abzugs aus Afghanistan und die daraus folgenden Konsequenzen im

Mittelpunkt stehen. Der deutsche Außenminister hatte am 26. Januar 2011 auf der Londoner Afghanistan-Konferenz erklärt, Deutschland wolle 2011 mit dem Abbau des eigenen Kontingents beginnen. Eingeschränkt durch den vom Verteidigungsminister gemachten und heute in der gesamten Bundesregierung akzeptierten Zusatz „soweit die Lage dies erlaubt“.<sup>18</sup>

Die immer lebhafter werdende Diskussion um das Abzugsdatum ist dabei ein geeigneter Anlass, die bekannten und möglichen neuen Lagen auszuloten. Dabei spielt das deutsche Engagement allerdings keine zentrale Rolle, obwohl Deutschland zumindest formal der drittgrößte Truppensteller ist. Entscheidend ist auch in Zukunft das Engagement der USA.

Gleichwohl wird vielen sicherheitspolitischen Experten im Westen zunehmend unheimlich bei der Vorstellung, dass die Öffentlichkeit davon auszugehen scheint, das militärische und zivile Engagement der Koalitionstruppen in Afghanistan ende im Jahr 2014. Klarheit über das „Wie weiter?“ nach 2014 ist geboten. Und dies bedeutet im Klartext, die Öffentlichkeit auf ein langfristiges Engagement, in jedem Fall der USA, in Zentralasien einzustimmen. In der US-Diskussion werden dabei drei strategische Ziele als Hauptargumente herangezogen: 1. die Region darf nicht erneut Rückzugsraum für international tätige Terrorgruppen werden, 2. die Proliferation von Kernwaffen in die Hand von Terroristen muss auch künftig verhindert werden und 3. ein nuklearer Konflikt zwischen Indien und Pakistan muss ausgeschlossen bleiben.

Diese Ziele sind Teil der strategischen Interessen der USA in Zentralasien. Gerade weil der Einfluss Asiens zunimmt, wäre es ein strategischer Fehler, wenn sich die USA nur auf Ostasien konzentrieren würden, statt ihre vitalen Interessen auch durch ein Engagement in Süd- und Zentralasien zu vertreten. Engagement in Zentralasien ist Voraussetzung für die Wahrnehmung von US-Interessen in ganz Asien, wie es z.B. in einer im Juni 2011 publizierten Studie des Center for New American Security treffend heißt.<sup>19</sup> Dies müsse in eine Vorwärtsstrategie münden, die aktiv US-Interessen schützt, statt bloß auf abzusehende Krisen zu reagieren. Dabei sind sich diese Strategen darüber im Klaren, dass die USA diese Aufgabe mit abnehmenden Kräften und bei gleichzeitiger Zunahme chinesischen Engagements bewerkstelligen müssen.

### Afghanistan - Der Gordische Knoten

Das Engagement der USA in Afghanistan steht auch im zehnten Jahr nach Kriegsbeginn vor den gleichen ungelösten Fragen wie am Beginn der Kampagne, und das, obwohl Bin Laden tot ist und Al Qaida bisher keinen weiteren erfolgreichen Angriff auf die USA unternehmen konnte. Aber immer noch sind die Taliban nicht geschlagen und geht weiterhin eine Gefahr von den mit den Taliban verbundenen Kräften wie der IBU (Internationale Befreiungsfront Usbekistan) oder dem sog. Haqqani-Netzwerk aus, das nach Aussage des Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs, des US-Admirals Michael Mullen, ebenfalls vom pakistanischen Geheimdienst ISI nachhaltig unterstützt wird. Ob in dieser Situation das Angebot der US-amerikanischen Außenministerin Hillary Clinton vom 18. Februar 2011 eine realistische und zielführende politische Entscheidung gewesen ist, Verhandlungen mit den Taliban unter den drei Bedingungen Gewaltverzicht, Kündigung des Bündnisses mit Al Qaida und Anerkennung der afghanischen Verfassung aufzunehmen, muss ernsthaft bezweifelt werden. Voraussetzung für Verhandlungen mit den Taliban müsste eine Position der Stärke sein, die aber weder taktisch noch operativ gegeben ist. Dazu hat sich die Regierung Obama mit dem bereits im Dezember 2009 angekündigten Abzugstermin selbst unnötig unter Zugzwang gesetzt. Dieser im Juni 2011 von Obama bestätigte Termin beruht auf der

Annahme, dass die Taliban im Feld entscheidend geschwächt sind. Das Gegenteil ist richtig. Keines der im Jahr 2009 mit einer massiven Truppenaufstockung von ursprünglich 33.000 Soldaten unter Bush auf 100.000 Soldaten bis Sommer 2011 einhergehenden Ziele der zivil-militärischen Counterinsurgency (COIN)-Strategie konnte erreicht werden. Der geistige Vater dieses Ansatzes, Oberstleutnant John Nagl, der Ideengeber und Berater von General Petraeus zu COIN, hatte schon in seiner Dissertation ernüchtert davon gesprochen, dass COIN dem Versuch ähnelt, „Suppe mit einem Messer zu essen“.<sup>20)</sup>

Zu hinterfragen ist, ob die Grundannahme der „bevölkerungszentrierten COIN“ der komplexen Realität in Afghanistan überhaupt entspricht. Diese geht davon aus, dass nicht eine Vielzahl von Handelnden, sondern eine hilfeschende Bevölkerung insgesamt gegen „die Aufständischen“ zu verteidigen sei. Also verkürzt, die Afghanen auf der einen Seite gegen die Taliban und ihre Unterstützer auf der anderen. Weder kann militärisches Engagement jemals die „gesamte“ Bevölkerung schützen, noch verläuft die Frontlinie in einem multiethnischen Staat wie Afghanistan entlang idealtypischer Gegensätze. Immer konnten und können die Taliban in Afghanistan dort Terrain wieder gut machen, wo sie sich mit den in lokalen Machtkämpfen unterlegenen Bevölkerungsteilen verbünden oder die mangels „Hold“-Kräften entstehenden rechtsfreien Räume rasch mit eigenen Kräften auffüllen. COIN bedürfte der detaillierten Kenntnis ethnischer und lokaler Machtstrukturen sowie stärkerer Kräfte, um nachhaltig wirken zu können.

Wahr ist leider auch, dass die in der COIN-Strategie angenommenen optimistischen Vorhersagen über den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, nicht nur in Bezug auf die Sollstärken, sondern v.a. in Hinsicht auf die militärische Professionalität, Kampfkraft und Verlässlichkeit. Die zunehmende Aktivierung von Schläfern innerhalb der afghanischen Streitkräfte für Selbstmordattentate und die aufgeklärte Zusammenarbeit selbst des afghanischen Geheimdienstes mit den Insurgenten belegen die Unfähigkeit der afghanischen Zentralregierung, Sicherheit ohne ausländische Unterstützung zu generieren. Präsident Hamid Karsai kann noch nicht einmal die Sicherheit in Kabul garantieren, wie die wiederholte Absage der Militärparade zum Nationalfeiertag zuletzt im April 2011 aus Furcht vor Attentaten und die sich in jüngster Zeit häufenden Anschläge auf die Infrastruktur beweisen. Dem entgegen steht allerdings die ohne große sicherheitsrelevante Zwischenfälle abgehaltene Loya Jirga im November 2011 in Kabul, die trotz massiver Drohungen von Seiten der Aufständischen insgesamt friedlich verlief, abgesehen von der Veröffentlichung der staatlichen Sicherheitsmaßnahmen auf einer Taliban-Webseite und folgenlosem Mörserbeschuss.

Gleichwohl: Während die Insurgenten nur noch abzuwarten brauchen, bis die USA abgezogen sind, läuft für die Politiker und Strategen des Westens die Zeit ab. Berichtet wird zunehmend von den bereits fortgeschrittenen Vorbereitungen der Taliban zur Übernahme der Macht nach dem Abzug von ISAF. Diese sollen bis in die afghanischen Sicherheitskreise der Armee und Polizei (ANA und ANP) hinein reichen, die ein Überlaufen zu den Taliban nach 2014 in großer Anzahl signalisieren.<sup>21)</sup> Ob das unter Obama verstärkte Ausschalten von Insurgenten den gewünschten Effekt der Schwächung

der Taliban-Kreise hat, kann zu Recht bezweifelt werden. So bleibt in der nunmehr forcierten „capture and kill“-Strategie bis heute unberücksichtigt, dass es der paschtunische Moral- und Ehrenkodex verlangt, Gefallene sofort durch frische Kräfte zu ersetzen, was die Rekrutierungserfolge der Taliban u.a. erklärt. Daran können auch die zunehmenden Einsätze von Spezialkräften und Drohnen nichts ändern. Des Weiteren sind die östlich der Durand-Linie auf pakistanischem Territorium gelegenen Paschtunengebiete trotz intensiver Kommandoaktionen zu Land und aus der Luft als strategisches Hinterland kriegsentscheidend. Außerdem geht der Kampf nicht nur der Taliban-Paschtunen, sondern zunehmend auch der Vertreter der alten Nordallianz gegen die Zentralregierung in Kabul so lange weiter, bis die innerafghanischen ethnischen Spannungen in ein neues Gleichgewicht gebracht sind. Dabei spielen für den Friedensprozess die mit zunehmendem Selbstbewusstsein geäußerten Vorstellungen der Vertreter der alten Nordallianz künftig wieder eine Rolle. Die Vertreter der alten Nordallianz formieren sich nunmehr als „Nationale Allianz“ neu und bringen sich für die Zeit nach 2014 in Position.<sup>22)</sup> Die im Januar 2012 in Berlin geführten Gespräche zwischen dem Bruder des ermordeten Helden der Mudschaheddin-Bewegung und Bezwinger der Taliban, Ahmed Schah Massud, dem Anführer der usbekischen Afghanen gegen die Taliban, General Raschid Dostum, dem früheren Direktor des Afghanischen Sicherheitsrates Amrullah Saleh sowie dem Führer der schiitischen Hezara, Mohammed Mohakik, sind ein ernst zu nehmender Beleg für diese neue Unübersichtlichkeit. Diese beinhaltet auch die Doppelrolle der immerhin 15% der afghanischen Gesamtbevölkerung ausmachenden schiitischen Hezara. Einerseits über den schiitischen Islam eng mit dem Iran verbunden, waren die Hezara als Todfeinde der sunnitischen Taliban Teil der Nordallianz. Dies erklärt, weshalb der Iran am Beginn der ISAF-Kampagne gegen die Taliban die USA und die Nordallianz militärisch unterstützt haben soll.<sup>23)</sup> Politische Unterstützung erhalten die Vertreter der „Nationalen Allianz“ interessanterweise nunmehr von vier Abgeordneten im US-Repräsentantenhaus, angeführt von dem republikanischen Abgeordneten Dana Rohrabacher aus Kalifornien.<sup>24)</sup> Noch finden solche Treffen wie am 9. Januar 2012 in Berlin gegen den Willen des State Department und Auswärtigen Amtes in Berlin statt. Doch schon heute ist erkennbar, dass die zentralasiatischen Nachbarn an Afghanistans Nordgrenze ein gesteigertes Interesse an einem von ethnisch verwandten Kräften kontrollierten „Cordon Sanitaire“ gegen islamistische Tendenzen haben. Insofern bietet die Neuauflage der Zusammenarbeit mit einer wie auch immer gestalteten Nordallianz auch zusätzlichen Raum für eine vertiefte Kooperation zwischen den USA, Russland und den zentralasiatischen Staaten.

Doch wie wird sich die tektonische Karte der Kräfte und Ethnien Afghanistans in den Jahren bis zum angekündigten Abzug noch verändern? Wir erinnern uns kurz. Wie revolutionär schienen die im Dezember 2009 vom US-Sonderberater Robert Blackwill<sup>25)</sup> geäußerten Vorschläge zu Verhandlungen mit den Taliban zu sein? Nun erweisen sich diese Gesprächskanäle als zu kurzfristig und einseitig, um einen dauerhaften Frieden im multiethnischen Geflecht Afghanistans zu erreichen. Dies hängt auch mit dem rückläufigen paschtunischen Bevölkerungsanteil in Afghanistan zusammen. Das bisherige Gleichgewicht in Afghanistan beruhte u.a. darauf, dass die Paschtunen als Ethnie größer waren als alle anderen Ethnien zusammen genommen. Diese Zeiten dürften längst vorbei sein. Auf lediglich 42% der Gesamtbevölkerung werden die Paschtunen im Afghanistan Karsais heute geschätzt, was ein Grund dafür sein mag, dass der Präsident eine oft geforderte Volkszählung beharrlich hinauszögert. Eine Friedenslösung mit den Taliban allein ist nunmehr unrealistisch.

Obwohl die Taliban im Kräftegleichgewicht Afghanistans relativ gesehen schwächer werden, ist deutlich, dass die USA im Moment nicht aus einer Position der Stärke mit diesen verhandeln können, sondern umgekehrt die Taliban neben den alten/neuen Kräften das Heft des Handelns immer stärker in die Hand bekommen. Dass der US-Präsident vor diesem Hintergrund an der beabsichtigten Truppenreduzierung festhält, ist bemerkenswert. Es offenbart darüber hinaus einen tiefen Graben zwischen der strategischen Einschätzung seiner Administration und den führenden Offizieren, die an der COIN-Strategie unvermindert festhalten wollen. Diese inneren westlichen Konflikte gehen einher mit den zunehmenden Spannungen zwischen den USA und Pakistan, hierbei v.a. mit dem Militär und dem Geheimdienst ISI, die schon zu Sowjetzeiten die Mentoren des paschtunischen Widerstandes in Afghanistan waren.

### Endspiel oder nur neue Phase?

Werden wir also gerade Zeugen eines Endspiels, das mit dem Abzug der ISAF 2014 endet, oder beginnt lediglich eine neue Phase des militärischen Engagements?

Beobachten lässt sich ein zunehmendes Auseinanderfallen zwischen der neuen US-Strategie (Truppenabzug und Fokussierung auf Tötungsaktionen gegen die Insurgenten) im Gegensatz zur gültigen NATO-Strategie, die an COIN als umfassendem zivil-militärischen Ansatz mit seinen kosten-, material- und truppenintensiven Leitlinien festhält. Dieser Widerspruch wird zunehmen.<sup>26)</sup> COIN kann aber nur aufrechterhalten werden, wenn der größte Truppensteller weiterhin die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellt. Dass die entstehenden Lücken durch den angekündigten Abzug der USA durch die Verbündeten ausgeglichen werden können, ist unrealistisch. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass schon jetzt ein Wettrennen zum Ausgang zu beobachten ist, nachdem Spanien, die Niederlande, Polen, Kanada und selbst Frankreich bereits zu Hause oder auf dem Weg dorthin sind und alle NATO-Truppensteller genau wie die USA Truppenreduzierungen angekündigt haben.

Insidern wird auffallen, dass sich nunmehr wohl Vizepräsident Joe Biden mit seiner ursprünglichen Ablehnung gegenüber dem COIN-Ansatz durchsetzt. Das kürzlich vom Pulitzerpreisträger Bob Woodward vorgelegte Buch „Obama’s Wars“<sup>27)</sup> zeigt eine in militärischen Fragen unsichere Administration, die seit dem Beginn ihrer Regierungszeit versucht hat, einen Ausweg zu finden aus der von den US-Militärs aufgezeigten Logik eines engagierten zivil-militärischen und langfristigen Engagements in Afghanistan.

Der Entscheidung des Präsidenten gingen monatelange Brainstorming- und Analysetreffen voraus. Während seine militärischen Berater mehr Truppen und Aufbauhilfe fordern, versucht Präsident Obama auch einen Abzug aus Afghanistan nach einem erfolgreichen Abschluss des US-Engagements dort einzuleiten. Die Bedingungen für Erfolg wurden allerdings nie zufriedenstellend definiert. Obama dürfte in diesen Tagen oft an das Bonmot des britischen Militärhistorikers und COIN-Theoretikers Liddell-Hart gedacht haben, nachdem „es nichts Schwierigeres gibt, als eine neue Idee in das militärische Denken hinein zu bekommen, außer; eine alte heraus“.

Nach ungezählten Treffen mit seinen wichtigsten Beratern wird ein enttäuschter US-Präsident von seinem Stellvertreter Biden auf die einfache Tatsache aufmerksam gemacht,

dass ein demokratischer US-Präsident schlicht das machen müsse, was das Militär ihm vorschlägt. Dies gilt umso mehr, wenn er selbst um eine Entscheidungsvorlage gebeten habe, die er nun mangels eigener Alternativen nicht ablehnen könne. Obama stimmt der Truppenerhöhung auf 100.000 Kräfte zu, gibt dem Rat seiner Generale nach, aber versucht doch gleichzeitig mit der Ankündigung des Abzugsdatums deutlich zu markieren, dass die USA nach seiner Meinung nicht für immer und eigentlich auch nicht länger als bis 2014 bleiben sollen. In sicherheitspolitischen Kreisen sofort als Kardinalfehler gebrandmarkt, ist seitdem das ursprünglich von Präsident Karsai ins Gespräch gebrachte Datum zum Menetekel der ISAF-Kampagne geworden. Den militärischen Feinden dürfte der Präsident damit sicherlich einen Gefallen getan haben, da diese im Gegensatz zu den Kämpfern des Westens zwar keine Uhren, dafür aber genügend Zeit besitzen.

Im Moment verabschiedet sich ISAF leise von der COIN-Strategie und ersetzt diese durch die von Vizepräsident Biden seit 2009 favorisierte Counter-Terrorist-Strategie. Counter-Terrorist ist eigentlich COIN vergleichbar, nur ohne zivil-militärische Komponente und damit weniger kräfte- und kostenintensiv. Tatsächlich werden die Tötungsaktionen unter Präsident Obama im Vergleich zu seinem Vorgänger massiv und auch auf pakistanisches Staatsgebiet ausgeweitet. Doch auch dadurch konnte das Momentum für eine überlegene Verhandlungsposition mit den Taliban nicht hergestellt werden.

In diesem Umfeld musste die in Sicherheitskreisen mit Entsetzen aufgenommene Ankündigung des US-Verteidigungsministers Leon E. Panetta vom 1. Februar 2012 wie eine Bombe einschlagen, „that American forces would step back from a combat role there as early as mid-2013, more than a year before all American troops are scheduled to come home“.<sup>28)</sup>

Trotz Einschränkung durch den Zusatz: „Even as the Pentagon pulls back in Afghanistan, it will remain combat-ready“, sorgte diese in NATO-Kreisen nicht abgestimmte Verlautbarung für ein umgehendes und ungewöhnlich deutliches Dementi des NATO-Generalsekretärs: „They also reaffirmed the shared goal for Afghan security forces to have full responsibility for security across the country by the end of 2014, as agreed by NATO Heads of State in Lisbon in 2010. That goal stands, for every single one of us, the NATO Secretary General, Anders Fogh Rasmussen stressed.“<sup>29)</sup>

Damit wird den Kennern der internationalen Sicherheitsarchitektur erneut vor Augen geführt, wie schwankend die Regierung Obama in diesen Fragen agiert. Obwohl Obama für sich in Anspruch nimmt, mit seiner massiven Truppenaufstockung das strategielose militärische Desaster seines Vorgängers im Amt durch eine Strategie überhaupt erst überwunden zu haben, kann schon heute festgestellt werden, quasi im Vorgriff auf 2014, dass weder ohne (Bush-Rumsfeld-Verantwortung) noch mit COIN-Strategie eine substanzielle Besserung der Lage erreicht werden konnte.

Immerhin muss man anerkennen, dass Obama einem sicherheitspolitischen Problem gegenübersteht, das mit Great Game geradezu euphemistisch umschrieben ist. Die Anzeichen mehren sich, dass es in der Neuauflage des Great Game weniger um ein Spiel als um das Schicksal des Westens als Ganzes geht. Hier dürfte nicht nur die Zukunft der NATO, sondern auch die Zukunft der USA als führende Großmacht entschieden werden. Dies vor dem Hintergrund, dass der US-Präsident wie alle heutigen politischen Führer des Westens über keine eigene militärische Expertise verfügt. Der letzte politische Führer des Westens mit militärischer Erfahrung war der französische Staatspräsident Jacques Chirac, der als Offizier am Algerienkrieg teilgenommen hat. Erneut gehen die Wetten, dass Afghanistan zum Katalysator einer neuen Weltordnung werden könnte.

## Wie weiter?

Man möchte mit Winston Churchill ausrufen: „*Ein kluger Mann macht nicht alle Fehler selbst. Er gibt auch anderen eine Chance.*“

Doch wie könnte diese aussehen? Schon heute ist absehbar, dass es keinen Königsweg am Hindukusch gibt. Vielmehr wird Afghanistan zu einem Symptom für die Folgen militärischen Handelns in einer globalen Welt. Wer als Weltmacht handelt, wird mit diesen Konsequenzen leben müssen.

Wollen die USA Weltmacht bleiben, müssen sie auch militärisch in Afghanistan und Zentralasien präsent bleiben. Ziehen sie ab, ist das der Beginn eines Rückzugs, der als Niedergang bewertet werden wird. Dass es aber so weit kommt, kann bezweifelt werden. Denn die globale Vormacht der USA gehört auch in der jetzigen Administration zum unveräußerlichen Kern der US-Außenpolitik, legt man die erst kürzlich von US-Außenministerin Clinton vorgenommene Neubewertung der Außenpolitik zugrunde.<sup>30</sup> Überschrieben mit „*Amerikas Pazifisches Jahrhundert*“, sollte man sich vom Untertitel „*Die Zukunft wird nicht in Afghanistan entschieden, sondern in Südostasien*“ nicht täuschen lassen. Denn das Credo dieser Positionsbestimmung für die kommenden Jahrzehnte ist das klare Bekenntnis zum globalen Führungsanspruch der USA: „*Wir sind bereit zu führen. Und es sollte keinen Zweifel geben, dass wir unsere Führungsmacht in der Welt des 21. Jahrhunderts so erhalten, wie wir es schon im vergangenen Jahrhundert getan haben.*“<sup>31</sup>

Um diesem Anspruch gerecht zu bleiben, werden die USA auch nach 2014 nicht komplett aus Afghanistan und Zentralasien abziehen können. Viel wahrscheinlicher ist, dass sie ihre Truppen auf mindestens drei Gebiete konzentrieren und solche Einheiten dort stationieren, die in der Lage sind, Aufständische zu eliminieren und einen minimalen Schutz in ausgewählten zivilen Zentren zu gewährleisten. Alles deutet darauf hin, dass dies Shindand im Westen, nahe der iranischen Grenze, Mazar-i-Sharif im Norden und Bagram im Osten, nördlich von Kabul, sein werden. Ist es Zufall, dass sich diese Stützpunkte mit ausgebauten Großflugplätzen - die auch zum Be- und Entladen der größten Militärmaschinen C5 Galaxy, Boeing-747-Frachter sowie Antonow-124 geeignet sind - alle in Grenznähe um das Paschtunengebiet herum befinden?

Militärexperten und Befürworter der Counter-Terrorist-Strategie gehen davon aus, dass zur Erfüllung dieses Auftrages Kräfte in der Größe von drei Brigaden ausreichen. Trotz dieser Reduzierung um rund 80.000 Soldaten könnten die USA die militärische Initiative dauerhaft behalten, die Kosten deutlich reduzieren, die Logistik entscheidend erleichtern, den Krieg stärker aus dem öffentlichen Bewusstsein nehmen und dennoch die US-Interessen schützen. Denn natürlich ging und geht es in Afghanistan nicht nur um die Niederhaltung der Taliban und die Ausschaltung Bin Ladens oder Al Qaidas. Vielmehr sind Afghanistan und die Stützpunkte in Zentralasien ein idealer unsinkbarer Flugzeugträger, um den strategischen Interessen der USA Geltung zu verschaffen. Und nicht zu vergessen ist die Grenznähe zum Iran, die eine ideale Ausgangsposition im Fall militärischer Notwendigkeiten darstellt. Immer stärker gewinnt man bei der Analyse der jüngsten US-Diskussion den Eindruck, dass darüber Konsens in den sicherheitspolitischen Kreisen besteht. Ob auch der US-Präsident davon überzeugt ist, er-

scheint fast zweitrangig, zumindest widerspricht es fundamental seinen ursprünglichen Absichten nach der Regierungsübernahme. Allein eine Frage scheint in der US-Debatte noch unbeantwortet, nämlich die, ob eine reduzierte militärische Präsenz der USA auch künftig die notwendige nachrichtendienstliche Durchdringung im Einsatzland sicherstellen kann. Man wird es wohl bald wissen.

Niemand glaubt, dass die dauerhafte Anwesenheit der USA die Verhandlungsbereitschaft der Taliban vergrößert. Das Gegenteil ist der Fall. Schließlich haben die Taliban den Beginn von Verhandlungen bisher immer an den Abzug der „Kreuzritter“ geknüpft. Dies könnte den USA umgekehrt gelegen kommen, weil diese Weigerung dauerhaft den Vorwand für das Engagement der USA liefert, um ein Minimum an Stabilität und Sicherheit in Afghanistan neben den drei schon erläuterten strategischen Hauptzielen zu erreichen. Dies wird in einem kürzlich vom langjährigen Kommandeur der ISAF-Truppen und jetzigen Chef des Geheimdienstes CIA gemachten Statement mit ungewöhnlicher Offenheit bestätigt: „*Ich glaube nicht*“, so US-General David Petraeus, „*dass man diesen Krieg (in Afghanistan) gewinnen kann. Ich glaube, wir kämpfen immer weiter. Es ist eigentlich ein bisschen wie im Irak ... Ja, es gab enorme Fortschritte im Irak. Aber es gibt nach wie vor furchtbare Anschläge im Irak, und man muss wachsam sein. Man muss am Ball bleiben. Dies ist die Art des Kampfs, den wir für den Rest unseres Lebens erleben werden und wohl auch noch unsere Kinder.*“<sup>32</sup>

Und auch der bisherige Hauptförderer der Versöhnungsgespräche mit den Taliban, Präsident Karsai, rückt nach der Ermordung seines Vorgängers im Amt, Ex-Präsident Burhanuddin Rabbani, von Gesprächen ab, wenn er fragt, mit wem man jetzt noch verhandeln wolle. Gleichzeitig eröffnet Karsai mit seinem zweiten Besuch in Indien - innerhalb von nur sieben Monaten erneut am 4. und 5. Oktober 2011 - eine neue Partie auf dem eurasischen Schachbrett. Eine Annäherung zwischen Afghanistan und Indien zulasten Pakistans würde ein ganz neues Kapitel im Great Game-Handbuch aufschlagen.

## Der Blick in die Glaskugel

„*Prognosen sind immer schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen.*“ (Anonym)

### 1. Szenario:

Obwohl der Westen immer wieder Sicherheit, Schulen, Straßen und Strom verspricht, nimmt das Vertrauen in die Koalitionstruppen und die afghanische Zentralregierung weiter ab. Im Gegensatz dazu erfreuen sich die Taliban wachsender Unterstützung. Mit ihrer Losung von Islam und Frieden erreichen sie immer weitere Teile der Bevölkerung. Und das vor dem Hintergrund ihrer noch nicht vergessenen Gräuelherrschaft, die gerade einmal zehn Jahre zurückliegt. Die Etablierung eines politischen Systems außerhalb der eingespielten Stammes- und ethnischen Strukturen bleibt in den Anfängen stecken. Die Drogenökonomie besteht als wichtigste Säule der wirtschaftlichen Entwicklung fort, und während die USA und ihre Verbündeten kämpfen, machen die Chinesen gute Geschäfte und beuten die afghanischen Rohstoffe aus. Der pakistanische Geheimdienst, aber auch zunehmend saudi-arabische und iranische Kräfte versuchen Teile der Insurgenten für ihre Interessen zu beeinflussen. Sei es, um die Paschtunen westlich und östlich der Durand-Linie als strategische Reserve oder als fünfte Kolonne im Kampf gegen die „Ungläubigen“ und den „großen Satan“ zu instrumentalisieren, oder um Stellvertreterkriege zu führen. Die Reduzierung der COIN-Strategie auf das „capture and kill“ fordert zunehmend zivile Opfer und entfernt die Koalitionstruppen auch deswegen immer weiter von ihrer selbst zugeschriebenen Rolle als Befreier, Unterstützer und Aufbauhelfer. Dem politischen Druck der

kriegsmüden westlichen Gesellschaften können die Regierungen nicht standhalten. Die westlichen Truppen ziehen 2014 ab. Afghanistan versinkt in einem dauerhaften militärischen, humanitären, politischen und wirtschaftlichen Chaos.

## 2. Szenario:

Die Truppenreduzierung und die Einnahme von drei strategisch wichtigen Positionen im Osten, Norden und Westen auch über 2014 hinaus reduzieren einerseits die Angriffsfläche der Koalitionstruppen, erhalten aber andererseits noch genügend Möglichkeiten für machtvolles militärisches Eingreifen aufrecht, um eine Rückkehr von Terrororganisationen nach Afghanistan und die Proliferation von Kernwaffen zu verhindern sowie die Atommächte Indien und Pakistan von einem Kräfterennen abzuhalten. Die Truppenreduzierung und die sinkenden Kosten führen zu einem allmählichen Verschwinden des Krieges aus dem Bewusstsein der westlichen Öffentlichkeit. Die Taliban errichten nach und nach ihre Form der Herrschaft in den Paschtunengebieten. Die Drogenökonomie bleibt ein zentrales Problem und führt in weiterer Konsequenz dazu, dass sich die zentralasiatischen Nachbarländer und Russland immer enger mit den USA im Antidrogenkampf zusammenschließen. Dies gilt auch für die latente Gefahr durch islamistische Terrorgruppen oder Netzwerke, die eine anhaltende Dauergefährdung des „weichen Unterleibs“ der russischen Einflusszone darstellen. Versuche, die Paschtunen in Afghanistan und die pakistanischen Sicherheitskreise zur Anerkennung der Durand-Linie zu bewegen, bleiben erfolglos. Der pakistanische Geheimdienst ISI behält seinen Einfluss auf die Entwicklungen im Paschtunengebiet östlich und westlich der Durand-Linie. Um die Versorgung ihrer Truppen sicherzustellen, bauen die USA ihre Zusammenarbeit mit Zentralasien und Russland weiter aus. Transitrouten über deren Staatsgebiete sind die Rückversicherung zur Aufrechterhaltung der Versorgung des eigenen Kontingents für den Fall, dass zunehmende Spannungen mit Pakistan den Transport über die Südroute dauerhaft unterbinden. Diese strategische Dimension erklärt die seit 2011 intensivierten diplomatischen Aktivitäten der USA in Zentralasien bis hin zur Reise der US-Außenministerin Clinton nach Usbekistan. Nutznießer dieser Politik sind die autoritären Regime Zentralasiens, da ihre Herrschaftsform vom Westen in dieser Konstellation gegenseitiger Hilfestellung nicht infrage gestellt werden wird. Während die USA kämpfen, gehen die chinesischen Geschäfte zunehmend besser. Am Horizont zeichnet sich eine neue Interessenkoalition ab, in der die USA mit Russland<sup>33)</sup> und den zentralasiatischen Republiken sowie unter Berücksichtigung indischer Interessen einer immer engeren und auch immer offeneren Zusammenarbeit zwischen Pakistan und China gegenüberstehen.

## 3. Szenario:

Der Erfolg der Taliban bei der Rückeroberung der westlichen Paschtunengebiete führt zu einer pan-paschtunischen Bewegung, die die Paschtunengebiete auch östlich der Durand-Linie „befreien“ und ihren Einfluss auch auf Belutschistan ausdehnen will.<sup>34)</sup> Damit gerät der pakistanische Staat selbst unter jenen terroristischen Druck, den er bisher erfolgreich gegen Afghanistan und alle, die dieses Kunstland regieren wollten, ausgeübt hatte. Die Errichtung Paschtunistans von der iranischen Grenze im Westen bis zum Arabischen Meer im Süden würde im Osten bis vor

die Tore Islamabads reichen. Diese Entwicklung würde den chinesischen Zugang zu den pakistanischen Häfen am Golf von Oman erneut bedrohen. Sie markierte das Ende Pakistans und könnte einen militärischen Konflikt ganz anderer Dimension entfachen. Hierbei stehen der Verbleib und die Kontrolle der pakistanischen Atomwaffen im Mittelpunkt. Dieses Szenario vor Augen erkennt der pakistanische Staat, dass er selbst am meisten ein begründetes Interesse an Stabilität in Afghanistan hat.

Von Winston Churchill ist das scharfzüngige Zitat überliefert, „dass man sich auf die USA immer verlassen könne, leider erst nachdem sie jeden möglichen Fehler ausprobiert hätten“. Afghanistan, so sieht es heute aus, könnte auch im 21. Jahrhundert seinem Ruf als „Friedhof der Großmächte“ gerecht werden. Die USA haben bisher vieles probiert und sind doch ihren Zielen nie gerecht geworden. Vielleicht ist das auch gar nicht das Ziel. Vielleicht geht es v.a. darum, dort präsent zu sein und zu bleiben. Welche Mächte fallen werden und welche bleiben, welche Bündnisse entstehen oder auch vergehen, kann man heute noch nicht ausmachen; Überraschungen eingeschlossen. Gleichwohl wird der Erkenntnisgewinn durch die im Jahr 2014 vorliegenden Fakten dabei helfen, Konzepte realistischer internationaler Beziehungen, allen voran jene Thesen zum Great Game, einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Ziehen die USA aus Afghanistan ab und hinterlassen wie im Irak ein Vakuum, hat das nicht nur Auswirkungen auf das System internationaler Beziehungen, sondern auch auf die Theoriebildung und Denkschulen. Das tatsächliche Verhalten der USA gegenüber Afghanistan wird so zum Lackmestest für die Qualität geopolitischer Theorien insgesamt und für das Sein der USA als Weltmacht.

## Epilog

Wer diesen Artikel liest, sollte nicht den Fehler machen, dem Autor USA-Feindlichkeit zu unterstellen. Die USA handeln als Weltmacht. Wollen sie dies bleiben, müssen sie die Lehren geopolitischer Zusammenhänge beachten. Der Westen als Ganzes und seine Führungsmacht USA sind eine Wertegemeinschaft, die hohe Ideale vertritt, gleichwohl wissend, dass diese nie in Gänze erreicht werden können. Aber nirgends gibt es mehr Freiheit, Wohlstand, Demokratie und Achtung der Menschenrechte als in den in der NATO zusammengeschlossenen Demokratien. Diese Dimension des Afghanistankrieges verdiente eine ganz eigene Würdigung. Auch deshalb, weil bei einem Scheitern des Westens in Afghanistan zuerst jene einen hohen Preis bezahlen müssten, die an uns geglaubt haben. Allen voran die Mädchen und Frauen, die vielen Helfer, die als Dolmetscher, Lehrer, Händler, Fahrer, Köche usw. für eine bessere Zukunft in ihrem Land gearbeitet haben. Deshalb widme ich diesen Artikel all jenen, die nach dem „Warum sind wir dort?“ fragen, den Entwicklungs- und Aufbau Helfern, den Politikern und Diplomaten und ganz besonders unseren Soldaten im Einsatz. ■

## ANMERKUNGEN:

- 1) Yves Lacoste: Geographie und politisches Handeln, Perspektiven einer neuen Geopolitik; Berlin (Klaus Wagenbach Verlag); 1990; S.19.
- 2) Vgl. die von der Friedrich Ebert-Stiftung unter Schirmherrschaft der deutschen Botschaften durchgeführten Afghanistan-Konferenzen am 27. Mai 2011 in Almaty/Kasachstan und 29. September 2011 in Duschanbe/Tadschikistan, die die Motivlagen der Anrainer sehr deutlich aufgezeigt haben.
- 3) Vgl. die Studie von Kathleen A. Collins & William C. Wohlforth: Defying „Great Game“ Expectations. In: Strategic Asia 2003-2004. <http://library.northsouth.edu/Upload/Fragility%20and%20Crisis.pdf>; Sören Scholvin: Ein neues Great Game um Zentralasien? In: Eurasisches Magazin, 1.3.2009, oder August Pradetto: Zentralasien und die Weltmächte, oder: Great Game Boys auf Reisen, Frankfurt a.M, 2012.
- 4) Vgl. Jörg-Dietrich Nackmayr: Das Great Game im 21. Jahrhundert. Vom Ringen um

Vorherrschaft in Zentralasien, ÖMZ 3/2011, S.282-293.

5) Peter Hopkirk: The Great Game. Struggle for Empire in Central Asia, Kodansha International, 1994, S.518ff.

6) Vgl. <http://www.scribd.com/IAmSimone/d/68784984-Melville-The-Russian-Face-of-Germany-An-Account-of-the-Secret-Military-Relations-Between-the-German-and-Soviet-Russian-Governments-Abmachungen-1>, S.3ff. und Herfried Münkler: Mitte und Maß. Der Kampf um die Richtige Ordnung, Rowohlt Berlin 2010, S.163ff.

7) Henry Kissinger: Die Vernunft der Nationen; Über das Wesen der Außenpolitik; Berlin (Siedler Verlag); 1996; S.904.

8) Vgl. Behrooz Abdolvand: Die geökonomischen Interessen der USA und deren Auswirkung auf die Neuverteilung der kaspischen Energieressourcen, Promotion an der Freien Universität Berlin, Fachbereich Politik- u. Sozialwissenschaft, Otto-Suhr Institut für Politische Wissenschaft, 15.2.2005, S.193ff.

9) „Im Kampf um die Vormacht in Europa winkte der traditionelle Balkan als geopolitische Beute. Geopolitisch interessant ist auch der eurasische Balkan, den die künftigen Transportwege, die zwischen den reichsten und produktivsten westlichen und östlichen Randzonen Eurasiens bessere Verbindungen herstellen sollen, durchziehen werden. Außerdem kommt ihm sicherheitspolitische Bedeutung zu, weil mindestens drei seiner unmittelbaren und mächtigsten Nachbarn von alters her Absichten darauf hegen und auch China ein immer größeres politisches Interesse an der Region zu erkennen gibt. Viel wichtiger aber ist der eurasische Balkan, weil er sich zu einem ökonomischen Filetstück entwickeln könnte, konzentrieren sich in dieser Region doch ungeheure Erdgas- und Erdölvorkommen, von wichtigen Mineralien einschließlich Gold ganz zu schweigen“. Zbigniew Brzezinski: Die einzige Weltmacht; Belz Quadriga Verlag, 1997; S.182.

10) Ahmed Naderi: Shiitische Staatsräson und die Rolle des Irans als Regionalmacht, in Eurasisches Magazin, 2.2.2012.

11) Zu Deutschlands erstem Einsatz in Afghanistan siehe u.a. das Buch von Botschafter Hans-Ulrich Seidt, Berlin, Kabul, Moskau. Oskar Ritter von Niedermayer und Deutschlands Geopolitik, Universitas München, 2002.

12) Vgl. Wulf Lapins: Das deutsche Engagement in Afghanistan: Entwicklungshilfe, Sicherheits- und Stabilitätsaufbau - Kriegseinsatz, Friedrich Ebert-Stiftung, Bischkek 2010, S.31-35 und Ein Kriegsende in Afghanistan ist nicht in Sicht, Friedrich Ebert-Stiftung, Materialien zur internationalen Konferenz, 27. Mai 2011, Almaty, S.34-50.

13) Vgl. Ein deutscher Krieg, Der Spiegel, 36/2011, S.75ff.

14) <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/afghanistan-einsatz-guttenberg-kriegsaehnliche-zustaende-1883496.html>.

15) <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2010/02-10-westerwelle-regierungserklaerung-afghanistan.html>.

16) Und noch etwas ist interessant: Bis heute hat die auf einer Pressekonferenz durch den damaligen sozialdemokratischen Verteidigungsminister am 5.12.2002 gemachte plakative und in ihren tieferen Dimensionen noch weitgehend unreflektierte Begründung des deutschen Afghanistan-Engagements bisher nicht zu einer von vielen Beteiligten als überfällig empfundenen Generaldebatte über die zeitgemäße Rolle der Streitkräfte im Inneren und Äußeren geführt.

17) Vgl. Jahresbericht des Wehrbeauftragten 2010, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/044/1704400.pdf>.

18) Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/4402, 13.1.2011, S.6.

19) Beyond Afghanistan. A Regional Security Strategy for South and Central Asia, Center for new American Security, June 2011; Congressional Testimony, The Way Ahead in Afghanistan, Center for New American Security, July 27, 2011.

20) Learning to Eat Soup with a knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

21) Hamza Ameer: Taliban eat into Afghanistan's core, Asia Times, Feb 4, 2012.

22) Vgl. M.K. Bhadrakumar: There's more to peace than Taliban, Asia Times, Jan 12, 2012, und WELT ONLINE, Diese drei mächtigen Afghanen wollen Karsai stürzen, 12. Januar 2012.

23) So sollen iranische Elitetruppen (Quds Brigaden) 2001 an der Seite der US-geführten Interventionsstreitmacht und der Nordallianz gegen die Taliban gekämpft haben. Vgl. [http://www.usatoday.com/news/world/2005-06-09-iran-taliban\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/world/2005-06-09-iran-taliban_x.htm).

24) <http://rohrbacher.house.gov/News/DocumentPrint.aspx?DocumentId>.

25) Vgl. Jörg-Dietrich Nackmayr: Das Great Game im 21. Jahrhundert, ÖMZ 3/2011, S.285f.

26) John Nagl, Richard Weitz: Counterinsurgency and the Future of NATO, The Chicago Council on Global Affairs, Transatlantic Paper Series no. 1, October 2010.

27) Bob Woodward: Obama's Wars, The inside story, Simon & Schuster,

UK, 2010.

28) [http://www.nytimes.com/2012/02/02/world/asia/panetta-moves-up-end-to-us-combat-role-in-afghanistan.html?\\_r=2&hp](http://www.nytimes.com/2012/02/02/world/asia/panetta-moves-up-end-to-us-combat-role-in-afghanistan.html?_r=2&hp).

29) [www.nato.int/cps/en/SID-5A261A9B-72F397E2/natolive/news\\_84105.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-5A261A9B-72F397E2/natolive/news_84105.htm).

30) <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2012/januar-februar/amerikas-pazifisches-jahrhundert>.

31) Ebenda.

32) Spiegelonline, Geopolitik nach 9/11. Die Lüge vom humanitären Krieg, 7. September 2011.

33) Vgl. Jordis von Lohausen: Mut zur Macht. Denken in Kontinenten, Vowinkel, 1981: Die geopolitischen Analysen des Soldaten und Diplomaten von Lohausen erscheinen heute nach Jahrzehnten des Vergessens in neuem Licht. U.a.: „Das Zusammengehen von Russen und Amerikanern gegen die jeweils stärksten Mächte in Europa und Ostasien entspricht der Logik aller strategischen, d.h. destruktiven Bündnisse. Freund ist hier nie der Nachbar, sondern immer der Nachbar des Nachbarn.“ S.106f.

34) Neueste Forderungen des umtriebigen US-Kongressabgeordneten Dana Rohrabacher lassen aufhorchen. Seine Forderung zur Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts Belutschistans öffnet auf jeden Fall eine neue Seite im Great Game. „Washington, Feb 17 - Today, Rep. Dana Rohrabacher (R-CA) introduced a House Concurrent Resolution that the Baluchi nation has a historic right to self-determination. Baluchistan is currently divided between Pakistan, Iran, and Afghanistan with no sovereign rights of its own. In Pakistan especially, the Baluchi people are subjected to violence and extrajudicial killing. The bill states that the Baluchi people have the right to self-determination and to their own sovereign country; and they should be afforded the opportunity to choose their own status.“

„The Baluchi, like other nations of people, have an innate right to self-determination,“ says Rohrabacher. „The political and ethnic discrimination they suffer is tragic and made more so because America is financing and selling arms to their oppressors in Islamabad.“ Historically Baluchistan was an independently governed entity known as the Baluch Khanate of Kalat which came to an end after invasions from both British and Persian armies. An attempt to regain independence in 1947 was crushed by an invasion by Pakistan. Today the Baluchistan province of Pakistan is rich in natural resources but has been subjugated and exploited by Punjabi and Pashtun elites in Islamabad, leaving Baluchistan the country's poorest province.

Reps. Louie Gohmert (R-TX) and Steve King (R-IA) have also signed on as original co-sponsors of the bill.

Rep. Rohrabacher is Chairman of the House Foreign Affairs Subcommittee on Oversight and Investigations.



**Dipl.-Pol.**

**Jörg-Dietrich Nackmayr**

Geb. 1964; Major d.R. (Lw); Studium der Politischen Wissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Philosophie und Geschichte in Berlin und Bielefeld; 1988 und 1989 Auslandsaufenthalte in Edinburg, Straßburg und Brüssel; 1990 Examen zum Diplom-Politologen bei Prof. Dr. Gesine

Schwan; 1989-1990 Persönlicher Referent für den Vorsitzenden Wolfgang Schnur und den Generalsekretär Oswald Wutzke der Partei Demokratischer Aufbruch (DA) in der DDR; 1990 Stabsreferatsleiter Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten im Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit der DDR bei Minister Wilhelm Ebeling; im Anschluss Mitarbeit bei der Neugründung des Landes Mecklenburg-Vorpommern u.a. als Persönlicher Referent des Ministerpräsidenten Alfred Gommelka und seines Kultusministers Oswald Wutzke; 1993-1996 jüngster Kulturamtsleiter Deutschlands in der Hansestadt Stralsund; 1996 Rückkehr nach Berlin als Büroleiter und Sprecher des Parlamentspräsidenten Herwig Haase im Abgeordnetenhaus von Berlin; ab 1999 Direktor der Konrad-Adenauer-Stiftung Baltische Länder mit Dienstsitz Tallinn/Estland; 2003 Rückkehr nach Berlin und Gründung der Unternehmensberatung Baltic-Business-Contact; 2005 Übersiedlung nach Brüssel, Tätigkeit im Europäischen Parlament, Generaldirektion Interne Politiken; Mai 2007-Juli 2009 Sicherheitspolitischer Berater im Kabinett des Parlamentspräsidenten des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering; seit August 2009 Aufenthalt in Astana/Kasachstan; zahlreiche Publikationen.

# Der Kaukasuskonflikt zwischen Georgien und der Russischen Föderation

Sicherheitspolitische Ableitungen und Auswirkungen auf den Schwarzmeerraum

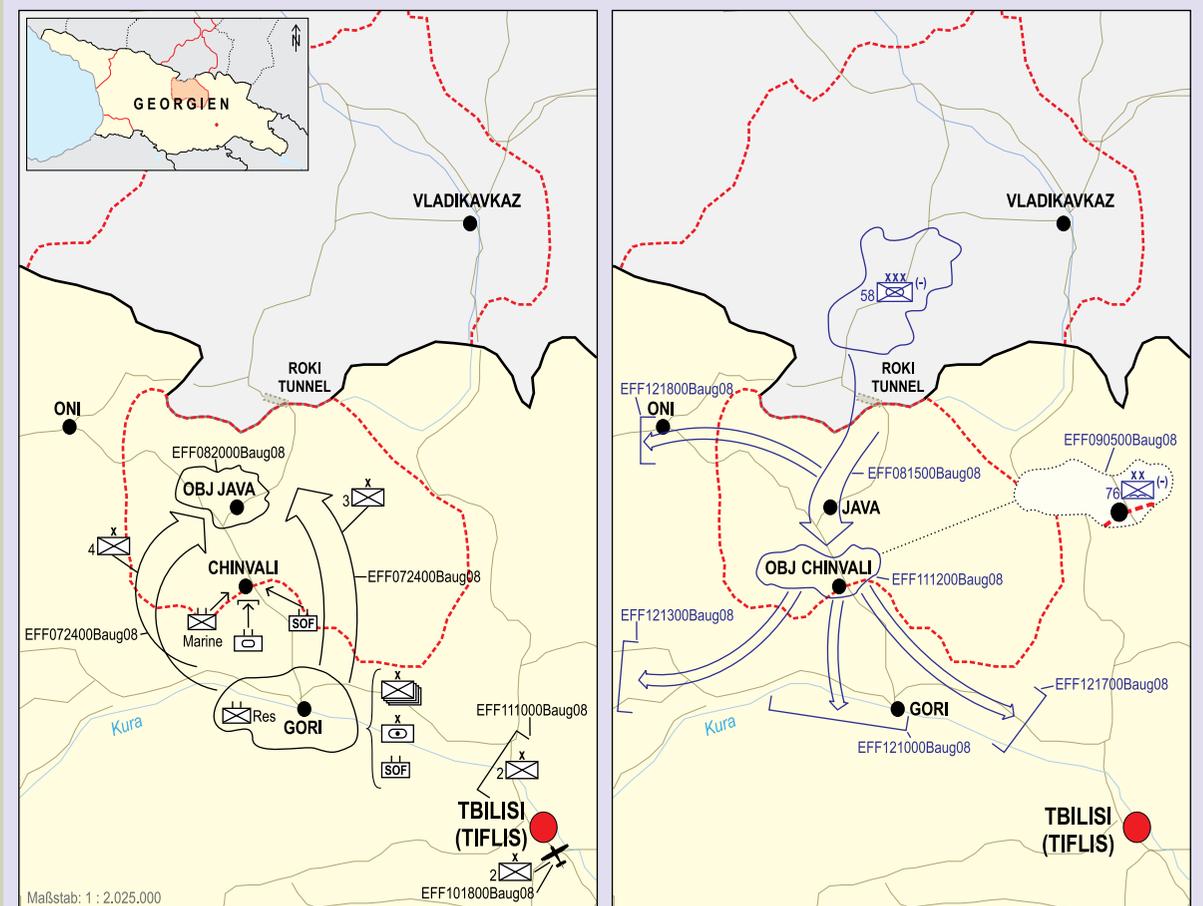
Thomas Rapatz

Das militärische Eingreifen Russlands in Südossetien als Reaktion auf den georgischen Angriff auf Zchinvali und schließlich die einseitige Anerkennung der Unabhängigkeit der von Georgien abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien durch Russland haben nicht nur die russischen Beziehungen zum Westen verhärtet, sondern andererseits auch gezeigt, dass der Kreml willens und in der Lage ist, russische Staatsbürger und Interessen in der unmittelbaren Nachbarschaft zu schützen. Dabei war festzustellen, dass sich Russland demonstrativ unbeeindruckt hinsichtlich westlicher Dialog- und Sanktionsmaßnahmen zeigte.

Die langfristigen Folgen des georgischen Angriffs auf Südossetien, der in der militärischen Niederlage nach massiven russischen Interventionsmaßnahmen endete, bedeuteten nicht nur negative Auswirkungen für georgische Reintegrationsbestrebungen dieser mittlerweile einseitig anerkannten autonomen Gebiete, sondern haben international auch das Verhältnis USA/NATO und EU zu Russland schwer belastet, dabei war sogar von einer Rückkehr zum Kalten Krieg die Rede, und zusätzlich wurde ein bis dahin innergeorgischer „frozen conflict“ wieder internationalisiert.

Die Georgienkrise im Sommer 2008 hat aber auch die Probleme der NATO-Osterweiterung in der Eskalation eines festgefahrenen

Abb.1 Die georgische (li.) und russische (re.) Militäroffensive im Raum Südossetien (Aug. 2008)





Nördlich von Gori.

territorialen Konflikts am Rande Russlands in einer Weise aufbrechen lassen, bei der die westliche Allianz seit Beginn ihrer Erweiterungspolitik im Jahre 1993 mit den möglichen Folgen nicht mehr so brutal konfrontiert worden war. Erstmals in der jungen Geschichte der Russischen Föderation waren ihre Panzer über eine internationale Grenze in ein unabhängiges Land gerollt und hatten russische Truppen mit der Besetzung fremden Staatsgebietes begonnen. In Europa war dies zum letzten Mal im August 1968 beim Einmarsch sowjetischer Interventionstruppen in die Tschechoslowakei der Fall gewesen.<sup>1)</sup>

Die mehrtägigen Kampfhandlungen begannen am 7. August 2008 durch georgische Angriffsoperationen gegenüber Südossetien, eskalierten und führten schließlich infolge des massiven Eingreifens Russlands zur Besetzung von Südossetien und Abchasien sowie georgischer Kerngebiete in den Räumen Gori, Poti und Senaki durch die russischen Interventionstruppen. Erst nach verstärkten politischen Verhandlungen durch die französisch-geführte EU-Präsidentschaft wurden die Kampfhandlungen beendet und ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet. Die abtrünnigen Gebiete Südossetien und Abchasien erklärten ihre Unabhängigkeit, die bisher nur von Russland anerkannt wurde. Seit Oktober 2008 ist eine EU-Beobachtermission in Georgien im Einsatz, um die Sicherheitszonen gegenüber Abchasien und Südossetien zu überwachen.

Die seit dem Nordatlantiktippel in Bukarest im Frühjahr 2008 öffentlich bestätigte Grundsatzentscheidung, Georgien eine Perspektive der NATO-Mitgliedschaft zu bieten, wurde in Moskau als eine gefährliche Annäherung der atlantischen Allianz an Russlands Grenzen mit der Bedrohung durch eine „Einkreisung“ bezeichnet.<sup>2)</sup>

Der russische Präsident hatte schon früher wiederholt erklärt, dass die Fortsetzung der NATO-Erweiterung nach Osten als massiv gegen Russland gerichtet betrachtet werde und dass die NATO damit Russland mit einer ernststen Herausforderung seiner Sicherheit konfrontiere.

Der politische Zusammenhang und der Anteil, den die georgische Innenpolitik um den umstrittenen, aber demokratisch gewählten Präsidenten Michail Saakaschwili an der Entstehung der Krise gehabt haben, wurde durch die Staatengemeinschaft in einem internationalen Verfahren untersucht, und der Abschlussbericht wurde in Moskau und in Tiflis unterschiedlich bewertet. Diese internationale Untersuchung der Ereignisse unter Vorsitz der Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini,<sup>3)</sup> konnte v.a. die Anfänge und die Verschuldensfrage nicht restlos klären. Das was blieb, war der georgische Angriff auf das Waffenstillstandsgebiet Südossetien vom 7. August, gefolgt von der russischen Strafexpedition, mit dem politischen Ziel, die Südosseten zu schützen, die georgischen Kräfte zu vertreiben sowie den georgischen Präsidenten zu schwächen und die militärische Infrastruktur Georgiens nachhaltig zu zerstören.

### Georgiens jüngere Geschichte und innenpolitische Entwicklung

Georgien ist die nordöstlichste der drei ehemaligen vorderasiatischen Unionsrepubliken der Sowjetunion. Das Land liegt an der Nahtstelle zu Asien, hat eine vielfältige Geographie mit einer beeindruckenden Landschaft, die vom Großen Kaukasus geprägt wird, und zählt zu den ethnisch am stärksten differenzierten Gebieten der Region.

Am 9.4.1991 proklamierte Georgien seine Unabhängigkeit, erster Staatspräsident wurde Swiad Gamsachurdia, dessen autoritäres Regime aber bereits im Januar 1992 durch einen Putsch gestürzt wurde, und sein Nachfolger wurde der ehemalige Sowjetaußenminister und georgische KP-Chef Eduard Schewardnadse. Im Juli 1992 erklärte



Einschläge in Gori.



Georgische PAL Gruppe in Stellung.

Abchasien einseitig seine Unabhängigkeit, im August marschierten Einheiten der georgischen Nationalgarde in die abtrünnige Republik ein. Nach schweren Kämpfen einigten sich Abchasien und Georgien im Mai 1994 auf ein von der UNO überwachtetes Waffenstillstandsabkommen. Im Jahr 1993 erklärte sich auch Südossetien einseitig von Georgien unabhängig.

2003 trat der seit 1992 amtierende Staatspräsident Schewardnadse nach Unregelmäßigkeiten bei den Parlamentswahlen infolge der „Rosenrevolution“, bei der Zigtausend Georgier in Tiflis auf die Straße gingen, zurück.

Im Januar 2004 wurde der Chef der Partei „Nationale Bewegung“ und ehemalige Justizminister Michail Saakaschwili zu dessen Nachfolger gewählt. Für wichtige Reformfelder wurden durch Saakaschwili erfolgreiche Auslandsgeorgier als Minister ins Land geholt. Die „gegnerische“ Korruption wurde energisch verfolgt, die Privatisierung des staatlichen Sektors wurde vorangetrieben. Die Staatsschulden gingen 2004 erstmals zurück. 2006 gelang es Präsident Saakaschwili, den adscharischen Machthaber Aslan Abaschidse nach Moskau zu vertreiben und Adscharien mit Georgien wieder zu vereinen.

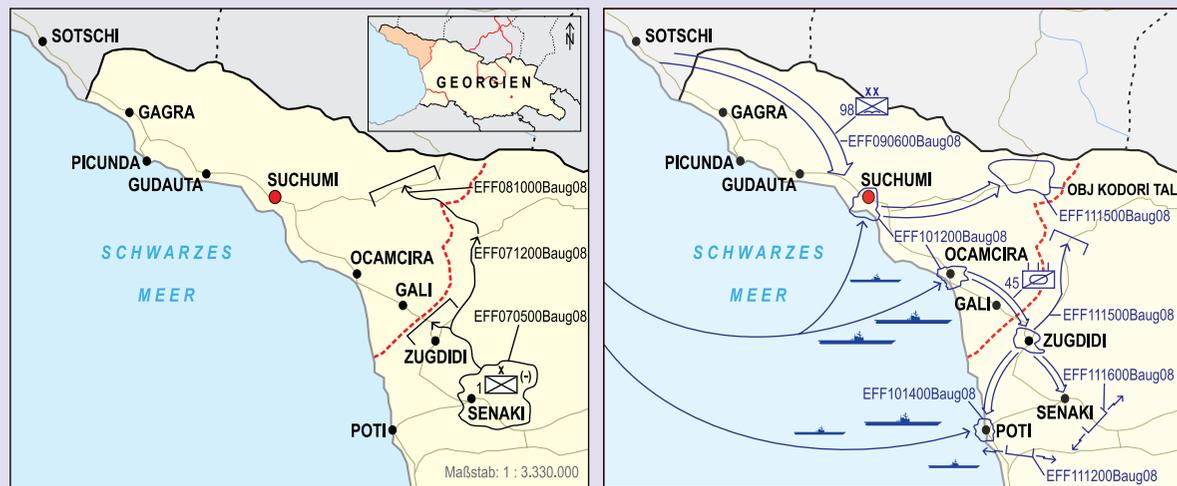
Bei der vorgezogenen Präsidentenwahl, die nach Unruhen und Verhängung des Ausnahmezustandes im November 2007 am 5.1.2008 stattfand, wurde Saakaschwili für eine zweite Amtszeit wiedergewählt, und bei der vorgezogenen Parlamentswahl 2008 hat die Präsidentenpartei 121 der 150 Mandate im Parlament erlangt. Die georgischen NATO-MAP-Status-Ambitionen hatten sich jedoch beim Gipfel in Bukarest nicht erfüllt. Beflügelt durch diesen Wahlsieg und durch vermutlich falsch verstandene Signale aus dem westlichen Ausland, v.a. den USA, wurde der georgische Präsident veranlasst,

einen Waffengang gegen das abtrünnige Südossetien loszutreten, der durch laufende Provokationen und Granatwerferbeschuss seitens der südossetischen Milizen in die georgisch besiedelten Dörfer weiter angeheizt wurde. Der georgische Präsident sah sich in seiner nationalistischen Linie bestätigt und trat nach Anschlägen in Abchasien im Juni 2008 und den o.a. Vorfällen in Südossetien daher zunehmend offensiv auf.

Und so begannen am 7. August die Kampfhandlungen, eskalierten sehr rasch und führten innerhalb eines Tages zur russischen Intervention und zur nachfolgenden Rückeroberung und Besetzung von georgischen Kerngebieten außerhalb der administrativen Grenzen der abtrünnigen Gebiete. Die Weltöffentlichkeit blickte in dieser Zeit nach Peking zu den Eröffnungsfeiern der Sommerolympiade.



Russische mot Schützen nördlich von Gori.



Quelle: Autor

Gestaltung: Redaktion ÖMZ / Stefan Lechner

## Die militärischen Ereignisse

### Die georgische Militäroffensive gegen Südossetien (SOS)

Seit dem Frühjahr 2008 gab es laufend Vorfälle im Bereich der innergeorgischen Grenze zu den abtrünnigen Gebieten Abchasien und Südossetien.

Trotz zwischenzeitlicher marginaler Annäherungen zwischen Präsident Saakaschwili und dem russischen Präsidenten Dmitri Medwedew war das georgisch-russische Verhältnis fragil und angespannt geblieben, da Russland seine Kooperation mit Abchasien und Südossetien nicht zuletzt als Folge der Kosovo-Lösung massiv erweiterte und im März 2008 zusätzlich Eisenbahntruppen und ein Luftlandeinfanteriebataillon nach Abchasien verlegte, um die Eisenbahnlinie Sotschi-Suchumi zu verstärken und auszubauen.

Bereits im Juli 2008 wurde nördlich des Kaukasus durch die 58. Russische Armee ein Grenzsicherungsszenario im Rahmen der Großübung „Grenze 2008“ geübt, und die dabei eingesetzten Truppen wurden nach der Übung mit Masse in grenznahen Verfügungsräumen bereitgehalten, was die rasche Verfügbarkeit im August dann unterstrich. Nach den gegenseitigen Artilleriescharmützeln um die in Südossetien georgisch besiedelten Dörfer mobilisierte auch Südossetien bereits Anfang Juli die vorhandenen Milizkräfte, was insgesamt ebenfalls zur Lageeskalierung beitrug.

Dies verstärkte die georgische Entschlussfassung, rasch zu einer Militäroffensive gegenüber Südossetien zu schreiten, denn die georgische Seite hatte seit Längerem gezielt die Polizeikräfte der georgischen Selbstverwaltung an der Grenze zu Südossetien verstärkt und im Bereich der georgischen Siedlungen zu einer schlagkräftigen Infanterie mit militärischem Gerät ausgebaut.

Die georgische Führung hat nach langfristiger, verdeckter Truppenmassierung aus dem Raum Gori nach kurzfristigem Aufmarsch der Masse der verfügbaren aktiven Truppen des georgischen Heeres am 7.8.2008 einen sorgfältig geplanten und organisierten Angriff gegen die abtrünnige Teilrepublik Südossetien geführt.

Der Aufmarsch von vier georgischen Infanteriebrigaden, der Artilleriebrigade und zusätzlich der Spezialein-

satzkkräfte in einer verfügbaren Gesamtstärke von knapp 10.000 Mann wurde am 6.8.2008 aus dem Raum Gori eingeleitet.

Der durch Panzerkräfte und Artilleriefuer unterstützte georgische Infanterieangriff auf Zchinvali erfolgte um Mitternacht des 7.8.2008 durch einen vorgestaffelten massiven Artillerieschlag gegen die Stadt und das Hauptquartier der russisch-südossetischen Peacekeeping Force. Während des Vormarsches kam es zu weiteren Artillerieschlägen gegen den südlichen Stadtrand von Zchinvali auf schlafende Bevölkerung in Häusern mit einer brüchigen Bausubstanz. Die erste Wirkung war verheerend und hatte zu größeren Opfern unter der südossetischen Zivilbevölkerung und den russischen Peacekeeping-Kräften geführt.

Der Angriff selbst erfolgte mit zwei Infanteriebrigaden, jeweils rechts und links Zchinvali umfassend Richtung Norden, Stoßrichtung Java und den Roki-Tunnel, rechts eingesetzt die 3. Infanteriebrigade und links eingesetzt die 4. Infanteriebrigade.

Nachfolgend wurden in der Mitte das selbstständige Panzerbataillon zur direkten Feuerunterstützung sowie das selbstständige Marineinfanteriebataillon und die Sondereinsatzkräfte gegen die Stadt Zchinvali zum Ansatz gebracht.

Es gelang am 8.8. innerhalb weniger Stunden, die südossetischen Milizen und die russischen Peacekeeping-Kräfte zu werfen bzw. zu



Russische Kräfte südlich des Roki-Tunnels in Südossetien.

vertreiben und die nach Norden führenden Begleithöhen durch die beiden umfassenden Infanteriebrigaden zu nehmen und bis nach Java vorzustößen.

Aufgrund einer politischen Vorgabe des georgischen Präsidenten wurde der Roki-Tunnel, der einzige Kaukasus-Übergang in der Region, vorerst nicht zerstört, um das Rückfluten südossetischer Flüchtlinge in den Nordkaukasus nicht zu unterbinden. Diese militärpolitische Entscheidung sollte sich in der Folge als fatal erweisen!

Anzumerken wäre:

Durch den Ansatz von drei brigadestarken Kräftegruppierungen Richtung Südossetien von Beginn an wurde als Reserve nur ein Infanteriebataillon der 1. Infanteriebrigade im Raum Gori bereitgehalten, die Masse der 1. Infanteriebrigade wurde aus dem Raum Senaki nach Abchasien ins obere Kodori-Tal zur Verstärkung der dort eingesetzten georgischen Sicherungskräfte verlegt.<sup>4)</sup>

Der ersten georgischen Überlegenheit gegen die südossetischen Kräfte und gegen die brigadestarken russischen Peacekeeping-Kräfte folgte eine massive russische Intervention, die zur Zerschlagung der georgischen Kräfte und zur Inbesitznahme der abtrünnigen Gebiete Südossetien und Abchasien sowie von mehr als einem Drittel des Kernlandes von Georgien führte.

Die 2. Infanteriebrigade war im Irak im Einsatz und wurde erst nach krisenhafter Lageentwicklung in Südossetien aus dem Einsatzraum Irak mittels US-Lufttransport mit Masse nach Tiflis heimgefliegen, um dort die eilig bezogene Verteidigungslinie vor der Hauptstadt gegenüber den vorstoßenden russischen Verbänden zu verstärken.

## **Der russische Gegenschlag nach Südossetien und Abchasien sowie auf das Kerngebiet von Georgien**

Nach dem Beginn des georgischen Angriffs auf Zchinwali am 7. August um 23:30 Uhr konnte die russische Führung äußerst rasch Truppen in Divisionsstärke der in Nordossetien stationierten 58. Armee durch den Roki-Tunnel nach Südossetien in Marsch setzen und Einheiten der in Pskow stationierten 76. Luftlandedivision nördlich Zchinwali absetzen, gefolgt von Teilen der 98. Luftlandedivision und des 45. Aufklärungsregiments aus dem Moskauer Militärbezirk.

Ebenfalls wenige Stunden nach dem Beginn des georgischen Angriffs begann die russische Luftwaffe, hauptsächlich von ihren Basen im Militärbezirk Nordkaukasus vordefinierte Ziele in Südossetien und im „Kernland“ Georgiens zu bombardieren, um den Vormarsch der Bodentruppen zu unterstützen. Schiffe der russischen Schwarzmeerflotte mit Marinesoldaten an Bord stachen von ihrer Basis in Sewastopol aus in See, um Landungsoperationen in Otschamtschire in Abchasien durchzuführen und eine Seeblockade des Hafens von Poti zu errichten. Die Schnelligkeit, mit der Einheiten aller drei Teilstreitkräfte personell aufgefüllt, mit scharfer Munition ausgerüstet, aufgetankt, transportiert und ihre



Zerstörtes Rollfeld in Senaki.

Bewegungen untereinander koordiniert werden konnten, weist darauf hin, dass der Krieg gegen Georgien, wenn auch nicht unbedingt für den Zeitpunkt geplant, jedoch lange vorbereitet worden war. Daher konnten die russischen mechanisierten Kräfte in Divisionsstärke, die über einen hohen Bereitschaftsgrad verfügten und aus hart nördlich des Roki-Tunnels bereitgehaltenen Verfügungsräumen heraus unmittelbar antraten, bei gleichzeitiger massiver Luftunterstützung rasch den Tunnel passieren und insgesamt Raum gewinnen.

Die georgischen Verzögerungsoperationen und Einsätze der georgischen Luftstreitkräfte zur Gefechtsfeldabriegelung nördlich von Zchinwali waren wenig erfolgreich und, was den Einsatz der Luftstreitkräfte betraf, nur begrenzt möglich. Den georgischen Kräften gelang es zwar noch, die Brücke bei Didi Gupta knapp 15 km nördlich Zchinwali zu zerstören und russische Vorausverbände zur Umgehung zu zwingen, nicht jedoch den Südausgang des Roki-Tunnels unpassierbar zu machen bzw. die Straßenbrücken zu sprengen, dafür war es bereits zu spät.

Somit konnten erste russische Einheiten nach nur zwölf Stunden am Abend des 8. den Nordrand der Stadt Zchinwali gewinnen.



Massive Zerstörung durch Artillereschläge und Luftangriffe.



Folgen des russischen Bombardements in Gori.

Der nachfolgende zweitägige Ortskampf in der dabei zum Teil schwer zerstörten Stadt hat neben militärischen Verlusten auch weitere zivile Opfer in der Bevölkerung gebracht.

Die russischen Verbände konnten im weiteren Angriff nach zweitägigem hartem Ortskampf trotz eines zweiten georgischen Infanterieangriffs vom 9. auf den 10. August im Raum Zchinvali die Stadt und die Begleithöhen einnehmen. In der Folge konnten russische mechanisierte Verbände Nordossetien unter Kontrolle bringen und zum Stoß nach Süden sowie in die südliche Sicherheitszone in den Raum Gori ansetzen.<sup>5)</sup>

Nach der Rücknahme der georgischen Verbände auf den Südrand der Stadt und die südlichen Begleithöhen sowie in weitere Folge auf die administrative Grenze von Südossetien konnten die georgischen Infanterieverbände den angreifenden russischen mechanisierten Verbänden nichts mehr entgegensetzen und wurden zum Teil im Zwischengelände überrascht, umgangen und erlitten weitere erhebliche Verluste. Je offener das Gelände wurde, umso verheerender war die Waffenwirkung der Bordwaffen der russischen Gefechtsfahrzeuge.

Den in der Stadt Zchinvali verbliebenen georgischen Gefechtsfahrzeugen wurden durch permanenten Einsatz russischer Jagdbomber massive Verluste zugefügt, da diese, bedingt durch die eingeschränkte Bewegungsfreiheit in der Stadt, den in einer Art „Schlachtflieger“ angreifenden russischen Jagdbombern nichts mehr entgegensetzen konnten.

Anmerkung:

Auch die östlich von Zchinvali eingesetzte ge-

orgische 4. Infanteriebrigade, die in Vorbereitung auf den Irakeinsatz stand, erlitt bei den Kämpfen die meisten Verluste und wurde fast aufgerieben, wobei es am vierten Tag im Raum Gori zu tumultartigen Szenen und Auflösungserscheinungen kam.

Hingegen verzögerte die kampferprobte georgische 3. Infanteriebrigade, zurückgekehrt aus dem Irakeinsatz, koordiniert und erlitt um vier Fünftel weniger Verluste als die 4. Infanteriebrigade.

Die russischen Luftstreitkräfte flogen verstärkt Angriffe auf das Erfassungs-, Leit- und Führungssystem der georgischen Streitkräfte und gegen die georgische Fliegerabwehr, die nach anfänglichen Achtungserfolgen neutralisiert wurde, und dehnten die Luftschläge dann auf ganz Georgien aus, wobei die militärische Infrastruktur zum Teil erheblich zerstört wurde.

Gleichzeitig haben russische Luftstreitkräfte durch Einsätze zur Abriegelung des Gefechtsfeldes mit Schwerpunkt im Raum Gori die georgische Artillerie ausgeschaltet, das Heranführen von Reserven und logistische Maßnahmen unterbunden sowie ausweichende georgische Kräfte zerschlagen.

Den eigenständig eingesetzten und sehr beweglich geführten russischen Gefechtsverbänden hatten ausweichende georgische Kräfte ab 11. August nichts mehr entgegensetzen. Die weiter stetig angreifenden russischen Vorausverbände überflügelten und zerschlugen ausweichende georgische Einheiten und verwehrten ihnen die nördlich von Gori geplante Wiederaufnahme der Verteidigung.

Der daraufhin überstürzte georgische Rückzug nach Tiflis bzw. das Ausweichen der versprengten und bereits überholten georgischen Einheiten nach Westen in den Raum Sachkere sowie die chaotischen Zustände in und um Gori führten bei gleichzeitigem Flachfeuer der russischen Verbände von den Begleithöhen westlich und nördlich der Stadt zur kampflosen Aufgabe von Gori und zur Rücknahme der noch führbaren georgischen Verbände und Einheiten in den Raum Tiflis.

Dies war auch verbunden mit massiven Auflösungserscheinungen und hohen Materialverlusten auf Seiten der georgischen Truppen, v.a. bei der 4. Infanteriebrigade.

Nach dem Vorstoß der russischen Interventionstruppen auf georgisches Kernland haben russische Luftstreitkräfte Luftangriffe gegen Ziele von strategischer Bedeutung wie zivile Infrastruktur, Rundfunk/TV, Kommunikation und Häfen bzw. weitere Militäranlagen, Militärflughäfen, Kasernen und Munitionsbunker geflogen.

Diese Angriffe hatten keine unmittelbaren Auswirkungen mehr



Flüchtlinge aus Gori in einem Zeltlager in Tiflis.



Flüchtlingssiedlung im Raum Agiani 25 km westlich von Tiflis.

auf die Abwehr des georgischen Angriffes in Südossetien, sondern der vermutliche Zweck war vielmehr, einerseits den politischen Willen der georgischen Führung zur Fortsetzung des Widerstandes zu brechen und andererseits ein mechanisches Abarbeiten von vorgeplanten Zieldaten durch die russische Militärführung zum Zwecke der größtmöglichen Vernichtung der georgischen militärischen Infrastruktur zu erreichen.

Die durch die U.S. Air Force aus dem Irak rückverlegten georgischen Kräfte der 1. Infanteriebrigade in Stärke von knapp 1.200 Mann konnten insgesamt bei den Kämpfen um Gori nicht mehr eingreifen und wurden ab dem 12. August im sperrgünstigen Gelände vor Mtskheta, hart 20 km westlich der Hauptstadt Tiflis, zur eilig bezogenen Verteidigung eingesetzt. Diese Kräfte wurden später durch die angeordnete georgische Mobilmachung personell und materiell verstärkt.

Exkurs:

Durch den Einsatz der russischen Schwarzmeerflotte an der georgischen Küste im Raum Poti und die Anlandung von russischen Truppen in Abchasien, Sochumi, Ochamtschire am 10. August, gefolgt von weiteren Truppenverstärkungen und Großgerät hat Russland nicht nur die präventive Verstärkung der russischen Interventionstruppen, sondern auch die strategische Einschließung der georgischen Streitkräfte eingeleitet.<sup>6)</sup>

So haben bereits am 11. August in Abchasien russische Kräfte dem Angriff der abchasischen Truppen gegen georgische Sicherheitskräfte und Truppenverstärkungen im oberen Kodori-Tal massiv Rückendeckung gewährt. Zusätzlich sind russische Einheiten aus dem Raum Zugdidi heraus von Süd nach Nord, in Richtung Inguri-Staudamm eindrehend, vorgestoßen, um die ausweichenden georgischen Kräfte aus dem oberen Kodori-Tal abzuschneiden.

Auch sind russische kampfstärke Aufklärungs- und Raumsicherungsverbände massiv aus Abchasien heraus in Richtung Westgeorgien angetreten und haben kampfflos die südliche Sicherheitszone jenseits des Inguri genommen und sind darüber hinaus bis in den Raum Senaki und Poti vorgestoßen und dort zu einer Art beweglicher Raumdeckung übergegangen. Die vermutliche Absicht dabei war, auch außerhalb von Abchasien eine weitere Sicherheitszone einzurichten. Im Raum Poti wurde der Hafen in Besitz genommen und die im Hafen befindlichen Schiffe und Boote der georgischen Marine versenkt. Dabei kam es zum Zusam-

menwirken von Kräften der Schwarzmeerflotte und den vorstoßenden russischen Verbänden.

Der politische Entschluss Georgiens zur Aufgabe erfolgte am 12. August und war einerseits auf die militärische Niederlage und andererseits vermutlich entscheidend auf den Umstand und die Erkenntnis zurückzuführen, dass die an Westeuropa und die USA gerichtete Bitte um militärischen Beistand kein Echo fand.

Nach der Rückeroberung Südossetiens haben die den russischen Verbänden nachfolgenden Milizen, darunter vermutlich auch kaukasische Freiwillige, mit Duldung der russischen Truppen Plünderungen und andere Straftaten verübt.

Aufgrund der durch Einsatz des französischen EU-Ratsvorsitzes erfolgten Vermittlung durch Präsident Nicolas Sarkozy und der letztendlichen Unterzeichnung des EU-Friedensplans zwischen Medwedew und Sarkozy konnte in Summe die EU einen wesentlichen Erfolg verbuchen und sich erfolgreich als Friedensvermittler einbringen.

#### Der EU Friedensplan sah vor:

1. Verzicht auf weitere Gewaltanwendung
2. dauerhafter Waffenstillstand
3. freier Zugang zu humanitärer Hilfe
4. Rückzug der georgischen Streitkräfte in die Friedensstandorte
5. Rückzug der russischen Interventionstruppen auf die Linien vor Ausbruch des Konfliktes. Bis zum Wirksamwerden des „internationalen Mechanismus“ kann die russische Friedensmission jedoch auch zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen ergreifen.
6. Beginn der internationalen Diskussion über Modalitäten zur Erreichung von Sicherheit und Stabilität in Südossetien und Abchasien<sup>7)</sup>

#### Erkennbare Schwierigkeiten nach der Unterzeichnung des EU Friedensplans waren u.a.:

- die offensichtliche Ausnützung des Zeitfaktors durch die russische Militärführung zur weitgehenden Zerschlagung der georgischen militärischen Infrastruktur, einschließlich des Abtransportes von Waffen, Munition, Großgeräten wie Flugzeugen, gepanzerten Fahrzeugen und dergleichen bis hin zu Wirtschaftsgerät aus den Kasernen und darüber hinaus auch Entwendung von zivilem Gerät, mit Masse aus Dienstwohnungen des georgischen Militärs in Kasernennähe;
- die Inbesitznahme des Hafens Poti und ein weitgehender Abtransport von Zivil- und Militärgerät nach Abchasien, darunter auch US-Militärgerät, das noch von der gemeinsamen Übung im Juli im Hafengelände zur Einschiffung lagerte.

Insgesamt wurde der Faktor Zeit im Rahmen der Interpretationsschwierigkeiten des EU-Friedensplanes massiv und weidlich durch die russische Seite ausgenutzt.

Insgesamt waren die unterschiedlichen Interpretationen des Punktes 5 des EU-Friedensplans hinsichtlich zusätzlicher Sicherungsmaßnahmen in der von Russland beanspruchten Sicherheitszone im Raum Gori und südlich Südossetiens sowie in Westgeorgien von Poti über Senaki bis ostwärts des Inguri-Staudammes bis zum Wirksamwerden des „internationalen Mechanismus“ für das militärdiplomatische Verwirrspiel verantwortlich.

Weitere offene Fragen waren humanitäre Hilfslieferungen mittels Seetransport und deren anfängliche Einschränkung durch Maßnahmen der russischen Schwarzmeerflotte vor Georgien und der russischen Inbesitznahme des Hafens Poti.



Der Autor im Gespräch mit georgischen Reservisten.

### Lage Ende August 2008

Bis Ende August gewährten nur die USA unmittelbare militärische Unterstützung durch Lufttransport der georgischen Truppen aus dem Irak und durch beginnende Materiallieferungen und die Entsendung von zusätzlichen Ausbildern der US-Streitkräfte nach Georgien, um rasch die georgischen Streitkräfte nach der personellen Befüllung notdürftig wieder einsatzbereit zu machen.

### Russischer Abzug bzw. Weiterverbleib auf georgischem Kerngebiet

Die nach dem Vorstoß der russischen Truppen über die Grenzen der abtrünnigen Provinzen auf georgisches Kernland erfolgte Einigung hinsichtlich der Feuerpause wurde ab dem 20. August weitestgehend eingehalten.

Ab dem 28. August haben russische Rückzugsmaßnahmen begonnen und erste mechanisierte Verbände wurden rückgeführt. Gleichzeitig erfolgte die Kennzeichnung der russischen Verbände als Peacekeeping-Kräfte mit dem Symbol MC = GUS-Friedenstruppe. Nach russischer Interpretation wurden zur Absicherung der eingerichteten Pufferzone Checkpoints und Beobachtungsstellen in jeweils Zugstärke außerhalb der administrativen Grenzen von Südossetien und Abchasien errichtet und längere Zeit beansprucht.

Die Verlustzahlen, die nur zögerlich bekannt gegeben wurden, beliefen sich auf:

- Südossetien: 1.492 Tote, davon überwiegend Zivilisten.
- Georgien: 215 Tote, davon 146 Militärpersonen und 69 Zivilisten sowie 1.769 Verwundete.
- Russische Interventionstruppen: 64 Tote (Militärpersonen)

### Zur Flüchtlingslage

Insgesamt waren 119.700 Personen auf der Flucht bzw. wurden vertrieben.<sup>8)</sup>

Die georgische Regierung hat dank der internationalen Hilfe die Lage nach anfänglichen massiven Schwierigkeiten zusehends in den Griff bekommen. Erschwert wurde dies auch durch die Zweiteilung des Landes infolge der russischen Unterbrechung der Straße und Bahnverbindung zwischen Ost- und Westgeorgien im Raum Gori. Georgien konnte bis

30. August mehr als 500 Auffanglager errichten, darunter viele Zeltlager.

Die georgische Administration hat in der Folge versucht, die Flüchtlinge in die Dörfer der Sicherheitszone zurückzuführen. Probleme haben sich dabei hinsichtlich Baumaterialien und Einrichtungsgegenständen bzw. Wasser-, Strom- und Gasversorgung ergeben. Da die Schul- und Kindergartengebäude Anfang September für den Schulbeginn benötigt wurden, hat man verstärkt Flüchtlingslager in Zeltstädten errichtet. Auch die von Österreich rasch erfolgte Flüchtlingshilfe im Ausmaß von knapp 150.000 EUR zeigte positive Wirkung, und in der Anfangsphase war auch der Verfasser in Planungen und bei der Bedarfserhebung vor Ort in Zusammenarbeit mit den georgischen Behörden eingebunden.

### Lessons Learned

Zieht man für die Bewertung des Fünftagekrieges in Georgien die russischen Interventionen in Tschetschenien 1994-1996 und 1999-2004 heran, sind Verbesserungen bei der Operationsführung unbestreitbar.

Trotz dieses russischen Erfolges und der offensichtlichen Verbesserung der Einsatzfähigkeiten der russischen Truppen im Vergleich zu den 1990er-Jahren traten auch Mängel hinsichtlich Modernisierungsgrad und Ausrüstung der Streitkräfte deutlich hervor.

Die Einsatzgrundsätze der militärischen Operation in Georgien, beginnend mit Artilleriefeuer und Luftangriffen, gefolgt vom Vorrücken von Bodentruppen, erinnert an traditionelle sowjetische Muster. Massiv Bodentruppen zu bewegen, wäre nur dann nicht notwendig gewesen, wenn die russische Luftwaffe die Fähigkeit besessen hätte, Raketen und Marschflugkörper bei zielgenauer Aufklärung in Echtzeit einzusetzen. Der Mangel an derartigen Fähigkeiten weist auf die massiven Ausrüstungsdefizite hin, die durch den Krieg offensichtlich wurden.

Wie groß diese Mängel bei den Bodentruppen waren, zeigt ein Vergleich der georgischen mit den russischen Panzern. Obwohl beide Seiten mehrheitlich noch aus sowjetischer Produktion stammende T-72 einsetzten, erwiesen sich die georgischen Panzer aufgrund ihrer moderneren Ausstattung überlegen.

Ausschlaggebend für den russischen Erfolg waren jedoch die erhebliche Anzahl und deren präziser massiver Einsatz am Gefechtsfeld.

Ähnlich verhielt es sich mit Defiziten bei der Luftwaffe. Die über Georgien hauptsächlich eingesetzten Su-25-Kampffjets standen schon seit 30 Jahren im Dienst.<sup>9)</sup> Ihnen fehlt es an moderner Computerausrüstung zur Berechnung von Zielkoordinaten sowie an Radargeräten. Anstelle von Präzisionswaffen musste die russische Luftwaffe daher auf ältere Bomben- und Raketentypen zurückgreifen, daher gelang es trotz Luftüberlegenheit erst spät, georgische Artillerie- und Luftabwehrstellungen auszuschalten. Die russischen Bodentruppen waren unter massiven Artilleriebeschuss geraten, als sie den Roki-Tunnel verließen, um nach Zchinwali vorzustoßen. Die russische Luftwaffe hat insgesamt zwölf Kampfflugzeuge der Type Su-25 und einen strategischen Bomber Tu-22 verloren. Aus Mangel an Aufklärungsmitteln sah sich die Militärführung gezwungen, strategische Bomber des Typs Tu-22 zur Aufklärung einzusetzen. Eine dieser Maschinen wurde von der georgischen Luftabwehr abgeschossen.

### Beurteilung und Betrachtungspunkte der georgischen Armee:

- In der Schaffung einer neuen Armee nach NATO-Vorgaben ist Georgien durch den Konflikt wieder um einige Jahre zurückgefallen.

- Alle bisher bekannten Zahlen, Daten und Fakten die georgischen Streitkräfte betreffend können nur insofern beurteilt werden, als die georgischen Streitkräfte für diesen Krieg nicht optimal vorbereitet waren. Das Schwergewicht der damaligen Ausbildung mit massiver US-Unterstützung lag bei Peacekeeping-Szenarien und nicht in Angriff und Verteidigung. Dies lag in der Teilnahme von 1.200 Mann am Irakeinsatz begründet.

- Das militärische Handwerk auf Truppenebene wurde von den russischen Verbänden besser beherrscht.

- Die eingesetzten georgischen Streitkräfte wurden innerhalb von fünf Tagen vernichtend geschlagen und einige Einheiten bedurften zum Teil einer Neuaufstellung.

- Im georgischen Verteidigungsministerium hat es auf der Suche nach Schuldigen in der Führungsspitze Umgruppierungen und Personalentlassungen gegeben.

- Die verbliebenen Schiffe und Marinekräfte wurden aus den Streitkräften herausgenommen und der Grenzpolizei des Innenministeriums unterstellt.

- Nach den Augustereignissen ist Georgien auf das System der Berufarmee umgestiegen, und die Wehrpflicht wurde ausgesetzt.<sup>10)</sup>

Trotz der militärischen Niederlage ist der Zuspruch zu einer militärischen Kaderfunktion seither massiv gegeben, denn die Bezahlung liegt im Vergleich zur zivilen Gesellschaft für Militär und Polizei um knapp 50% über dem Durchschnitt. Zusätzlich erfolgten Anreize durch Wohnungsbeistellung und weitere Sozialmaßnahmen, dadurch sind seither die Streitkräfte voll besetzt.

Resümee: Die georgischen Streitkräfte befanden sich im Reformprozess und waren für diesen kurzen Krieg nicht wirklich ausgebildet, da das Schwergewicht auf das PKO-Szenario ausgelegt war und nicht auf Angriff und Verteidigung. Es wurden das Gefechts- und Bedrohungsbild falsch eingeschätzt und die russischen Gegenmaßnahmen und die Härte, mit der diese geführt wurden, unterschätzt.

Seit 2009 versucht die georgische Militärführung durch bilaterale Ausbildungshilfen ein UO-Korps zu schaffen und die untere taktische Führungsebene mit professionellem Kader nach NATO-Standards aufzubauen, um wieder die Einatzbereitschaft zu erlangen. Erkennbare Einsatzmängel wurden schonungslos aufgezeigt, und es hat als Folge massive Versetzungen bzw. Pensionierungen gegeben.

Der georgische Misserfolg trotz intensiver US-Ausbildungshilfe hat zwischenzeitlich auch das zwischenstaatliche Verhältnis belastet.

Seither werden die Ergebnisse dieser Lessons Learned auch innerhalb der NATO und in anderen Armeen strukturiert in der Führungsausbildung herangezogen.

### **Rolle der EU**

Das militärische Eingreifen Russlands in Georgien und die Anerkennung der abtrünnigen Regionen Achasien und Südossetien durch Russland haben die Beziehungen zum Westen hart auf die Probe gestellt; daher bleibt die endgültige Rolle der EU im Rahmen des Konfliktmanagements im Kaukasus noch abzuwarten. Die EU Monitor Mission (EUMM) umfasst 200 EU-Beobachter (auch österr. Beteiligung), wurde zuerst für ein Jahr anberaumt und wird seither jährlich verlängert. Problematisch bei dieser Mission bleibt, dass

keine Zuständigkeit für Abchasien und Südossetien vorhanden ist.

An der innergeorgischen Grenze zu Abchasien und Südossetien gab es öfters Vorfälle, die jedoch zunehmend bedeutungsloser wurden. Die EU erklärte, keine der beiden abtrünnigen Provinzen anzuerkennen, und hält, wie der Westen insgesamt, an der territorialen Integrität von Georgien fest. Trotz aller positiven Bemühungen scheinen jedoch die russischen Fakten vorerst nicht mehr umkehrbar zu sein.

Zum EU-Bild ist anzumerken, dass nach einer anfänglich extrem überhöhten Erwartungshaltung gegenüber der EU zwischenzeitlich seitens der georgischen Regierung und Bevölkerung leise Kritik und Enttäuschung im Vormarsch sind.

### **Abschließende Betrachtungen**

Die Ereignisse des Konflikts mit Russland haben einerseits zum Verlust der abtrünnigen Gebiete Südossetien und Abchasien geführt und insgesamt massiv Spuren im Verhältnis der Staatengemeinschaft untereinander hinterlassen. Die russische Reaktion und der Einsatz der russischen Truppen im georgischen Kernland führten zu massiver Verstimmung unter den westlichen Verbündeten und darüber hinaus auch zu einer Schiefelage des Verhältnisses Russlands zu den USA. Erst im Jahr 2011 kam es diesbezüglich wieder zu einer Normalisierung.

Die Sicherung des osteuropäischen „Cordon Sanitaire“ und die Eindämmung des europäischen und NATO-Einflusses im Südkaukasus und Schwarzmeerraum wurden durch die russische Außen- und Sicherheitspolitik als absolute Priorität unterstrichen und beinhalten im Wesentlichen:

- Schutz der russischen Minderheiten in der Region,
- Sicherung der Transitwege v.a. auch für die Gas- und Ölexporte in den Westen,
- Wahrung der seestrategischen Interessen im Schwarzen Meer durch die Schwarzmeerflotte,
- die Behauptung der Krim durch Vertragsverlängerung der Stationierung der Schwarzmeerflotte und verstärkte Einflussnahme durch russische Investitionen,
- die Behauptung des Südkaukasus durch militärische Gegenmaßnahmen in Georgien 2008 und einseitige Anerkennung von Abchasien und Südossetien durch die Duma,
- die verstärkte Truppenstationierung auf russischen Militärbasen in Abchasien, Südossetien und Armenien und insgesamt die Zurückdrängung des westlichen Einflusses im postsowjetischen Raum durch Verdeutlichung des Anspruches einer russischen Einflusszone im Nahbereich.

Als russische „Lessons Learned“ wurde ab 2009 eine Streitkräfteform eingeleitet, die vermutlich nach der Wahl Wladimir Putins zum neuen russischen Präsidenten nun massiv weitergeführt wird. Dabei sind russische Pläne für den Aufbau mobiler Einsatzkräfte auf Basis der Luftlandetruppen und die massive Investition in neues Gerät jedoch keineswegs neu - der dafür beabsichtigte Budgetrahmen ist jedoch gewaltig.<sup>11)</sup> Die politische Entwicklung der Länder in der Schwarzmeerregion und im Kaukasus werden letztendlich jedoch nicht nur durch die russische Außen- und Sicherheitspolitik beeinflusst, sondern auch durch NATO-Erweiterungsfragen und die Europäische Nachbarschaftspolitik gegenüber dieser Region. Die erkennbare georgische Außen- und Sicherheitspolitik ist seither vom Wunsch geprägt, verstärkt an NATO und EU anzudocken und die Unabhängigkeit von Russland unumkehrbar zu machen.

Es bleibt abzuwarten, ob das sportliche Großereignis der Winterympiaade 2014 im russischen Sotschi für weitere Unruhen in der Region zum Anlass genommen wird. ■

## ANMERKUNGEN:

- 1) Lothar Rühl: Strategische Lage zum Jahreswechsel, ÖMZ 1/2009.
- 2) NATO-Osterweiterung - Gipfeldokumente von Bukarest 2008/NATO HQ.
- 3) Heidi Tagliavini: Internationaler Bericht zum Russisch-Georgischen Konflikt 2008.
- 4) Thomas Rapatz: persönliche Aufzeichnungen/Gespräche in Tiflis; Aug. 2008.
- 5) Timothy L. Thomas: The Bear went through the Mountain: Russia appraises its Five-Day War in South Ossetia.
- 6) Russische Schwarzmeerflotte; Militärdokument/unter Verschluss.
- 7) Französische EU Ratspräsidentschaft; Dokument/15.8.2008.
- 8) Georgisches Innenministerium; Bericht zur Flüchtlingslage 20. Aug. 2008.
- 9) Harald Pöcher: Rüstung in Europa.
- 10) Verteidigungsministerium Georgien; Militärdokument/unter Verschluss.
- 11) Russland Analysen/Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde Nr. 231 und 234 und russische Tagespresse/vor der Präsidentenwahl/März 2012.



**Thomas Rapatz, MSD**

Geb. 1959; Oberst; 1978 Eintritt in das ÖBH als Einjährig Freiwilliger beim Jägerbataillon 25; 1979-1982 Offizier auf Zeit in Klagenfurt und Wien; 1982-1985 Theresianische Militärakademie und Ausmusterung zum Panzergrenadierbataillon 35, Verwendungen als Zug- und Kompaniekommandant; 1988-1992 Lehroffizier an der Sperrtruppenschule; 1992-1995 Hauptlehroffizier an der Jägerschule; 1995-1996 Truppenkommandantenkurs in Wien; ab Juli 1996 Kommandant Stabsbataillon 5 (Mob); 1997 Kommandant von AUSLOG/SFOR in Bosnien und Herzegowina; 1998 Leiter der Einsatzzentrale Land im BMLV und NATO Stabsoffiziersausbildung bei SHAPE in Deutschland; 1999-2005 bg Verteidigungsattaché in Bosnien und Herzegowina, 2004 Ernennung zum Ehrenbürger von Sarajewo; 2005-2010 Verteidigungsattaché in der Ukraine und ab 2007 Mitakkreditierung für Georgien und Moldawien; 2008 Nachholstudium Master of Security- and Defencepolicy; seit Oktober 2010 Leiter der Führungsabteilung/Landesverteidigungsakademie.

# Die ATHENA-Finanzierung militärischer EU-Operationen

Rückblick auf den Review 2011 und Ausblick bis 2014

Oliver Bringmann

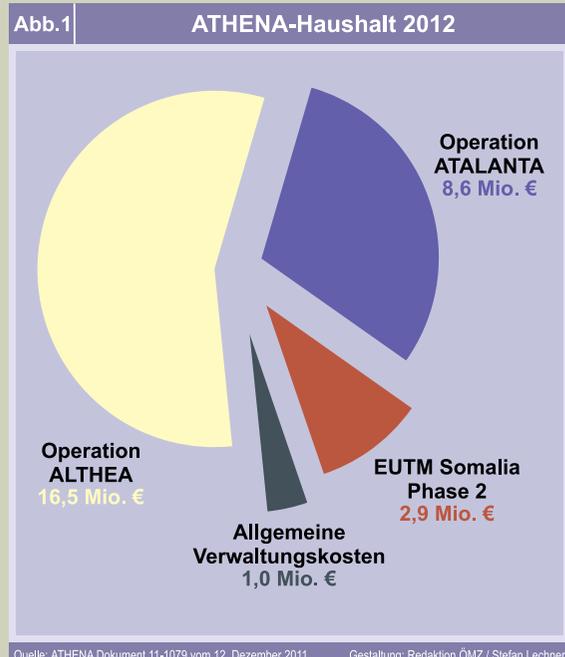
Die routinemäßige Überprüfung<sup>1)</sup> des ATHENA-Finanzierungsmechanismus im zweiten Halbjahr 2011 stellte auch in ihrer vierten Auflage nach 2005, 2006 und 2008 ein Musterbeispiel diplomatischer Verhandlungskunst in den Gremien der EU dar und darf getrost als Blaupause für das Hauptseminar „international negotiations“ betrachtet werden.<sup>2)</sup> Nach 22 Verhandlungsrunden in der Ratsarbeitsgruppe RELEX (Außenbeziehungen), fünf Befassungen auf Botschafferebene im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AsV) und zweimaliger Befassung im Ministerformat stellte der Review 2011 zumindest hinsichtlich der Anzahl der Sitzungen historisch einen einsamen Rekord dar. Diesem Aufwand steht ein recht mageres Ergebnis gegenüber: Neben einer ganzen Reihe vorwiegend redaktioneller Anpassungen konnten sich die 26 an ATHENA teilnehmenden EU-Mitglieder (alle 27 ohne Dänemark) schlussendlich auf einen Kompromiss verständigen, der insbesondere EU Battle Groups betraf. In einer separaten Ratserklärung, die nicht Bestandteil der neuen ATHENA-Ratsentscheidung<sup>3)</sup> ist, wurde festgelegt, dass die Kosten für die Verlegung einer EU Battle Group gemeinsam über ATHENA finanziert werden. Diese Ratserklärung, die in einer Vorgängerversion im Grundsatz bereits seit 2006 existiert, ist jedoch zeitlich befristet bis 31. Dezember 2013 und in mehrerlei Hinsicht konditioniert: Gemeinsam finanziert wird nur die Verlegung ins Einsatzgebiet (nicht der Rückweg), nunmehr erweitert auf sämtliche Transportmittel (bislang nur Lufttransport) und nur auf Grundlage eines differenzierten Anreizsystems, das jenen Nationen eine höhere Rückerstattungsquote zuerkennt, die nationale Anstrengungen zum Erwerb und/oder zum Betrieb von strategischen Verlegefähigkeiten unternehmen. Die Entwicklung eines Berechnungsmodells zur abschließenden Festlegung so genannter „flat rates“ wurde im Grundsatz beauftragt; das Ergebnis soll dem Rat zur abschließenden Billigung bis Mitte 2012 vorgelegt werden.

Das zweite wesentliche Ergebnis betraf Rahmenvereinbarungen, also insbesondere Vorhalteverträge mit zivilen Anbietern bestimmter Serviceleistungen (z.B. im Bereich „Life Support“). Hier wurde ATHENA in einem neu eingefügten Art. 11 Abs. 4 erstmals die rechtliche Möglichkeit eingeräumt, auch außerhalb einer bestimmten Operation mit nicht-staatlichen Akteuren Rahmenvereinbarungen zu schließen. Im Zuge der Beratungen gelang es jedoch nicht, diese Regelung auch mit Annex I zu verbinden, was eine gemeinsame Finanzierung auch außerhalb der aktiven Phase von (bestehenden) Operationen ermöglicht hätte. Eine auch nur ausnahmsweise gemeinsame Finanzierung nach Art. 15

Abs. 7 ist damit nicht möglich, da diese voraussetzt, dass es sich um Gemeinkosten während der aktiven Phase einer Operation handelt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit eine nicht mit Haushaltsmitteln unterlegbare Regelung von praktischem Nutzen sein wird.

Der Verhandlungsverlauf offenbarte die bekannten dogmatischen Probleme, die auch über den Review 2011 hinaus Bestand haben werden. Während einige Nationen die gemeinsame Finanzierung von EU-geführten Militäroperationen stark ausweiten wollten, befürchteten andere Nationen gerade darin eine unkontrollierbare finanzielle Mehrbelastung. Schließlich litt der Verhandlungsverlauf an einer gewissen thematischen Ferne vieler der handelnden Vertreter: Die federführende Wahrnehmung der Verhandlungen obliegt den Außenministerien, die finanziellen Regelungsinhalte betreffen jedoch zumeist ausschließlich die jeweiligen Verteidigungsministerien. Dieser Umstand stellte sich erneut als praktisches Hindernis dar, da die betreffenden Sitzungsvertreter in der Brüsseler RELEX zumeist ohne persönliche militärische Expertise und haushalterische Kenntnisse auf Grundlage von fachlichen Stellungnahmen der militärischen Experten und Haushaltsfachleute agieren. Oft sind die nationalen Abstimmungsprozesse lang, was faktisch einer unmittelbaren inhaltlich vertieften Befassung mit komplexen Einzelthemen entgegensteht und in der Praxis oftmals zu einer Beschränkung auf redaktionelle Textarbeit führt.

Im Folgenden werden daher zwei Aspekte zum ATHENA Review näher beleuchtet: die inhaltliche Diskussion sowie die praktische Durchführung der Verhandlungen.



## Vorbemerkung:

### Die Entwicklung der Finanzierungsbestimmungen für militärische Operationen bei NATO und EU

Im Zuge der Balkankriege Ende der 1990er-Jahre wurde deutlich, dass militärische Operationen der NATO spezifischer Finanzierungsbestimmungen unter den Alliierten bedurften. Die NATO entwickelte daher in zweijährigen Beratungen Ende 1995 ein erstes Finanzierungsdokument zur Operation JOINT ENDEAVOUR,<sup>4)</sup> dem 1999 ein weiteres<sup>5)</sup> im Hinblick auf den Operationsplan 10413 der Operation JOINT GUARDIAN folgte. In einem generischen Papier<sup>6)</sup> wurde 2000 ein für sämtliche (künftigen) NATO-Operationen gültiges Finanzierungsdokument verabschiedet, das 2005 durch ein bis heute gültiges Rahmendokument<sup>7)</sup> ersetzt wurde, das die Grundlage für die beiden spezifischen Finanzierungsdokumente der Operationen ISAF und KFOR darstellt, die 2006 (ISAF<sup>8)</sup>) bzw. 2011 (KFOR<sup>9)</sup>) in Kraft gesetzt wurden.

Die EU sah sich 2002/2003 mit ihrem militärischen Engagement in den Operationen ARTEMIS (in der Demokratischen Republik Kongo) und CONCORDIA (in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien) vor dieselben Herausforderungen gestellt,<sup>10)</sup> was 2003/2004 zur Entwicklung des für sämtliche EU-geführten militärischen Operationen geltenden Finanzierungsmechanismus ATHENA führte.<sup>11)</sup> Die ATHENA-Finanzierungsbestimmungen, erstmalig 2004 in Kraft gesetzt, wurden 2005 redaktionell angepasst und in umfassenden Überprüfungen 2006, 2008 und 2011 inhaltlich zum Teil erheblich überarbeitet.

Die ATHENA-Bestimmungen orientierten sich seit Beginn stark an den in der NATO entwickelten Finanzierungs-kriterien, wonach vom Grundprinzip „costs lie where they fall“ (jeder Teilnehmer trägt seine Kosten selbst) nur in ausgewählten Bereichen abgewichen wird. Stark vereinfacht werden über ATHENA im Wesentlichen nur die einsatzbedingten Mehrkosten (incremental costs) für die Einsatzhauptquartiere und das dort eingesetzte Personal (ohne Personalgrundkosten und „per diems“) gemeinsam finanziert; des Weiteren werden einige „Schlüsselfähigkeiten“ (z.B. medizinische Evakuierung) und vereinzelte Sonderfälle (z.B. EU-Verbandsabzeichen) für die generierten Einsatzkräfte („the forces as a whole“) gemeinsam finanziert. Die NATO-Bestimmungen konnten dabei auf der bestehenden NATO-Kommandostruktur aufbauen, die vollständig NATO-gemeinsam finanziert wird, also durch sämtliche 28 NATO-Mitglieder und anhand eines spezifischen NATO-Kostenteilungsschlüssels: Während die NATO-Operationen auf der militärstrategischen Ebene von Hauptquartieren aus der Kommandostruktur heraus gesteuert werden, die bereits im Friedensbetrieb NATO-gemeinsam finanziert werden,

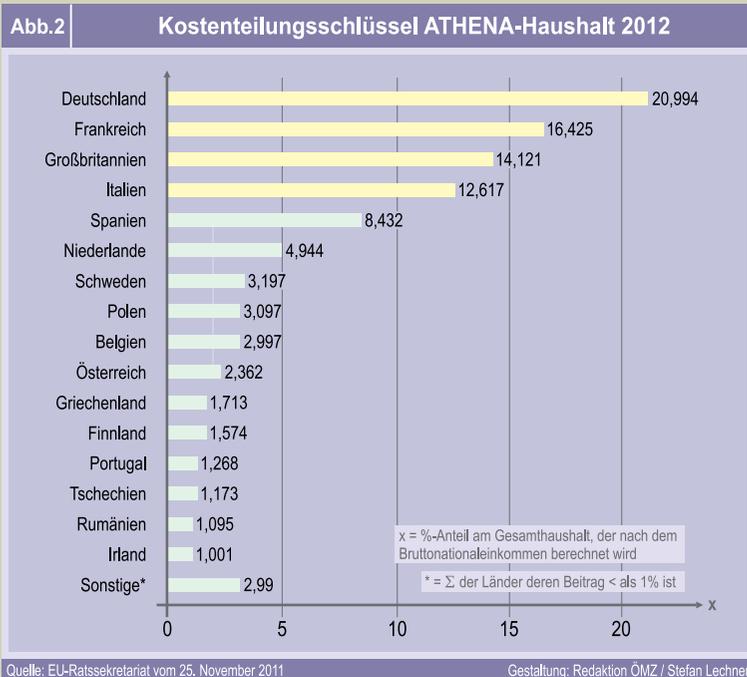


Der Politiker Robert Schuman (Bild) gilt als einer der Gründerväter der EU. So wurde er auch der erste Präsident des Europäischen Parlaments.

gibt es in der EU per se jedoch keine gemeinsam finanzierte ständige Hauptquartierstruktur. Die militärstrategischen EU-Hauptquartiere (OHQ) müssen durch EU-Mitgliedstaaten kräftegeneriert werden und sind daher in ihrem Grundbetrieb nicht ATHENA-gemeinsam finanziert (z.B. OHQ Northwood für die Operation ATALANTA). Anderes gilt für die Einsatzhauptquartiere der operativ-taktischen Ebene (FHQ), die zumeist erst in einem konkreten Operationsgebiet aufzubauen sind und sowohl in der NATO als auch der EU aus dem jeweiligen Operationshaushalt gemeinsam finanziert werden (Infrastruktur und Betrieb).

### Die Entwicklung ATHENAs im Zeitraum 2006 bis 2011

Bei der Fortentwicklung der ATHENA-Bestimmungen 2006, 2008 und 2011 ging es im Wesentlichen stets um eine Erweiterung des Umfangs der gemeinsamen Finanzierung in ausgewählten Fähigkeitsbereichen. ATHENA hatte sich von Anfang an als ein sehr flexibler und wirkungsvoller Mechanismus herausgestellt, der es ermöglicht, angemessen und schnell auf neue operative Herausforderungen zu reagieren. Gleichwohl liegt es im Interesse einiger Mitgliedstaaten, das Spektrum der EU-gemeinsamen Finanzierung auf ganz spezifische Fähigkeitsbereiche dauerhaft auszuweiten; sie sind davon überzeugt, dass die zögerliche Praxis der Kräftegenerierung durch einen verstärkten Anreiz zur gemeinsamen Finanzierung durch sämtliche Mitglieder befördert werden könne. Andere Mitgliedstaaten sehen gerade in einer Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung den Versuch, fremden nationalen Fähigkeitsaufbau und entsprechende Kräftestellung auf ihre Kosten auszuweiten: „*We're not gonna pay for others.*“ Dieser dogmatische Streit soll hier nicht vertieft werden; man muss jedoch die Grundmuster dieser Argumentation kennen, um die ATHENA-Verhandlungen nachvollziehen zu können.



Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass die ATHENA-Kostenteilung, also die Verteilung der jeweiligen finanziellen Anteile am gemeinsam zu finanzierenden Gesamtumfang, streng nach dem jährlich neu festgelegten Schlüssel des Bruttonationaleinkommens (Gross National Income) bemessen wird. Danach bezahlen die „big four“ (Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien) zusammen rund 64% oder knapp zwei Drittel des ATHENA-Haushalts, die übrigen 22 Mitglieder bezahlen zusammen weniger als 36%. Zehn EU-Mitglieder leisten jeweils weniger als 1%. Erschwerend kommt hinzu, dass die nationalen ATHENA-Beiträge, obwohl es sich um Beiträge zu den Kosten militärischer Operationen handelt, nicht durchgängig von den Verteidigungsministerien bezahlt, sondern in fünf Fällen (Österreich, Finnland, Polen, Portugal und - schon wieder Italien [s. big four]) durch die Außenministerien getragen werden. In drei weiteren Ländern (Malta, Niederlande und Großbritannien) gibt es Mischmodelle bzw. Überlegungen, die Kostentragung zulasten der Außenministerien zu verändern.

Als Hauptdiskussionspunkt über die Jahre stellt sich die strategische Verlegung der Einsatzkräfte dar. Von Beginn (2004) an steht die gemeinsame Finanzierung dieser Kosten gem. Annex III-B unter dem Billigungsvorbehalt allein des Rates. Alle Versuche in den Überprüfungsverhandlungen 2006 und 2008, diese Kosten permanent gemeinsam zu finanzieren (z.B. durch Verlagerung in Annex III-A) und sie damit einer gesonderten Ad-hoc-Beschlussfassung des Rates zu entziehen, scheiterten stets am Veto einiger Nationen, die diese Fähigkeit als eine rein national zu tragende Angelegenheit betrachteten, schon um die Kosten besser zu kontrollieren. Ein zaghafter Versuch des EU-Ratssekretariats 2007, im Rahmen der Vorbereitung der Operation EUFOR Tchad/RCA auf Annex III-B zu rekurrieren, wurde bereits in den informellen Vorberatungen dieser Operation verhindert, belief sich die Kostenschätzung doch auf die stolze Summe von 386 Mio. EUR. Der Rat wurde bislang nie mit einem entsprechenden Fall konfrontiert; es war also nie eine Nation

gezwungen, gegen einen solchen konkreten Antrag ihr Veto einlegen zu müssen.

In diesem Zusammenhang stellen EU Battle Groups (EU BG) einen Sonderfall dar. Zwar gelten für Battle Groups keine anderen Finanzierungsregeln als für reguläre, aufwuchshängige „slow pace“-Operationen (ATHENA gilt auch für EU BG). Doch wurde im Zuge des ATHENA Review 2006 erstmalig in einer außerhalb der ATHENA-Ratsentscheidung angesiedelten gesonderten Ratserklärung festgelegt, dass unter dort näher bezeichneten Voraussetzungen die strategische Verlegung (nur Hinweg) von EU BG mit Lufttransportmitteln gemeinsam finanziert wird. Diese zeitlich befristete erste Ratserklärung vom 11. Dezember 2006 war 2008 ein erstes Mal und - außerhalb des Verfahrens einer förmlichen ATHENA-Überprüfung - 2009 für weitere zwei Jahre (bis 31. Dezember 2011) verlängert worden. Diese EU-Entwicklung erfolgte nicht zuletzt auch im Licht der parallelen Entwicklung in der NATO, wo für die strategische Verlegung von Einsatzkräften der NATO Response Force (NRF) gleichfalls ein mehr-

fach verlängerter, zeitlich befristeter Testlauf für deren gemeinsame Finanzierung (nur Hinweg, sämtliche Transportmittel) gilt.<sup>12)</sup>

Der vorletzten Verlängerung dieser Ratserklärung im Dezember 2008 war ein hartnäckiger Streit zwischen der französischen EU-Ratspräsidentschaft und Großbritannien vorausgegangen, der noch in der Schlussphase der Beratungen den mühsam ausgehandelten Kompromiss zum Gesamtpaket des ATHENA Review 2008 zu gefährden drohte.<sup>13)</sup> Während die militärische Seite Frankreichs bereit war, das Kompromisspaket zu akzeptieren, das im Ergebnis kaum Änderungen im französischen Sinne enthielt, aber Frankreich den gesichtswahrenden Erfolg eines erfolgreichen Abschlusses der Beratungen innerhalb seiner Präsidentschaft ermöglichte, beharrte zunächst der französische RELEX-Vorsitzende auf einer stark französisch akzentuierten Lösung. Nachdem durch höhere französische Weisung (Elysée) ein Einlenken erreicht wurde, lehnte Großbritannien kurz vor dem EU-Verteidigungsministertreffen das Gesamtpaket im Hinblick auf die zu verlängernde begleitende Ratserklärung zu den EU BG-Transportkosten ab. Erst nach bilateralen Verhandlungen auf hoher Ebene lenkte Großbritannien ein; dafür musste der französische Vorsitz eine Verkürzung der Verlängerungsfrist der Ratserklärung auf ein Jahr konzedieren, andernfalls hätte Frankreich keinerlei Verhandlungsergebnis vorweisen können. Wäre der Gesamtkompromiss nicht beim Verteidigungsministertreffen konsentiert worden, hätte man die Frage beantworten müssen, ob die neue EU-Ratspräsidentschaft (Tschechien) den ATHENA Review überhaupt hätte fortführen können, oder ob der „Review“ nicht schlicht mangels Konsenses hätte als gescheitert betrachtet werden müssen. Bemerkenswert ist, dass die Verlängerungsdiskussion 2009 (um zwei Jahre) weitgehend geräuschlos über die Bühne ging.

Diese Vorgeschichte bildete den Startpunkt für die Beratungen zum ATHENA Review 2011.

### Inhaltliche Vorbereitung des ATHENA Review 2011

Angesichts der bekannt schwierigen und meist bis zuletzt strittigen Kernfragen nutzte bereits der belgische Vorsitzende des ATHENA Special Committee während der belgischen EU-Ratspräsidentschaft (2. Halbjahr 2010) die Möglichkeit, erste vorbereitende

Überlegungen auf Expertenebene aufzunehmen, was in Form einer „academic discussion“ erfolgte und in der das weitere Vorgehen informell festgelegt wurde (Leuven Agreement). Absicht war die frühzeitige Sondierung nationalen Veränderungsbedarfs zur damals gültigen ATHENA-Ratsentscheidung. Diese informellen Überlegungen dienten dem Zweck, die potenziellen Hauptthemen auf möglichst wenige Kernbereiche zu verengen und eine ungefilterte und möglichst von nationaler Weisungs- und Interessenlage unbeeinflusste Expertenbewertung zu entwickeln, um die späteren offiziellen RELEX-Beratungen nicht mit überflüssigem taktischem Störfeuer und nationalen Nebelkerzen zu belasten. Dieser Kick-off-Veranstaltung folgte während der anschließenden ungarischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2011 eine ganze Reihe informeller Workshops, die in Fortführung der unter deutscher Leitung des dienstältesten ATHENA-Repräsentanten (Dean) durchgeführten Workshops bereits zum ATHENA Review 2006 abgehalten worden waren. Jede Nation war auf Expertenebene eingeladen und nahm in der Regel auch teil; weitere „externe“ Brüsseler Experten (z.B. EU-Militärstab) wurden ebenso dazu gebeten, wie themenbezogen nationale militärische Fachleute hinzugezogen wurden (z.B. Vertreter des Kommandos Operative Führung Eingreifkräfte aus Ulm). Hier ergab sich ein bemerkenswerter Frontenwechsel gegenüber 2008: Äußerte 2008 v.a. Frankreich größte Bedenken an der Abhaltung informeller Expertengespräche außerhalb des offiziellen Beratungsformats der RELEX, während Großbritannien diese Expertengespräche nutzte, um für seine späteren Positionen zu werben, so war es 2011 genau umgekehrt: Frankreich unterstützte aktiv und mit viel Verve die Gespräche im ersten Halbjahr 2011, während Großbritannien stets mit zwei Vertretern erschien, von denen einer ausschließlich die Aufgabe hatte, formale britische Bedenken gegen diese Art der inhaltlichen Vorbereitung auszudrücken (um nicht zu sagen: Protest einzulegen).

Nach mehreren Brainstorming-Runden und Expertenanhörungen lag der Fokus auf nur noch drei Schwerpunkten:

- den Kosten für die strategische Verlegung von EU BG;
- der Notwendigkeit zum Abschluss von Vorhalte-/Rahmenverträgen mit zivilen Firmen im Hinblick auf die Vorbereitung von EU BG-Verpflichtungen (unabhängig von einem konkreten Einsatz);
- der Einbeziehung der haushalterischen Expertise des Special Committee bei der Erarbeitung der „Referenzsumme“ für eine konkrete militärische Operation durch die RELEX-Gruppe.

Unter Beteiligung des EU-Ratssekretariats kam die Expertengruppe überein, dass die Durchführung des Review 2011 auf drei Körbe verteilt werden sollte: Korb 1 betraf die redaktionellen Änderungen, die in Federführung des Ratssekretariats zu erstellen waren. Korb 2 betraf die inhaltlichen Kernfragen. Hierzu wurde ein von den Experten dazu bestimmter „Rapporteur“ (wiederum der „Dean“) gebeten, bis Ende Juni 2011 ein Diskussionspapier (food for thought) auf Grundlage der Expertengespräche für die spätere RELEX-Befassung zu entwerfen, das der ab dem zweiten Halbjahr 2011 amtierende polnische Vorsitzende des ATHENA Special Committee dem polnischen RELEX-Vorsitzenden zur dortigen Einführung übermitteln sollte. Korb 3 betraf einen Punkt, der seitens des

EU-Ratssekretariats thematisiert worden war und den in Art. 41 Abs. 3 des Vertrags von Lissabon vorgesehenen „Start-up fund“ betraf. Dieser Start-up Fund, der bereits im schließlich nicht in Kraft getretenen Europäischen Verfassungsentwurf von 2003 enthalten und ungeprüft in den Vertrag von Lissabon (VvL) überführt worden war, ist nach übereinstimmender Auffassung der ATHENA-Experten sowie des EU-Ratssekretariats insofern ein Redaktionsversehen, als er inhaltlich durch den 2004 in Kraft getretenen ATHENA-Mechanismus als überholt betrachtet werden kann. Gleichwohl stellt Art. 41 Abs. 3 VvL eine gewisse Unsicherheit dar, denn er ist rechtswirksam in Kraft getreten und hat das Potenzial, den ATHENA-Mechanismus zu übersteuern und eine haushalterische Zuständigkeit für militärische Operationen bei der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik zu begründen, was wiederum eine ganze Folge von Wirkungen auslösen könnte, inklusive einer Zuständigkeit des Europäischen Parlaments für die Billigung dieser militärischen Operationskosten. Korb 3 spielte schließlich jedoch im ATHENA Review 2011 keinerlei Rolle. Das Gedankenpapier des Rapporteurs (es waren schließlich zwei) wurde Ende Juni 2011 der polnischen Seite nach abschließender Konsentierung im Expertenkreis zur weiteren Veranlassung übermittelt. Damit waren die Grundlagen für einen sinnvollen und sachorientierten Start der RELEX-Beratungen geschaffen. Es sollte jedoch anders kommen.

### **Verlauf der Beratungen zum ATHENA Review 2011**

Mit Aufnahme der Beratungen durch RELEX im Juli 2011 änderte sich die Gefechtslage. Es war bereits im Juni deutlich geworden, dass die künftige polnische EU-Ratspräsidentschaft eine „große Lösung“ zur strategischen Verlegung von EU BG favorisierte, d.h. die dauerhafte Verankerung einer solchen Regelung innerhalb der ATHENA-Ratsentscheidung. Die deutsche Verhandlungslinie sah demgegenüber zunächst eine bewusst offene inhaltliche Aussprache vor, wie sie nach deutscher Lesart die sechs Außen- und Verteidigungsminister der so genannten Weimar-Nationen (DEU, FRA, POL) in ihrem Schreiben vom 6. Dezember 2010 an die Hohe Vertreterin zum Ausdruck gebracht hatten: „*To prepare the revision of the Athena Mechanism under the Polish Presidency, we will work with you on proposals, including on common funding, aiming at increasing the readiness, deployability and cost-efficiency of the BGs (e.g. strategic lift).*“ Diese Änderung der Windrichtung durch den Vorsitz mag dem Umstand gezollt sein, dass in Polen diese Kosten vollständig durch das Außenministerium zu tragen sind (und ein Vertreter des polnischen Außenministeriums in den Vorberatungen nicht anwesend war). Verhandlungstaktisch entschied Polen, dass sich RELEX nach einem kursorischen Durchgang durch das Gesamtpaket ATHENA (in drei RELEX-Sitzungen im Juli 2011) zunächst den redaktionellen Fragen des Korbs 1 zuwenden sollte. Der Rest sollte nach der Sommerpause verhandelt werden. Großbritannien erhob in diesen ersten Sitzungen den Einwand, einer Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung an keiner Stelle zustimmen zu können. Mit Wiederaufnahme der RELEX-Beratungen im September 2011 (fünf Sitzungen) blieb es bei der Verhandlungslinie, wonach zunächst die redaktionellen Aspekte abzuarbeiten seien. Der im Wesentlichen unkritische Korb 1 konnte ad referendum erst in der zehnten RELEX-Sitzung am 17. Oktober 2011 abgeschlossen werden; dreieinhalb Monate waren vergangen; es blieben de facto nur noch zwei Monate für die „big points“.

Gleichzeitig stellte sich das aus früheren Reviews bekannte Phänomen ein, dass politisch drängende andere Beratungsthemen zunehmend die RELEX-Agenda bestimmten (Sanktionen Libyen, Syrien, Sudan, Weißrussland, Nahostproblematik etc.) und ATHENA

in der Prioritätenfolge verdrängen. Im November kam es zu den ersten Sitzungen, die bis spät in die Nacht dauerten. Inhaltlich trat man trotz vereinzelt Seitenwechsel einzelner Nationen hinsichtlich der Rahmenverträge und der EU BG-Verlegekosten weitgehend auf der Stelle, da insbesondere Irland und Großbritannien ablehnten bzw. ohne Weisung waren und der polnische Vorsitz weiterhin an der „großen Lösung“ festhielt. Eine inhaltlich vertiefte Aussprache insbesondere zur sehr komplexen Verlegekostenproblematik wurde weiterhin nicht geführt und das im Vorfeld durch die Experten vorbereitete Gedankenpapier nicht behandelt. Als Alternative zu einer Verankerung der EU BG-Verlegekosten in der ATHENA-Ratsentscheidung selbst rückte zunehmend die Möglichkeit der Verlängerung einer überarbeiteten begleitenden Ratserklärung in den Fokus. Auch die erste Befassung der Botschafter im AStV am 16. November 2011 brachte keine Fortschritte, da sich weiterhin die Opponenten „dauerhafte Ratsentscheidung“ versus „zeitlich befristete begleitende Ratserklärung“ unversöhnlich gegenüberstanden bzw. die Frage des Ob einer Neuverhandlung/Verlängerung der Ratserklärung bislang überhaupt nicht thematisiert worden war. Der polnische Vorsitz favorisierte bis zur 18. RELEX am 22. November 2011 weiterhin die Lösung über eine Ratsentscheidung, was in der zweiten AStV-Befassung am 23. November 2011 (ATHENA war TOP 14) mangels Aussicht auf Konsens und angesichts des drohenden Scheiterns selbst der Minimallösung schließlich zu dem überraschenden Vorschlag des Vorsitzes einer auf sechs Jahre befristeten Regelung innerhalb des Annex III-A führte, hilfsweise einer Ratserklärung gleicher Geltungsdauer außerhalb der Ratsentscheidung. In der dritten AStV-Befassung am Folgetag (ATHENA war wiederum TOP 14) nahm der Vorsitz erstmalig Abstand von einer Lösung innerhalb der Ratsentscheidung; RELEX wurde mit der Feinabstimmung dieser Ratserklärung beauftragt. Großbritannien beschränkte sich in seiner Einlassung erneut auf Prüfungsvorbehalt, signalisierte allerdings hinsichtlich der Rahmenverträge eine gewisse Gesprächsbereitschaft (wie auch Irland). In den beiden RELEX-Sitzungen am 25. und 28. November 2011 wurden die Feinabstimmungen der Ratserklärung finalisiert; dem AStV sollte das Gesamtpaket (inkl. einer Finanzierungsmöglichkeit für Rahmenverträge in Annex I) am 29. November 2011 zur abschließenden Beratung und Verabschiedung zugeleitet werden. Da diese vierte AStV-Befassung jedoch mit der britischen Einlassung fortbestehenden Ministervorbehalts (zwischenzeitlich war in London ein neuer Verteidigungsminister ernannt worden) endete, sollte nun die abschließende Entscheidung durch den Rat der Verteidigungsminister (VM) am 30. November 2011 erfolgen. Spätestens dann hätte Großbritannien Farbe bekennen müssen; eine gewisse Kompromissbereitschaft hatte Großbritannien auf Arbeitsebene signalisiert. Bei dieser Ratssitzung im Format der VM unter Vorsitz von Baroness Ashton geschah jedoch etwas, was niemand vorhergesehen hatte: Nachdem es zum TOP „Budget 2012 der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA)“ zu einer sehr kontroversen Aussprache mit dem neuen britischen Verteidigungsminister gekommen war und die Vorsitzende die Fortführung der Beratungen zum EDA-Haushalt 2012 zurück an die

zuständigen Ratsgremien verwiesen hatte, stellte sie bei Aufrufen des nächsten Tagesordnungspunkts „ATHENA Review“ gleich eingangs fest, dass es hierzu bislang keine Einigung gegeben habe, weshalb sie auch dieses Dossier zurückverweise („I’m gonna send it back to the Working Group“). Sichtlich überrascht erhob kein Minister Einspruch, nach 45 Sekunden war ATHENA zurück in den Gremien, ohne Befassung der Minister. In den letzten beiden RELEX-Sitzungen (Nm. 21 und 22) am 5. und 7. Dezember 2011 konnte dann schnell Konsens erzielt werden: Befristung der Ratserklärung auf nur zwei Jahre, keine Zustimmung zu einer Finanzierung der Rahmenverträge aus Annex I. Im Rat der Umweltminister am 19. Dezember 2011 wurde das Gesamtpaket ATHENA ohne Aussprache gebilligt.

### Bewertung des Beratungsverlaufs

Die überraschende Nicht-Entscheidung im Ministerformat am 30. November 2011 mag Anlass zu vielfältiger Spekulation geben. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass es die Vorsitzende aus rein prozessualen Gründen nicht auf einen erneut fruchtlosen Schlagabtausch mit dem britischen Verteidigungsminister ankommen lassen wollte. Im Vorfeld der Ministerbefassung war wiederholt von britischer Seite geäußert worden, dass London erst in diesem Format einer Lösung im Rahmen eines Gesamtpakets zustimmen könnte. Insbesondere bei der Verknüpfung der interessanterweise unstrittigen Rahmenvertragsziffer (Art. 11 Abs. 4) mit der in Annex I aufzunehmenden Finanzierungsmöglichkeit schien eine Einigung in greifbare Nähe gerückt. Da das Dossier jedoch in toto nicht beraten wurde, musste sich Großbritannien dieser Aussprache nicht mehr stellen und konnte in den dann unter großem Zeitdruck erfolgenden Nachverhandlungen auf Arbeitsebene auf seine Ausgangslinie zurückfallen.



Die Verlegung der EU-Battle Groups ins Einsatzgebiet wird über ATHENA finanziert (Bild: Verlegung der österreichischen Truppen in den Tschad).

Ob London am 30. November 2011 tatsächlich einem Kompromiss zugestimmt hätte, bleibt somit ungeklärt; alle Zeichen hatten auf ein Einlenken hingedeutet.

Die Vorbereitung der Beratungen bis zum Beginn der polnischen EU-Ratspräsidentschaft hatte eine vollständige Bestandsaufnahme und eine klare Skizzierung der im Schwerpunkt zu beratenden Themenbereiche ermöglicht. Deutsches Ziel war eine frühzeitige Inhaltsaussprache zur gemeinsamen Finanzierung von strategischen Verlegekosten. Zwar wurde in den RELEX-Beratungen die sachliche Aufteilung der Diskussion auf die verschiedenen Körbe eingehalten, die zähflüssige Aussprache zu eher redaktionellen Themen aus Korb 1 dauerte jedoch viel zu lang. Da es über dreieinhalb Monate keinerlei Befassung mit Korb 2 gab, fehlte schließlich die Zeit. Ein weiteres Manko war die RELEX-Verhandlungsleitung, die durch Polen mit starken nationalen Interessen verbunden worden war. Das bis in den November 2011 dauernde Festhalten an einer unbefristeten Festschreibung der Transportkosten innerhalb des Rechtsaktes stellte nicht nur die deutsche Seite vor eine schwere Belastungsprobe; eine neutrale Mediatorenrolle des Vorsitzes hätte den Prozessverlauf vermutlich erleichtert. Der RELEX-Vorsitz unternahm keinen Versuch einer inhaltlichen Diskussion, sondern zielte frühzeitig auf einen finalen „show-down“ im Ministerformat ab, in der trügerischen Hoffnung, die Beteiligten würden dann schon einlenken, wenn der politische Druck nur groß genug würde. Diese Haltung missachtete die Position einiger Nationen, für die ein Scheitern des Gesamtpakets ein durchaus akzeptables Ergebnis gewesen wäre. Durch Nichtbeachtung der BATNA,<sup>14</sup> der „Best Alternative to a Negotiated Agreement“, war aus dem Blick geraten, dass der Abbruch der Beratungen zumindest für Großbritannien auch eine Lösung gewesen wäre. Dies war nur die Folge der zuvor nicht erfolgten Auslotung einer „zone of possible agreement“. London hatte unmissverständlich angekündigt, dass es an keiner Stelle einer dauerhaften Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung zustimmen würde, hatte aber auch angedeutet, sich am Ende einem fairen Gesamtpaket nicht zu verschließen. Dass es im Ministerformat nicht mehr dazu kam, dass Großbritannien ein mögliches Verhandlungsangebot unterbreiten konnte, ist bedauerlich. Durch die gescheiterten Beratungen zum EDA-Haushalt 2012 geriet der nachfolgende Tagesordnungspunkt ATHENA am 30. November 2011 zum Kollateralschaden. Es wäre mehr zu erzielen gewesen.

## **Ausblick - ATHENA 2012 ff.**

### **Unmittelbare Folgeaufträge**

Mit Abschluss des Review 2011 konnte ein akzeptabler Fortschritt auf niedrigem Niveau erzielt werden. Es gilt nun, die in der begleitenden Ratserklärung festgelegten Rückerstattungsregelungen für strategische Verlegekosten bis Mitte 2012 auszuhandeln, was gemeinsam in der EUMC-Arbeitsgruppe und dem ATHENA Special Committee erfolgen wird. Hinsichtlich der neu geschaffenen Möglichkeit zum Abschluss von Rahmenverträgen (ohne dass diese einer bestimmten Operation zuzurechnen wären) wird das EU-Ratssekretariat nach Wegen suchen müssen, zivile Anbieter solcher unterstützender Leistungen auch ohne Möglichkeit einer Bezahlung zu gewinnen.

## **ATHENA innerhalb der GSVP bis 2014**

Weiterhin wird die politische Fortentwicklung der GSVP Einfluss auf ATHENA haben, auch ohne dass dies zunächst zu einer weitergehenden Änderung des Rechtsaktes von 2011 führen wird. Insbesondere der Hybridcharakter (Comprehensive Approach) einer zunehmend faktischen Verzahnung von militärischen Operationen und zivilen Missionen wird eine klare Trennung der finanziell separaten Verantwortlichkeiten erschweren. Die Diskussion um die Aktivierung des EU-Operationszentrums (OpsCen) als gemeinsames koordinierendes Hauptquartier für die beiden militärischen Operationen EUTM Somalia und EUNAVFOR ATALANTA und die zivile Mission „Regional Maritime Capacity Building“ am Horn von Afrika gibt einen ersten Vorgeschmack künftiger Streitpunkte.

ATHENA konnte bislang stets eine Antwort auf die finanzielle Lösung militärischer Bedürfnisse geben, da der Mechanismus - nicht zuletzt aufgrund seiner speziellen Ausnahmeklausel gem. Art. 15 Abs. 7 - sehr flexibel angelegt ist. Bis zum nächsten turnusgemäßen Review im 2. Halbjahr 2014 (dann unter italienischer Leitung) werden die Lektionen aus den verpassten Chancen 2011 zu lernen sein. Hierzu gehört, dass eine inhaltlich umfassende Vorbereitung außerhalb der RELEX-Gruppe vor offiziellem Verhandlungsbeginn 2014 unabdingbar ist, um den nachfolgenden RELEX-Beratungen ausreichend Substanz zu geben. Die RELEX-Beratungen sollten terminlich gebündelt werden, da eine Verteilung über 22 Sitzungen (wie 2011) wenig sachdienlich ist. Mit fünf RELEX-Befassungen, gegebenenfalls jeweils ganztägig und in monatlichem Abstand, müssten angemessene Fortschritte zu erzielen sein. Eine aktive Einbeziehung der Experten des ATHENA Special Committee wäre insoweit hilfreich, als eine vertiefte Inhaltsaussprache zu Zweck und Zielen von „Common Funding“ militärischer GSVP-Operationen in keinem der bisherigen Reviews erfolgt ist, was aber notwendig wäre.

### **Weitere bis 2014 zu klärende Fragen**

Bis zum nächsten Review 2014 wird eine ganze Reihe weiterer Fragen zu klären sein, die bislang nicht ausreichend behandelt wurden.

### **Drittstaatenbeteiligung**

Hier wäre zunächst die finanzielle Beteiligung von Drittstaaten an den gemeinsamen Operationskosten zu nennen. Die Teilnahme von Drittstaaten (Nicht-EU) an militärischen GSVP-Operationen ist zwar aus politischen Gründen begrüßenswert. Das bis dato gültige Verfahren einer solchen Teilnahme sieht jedoch vor, dass diese Drittstaaten nicht automatisch einen Beitrag an den gemeinsamen Operationskosten zu entrichten haben, obwohl sie die von den ATHENA-Mitgliedern gemeinsam finanzierten Einrichtungen mitnutzen können. Stattdessen ist vorgesehen, dass eine Entscheidung im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) herbeigeführt wird, in der festgestellt wird, ob der Beitrag dieses Drittstaates zur Operation als „signifikant“ zu bewerten ist. Bislang hat das PSK aus politischen Gründen noch stets diese Signifikanz bejaht, selbst wenn es sich nur um die Teilnahme eines einzelnen Soldaten im Einsatzhauptquartier handelte. Die Folge ist, dass der Drittstaat von seiner anteiligen Kostentragungspflicht befreit wird. Dies wäre verschmerzbar, solange der Drittstaat lediglich Leistungen in Anspruch nimmt, die ohnehin zur Verfügung stehen und keine weiteren (oder nur unwesentliche) Kosten verursachen (z.B. Mitnutzung der Einsatzinfrastruktur). Anderes gilt jedoch, wenn der Drittstaat für seine angebotenen Leistungen eine Rückerstattung aus dem ATHENA-Haushalt begehrt (weil gemeinsam finanziert), denn dann müssten die ATHENA-Mitglieder tatsächlich selbst (zusätzliche) Zahlungen leisten. Für 2012 zeichnet sich ab, dass z.B. Chile im Rahmen seiner Teilnahme

an ALTHEA eine Rückerstattung für die Kosten der Verlegung seines HQ-Personals (Chile - Sarajewo) beantragen wird. Auch die Ukraine hat dargelegt, dass sie für ihr Angebot einer „Maritime Patrol and Surveillance“-Fähigkeit bei ATALANTA die Rückerstattung der einsatzbedingten Mehrausgaben erwarte (auch diese Fähigkeit kann über ATHENA gemeinsam finanziert werden). In beiden Fällen scheint es nicht geboten, dem Drittstaat diese Leistungen zu ersetzen, da ihr Einbringen in die Operation ohne eine Beteiligung an den übrigen Operationskosten eben der politische (und finanzielle) Preis einer Teilnahme ist und keiner Entlohnung bedarf. Die Nicht-Rückerstattung ist die Kehrseite derselben Medaille, wenn keine Einzahlung in das gemeinsame Budget erfolgt: Wer nichts einzahlt, soll auch nichts herausbekommen. Das bisher geübte Verfahren mag politisch gewünscht sein. Es ist jedoch fiskalpolitisch nicht konsistent und bedarf der Korrektur.

#### **Fehlende Definition des Rückerstattungsumfangs**

Ein weiterer Punkt wäre die exakte Definition der finanziellen Rückerstattungsumfänge einzelner Fähigkeiten oder anders ausgedrückt: die exakte Festlegung des Umfangs einer gemeinsamen Finanzierung für jede einzelne Fähigkeit (scope of eligibility for common funding). Bietet eine Truppenstellung eine bestimmte Fähigkeit an, die über ATHENA gemeinsam finanziert wird, so stellt sie ATHENA diese Leistung hinsichtlich der einsatzbedingten Mehrausgaben in Rechnung und erhält diese Ausgaben (in dem vom jeweiligen OHQ anerkannten Umfang) zurückerstattet. Angesichts der Komplexität einzelner Fähigkeiten ist dieses Verfahren für die ATHENA-Mitglieder jedoch wenig transparent, und die Entscheidung des Umfangs obliegt de facto letztlich oft dem OHQ. So ist beispielsweise nicht festgelegt, in welchem Umfang die Leistungen eines Einsatzkrankenhauses rückerstattungsfähig sind. Ist es der bloße Betrieb der Liegenschaft (Strom etc.), oder fallen darunter auch die medizinischen Verbrauchsmaterialien (Verbandszeug) oder gar die Personalzusatzkosten (Auslandsverwendungszuschläge des eingesetzten Sanitätspersonals)? Von dieser Festlegung hängt ab, ob die das Einsatzhospital betreibende Nation möglicherweise die Behandlungskosten von den Nutzernationen verlangen kann, was schon aus Haftungsgründen vor Behandlungsbeginn bilateral rechtlich zu vereinbaren wäre. Falls der Betrieb eines solchen Krankenhauses umfassend gemeinsam finanziert würde, wären solche bilateralen Vereinbarungen entbehrlich, und die Betreibernation müsste sich nicht mit monatlichen Einzelabrechnungen an jede Nutzernation wenden.

Ein weiteres Beispiel wären die Zusatzkosten, die durch die Gestellung eines Einsatzhauptquartiers entstehen. Bei einer typischen Landoperation ist das selten ein Problem. Bei ATALANTA ist das FHQ jedoch „afloat“, d.h., es befindet sich an Bord eines kräftegenerierten Flaggschiffs. Die Gestellung eines solchen Flaggschiffs erfordert jedoch infrastrukturell und ausrüstungsseitig oftmals Um- und Einbaumaßnahmen an Bord, um dieses als FHQ afloat aufzurüsten. So erhielt Schweden für sein Flaggschiff Auslagen für den Einbau von INMARSAT-Fähigkeiten zurückerstattet (rd. 1 Mio. EUR). Auch der Einsatz der Fregatte Bayern als FHQ erforderte 2011 einige Einrüstmaßnahmen, die zusätzliche Kosten verursachten. Mit jeder Rotation des FHQ entstehen also oftmals wiederkehrend dieselben Kosten. Theoretisch gehört

diese Zusatzausrüstung mit ihrem Einbau eigentumsrechtlich der EU; ihren Ausbau nach Einsatzende zu verlangen, wurde jedoch bislang ebenso wenig beantragt, wie die jeweilige Nation aufgefordert wurde, diese Ausrüstung nach Einsatzende der EU zu einem niedrigeren Preis abzukaufen. Auch dies ist nicht korrekt, denn gemeinsam finanzierte landgestützte HQ-Einrichtung (z.B. Computer) ging bislang stets ins Eigentum der EU über und wurde nach Einsatzende entweder verwertet (d.h. verkauft; die Erlöse flossen als Einnahmen in den ATHENA-Haushalt zurück) oder sie wurden schlicht eingelagert (was kostspielig ist, wie bei EUFOR RD Congo mit der IT-Einrichtung des OHQ und FHQ erfolgt). Aber auch beim Betrieb eines maritimen HQ stellen sich Fragen zu den Zusatzkosten, da das Flaggschiff oftmals auch nationale Aufgaben im Rahmen der Operation unternimmt, die als „kräftegeneriert“ zu bewerten und damit von der Nation selbst zu tragen sind.

Alle diese Fähigkeiten müssten hinsichtlich ihrer einzelnen Kostenbestandteile exakt definiert und einheitlich geregelt werden, um eine möglichst gerechte Gleichbehandlung der Nationen zu gewährleisten.

#### **Einer gemeinsamen Finanzierung zu öffnende Fähigkeiten**

Schließlich sollte verstärkt der Blick auf Fähigkeitsbereiche gerichtet werden, deren dauerhafte gemeinsame Finanzierung derzeit nicht möglich ist. Hier ist weniger an den nationalen Fähigkeitsaufbau gedacht (s.u. Pooling and Sharing) als an Fähigkeiten, die im Einsatz als „key enabling capabilities“ allen Truppenstellungen gleichermaßen zugute kommen. Dies betrifft etwa die Einsatzlogistik und den „Contractor Support“. Insbesondere Letzterer (Bereitstellung von Rahmenvorhalteverträgen) sollte gemeinsam finanziert werden, wengleich die konkrete Abrechnung im Nutzungsfall verbrauchsabhängig auszugestalten wäre. Im Hinblick auf seine Nutzung für EU Battle Groups müsste das Verständnis geweckt werden, dass eine Finanzierung über ATHENA nicht nur für konkrete Operationen, sondern auch für „einsatzgleiche Verpflichtungen“ sinnvoll ist und tatsächlich Geld spart.

Die immer wieder zu vernehmende Forderung nach umfassender ATHENA-gemeinsamer Finanzierung von militärischen Übungen (jenseits MILEX) dürfte hingegen auch künftig am Widerstand der meisten Nationen scheitern, handelt es sich doch im Bereich Übungen, Training und Ausbildung um klassische nationale Aufgaben, die auch national zu bezahlen sind. Etwas anderes könnte allenfalls gelten für die unmittelbare einsatzvorbereitende und mit anderen Truppenstellungen durchgeführte gemeinsame Ausbildung. Dies entfaltet jedoch bislang in der EU, anders als in der NATO, keine praktische Relevanz. Umso weniger käme eine gemeinsame Finanzierung für die Vorbereitung von EU Battle Groups in Betracht, da es sich hierbei nicht um die Vorbereitung eines konkreten Einsatzes handelt. Eine solche „einsatzgleiche Verpflichtung“ ist ein qualitatives Weniger als der konkrete und sichere Einsatz.

#### **Beitritt neuer Mitglieder**

Die Absenz des EU-Mitglieds Dänemark durch förmlichen „Opt out“ aus der GSVP ist durchaus als anachronistisch zu bezeichnen, sitzt Dänemark doch während seiner EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2012 etwa der RELEX-Gruppe vor und kann damit an Entscheidungen maßgeblich teilhaben, die eine Kostenfolge für ATHENA auslösen. So ist eine dänische Stimmenthaltung bei PSK-Entscheidungen zur Freistellung von Drittstaaten an den gemeinsamen Kosten einer militärischen GSVP-Operation (s.o.) nicht bekannt.

Zum 1. Juli 2013 ist der Beitritt Kroatiens zur EU und zur Teilnahme an ATHENA vorgesehen. Ein Beitritt zur Jahresmitte bereitet

haushaltsseitig Integrationsschwierigkeiten, denn die ersten Zahlungsabrufe an die übrigen 26 Nationen sind dann bereits erfolgt. Wie werden Rückzahlungen ausgeschüttet, falls einzelne ATHENA-Titel am Jahresende nicht vollständig ausgeschöpft sind und zwischenzeitlich eine Vermischung der Einzahlungen zu 26 und zu 27 erfolgt ist?

### NATO und EU in Zeiten sinkender Verteidigungshaushalte

Neue Herausforderungen werden nach neuen Lösungen verlangen; die nicht zuletzt aufgrund der weltweiten Wirtschaftskrise zum Teil stark sinkenden EU-Verteidigungshaushalte werden jedoch ihren Tribut fordern. Insoweit wird es verstärkt darauf ankommen, mit klugen Lösungen einem nationalen Auszehrungsprozess zu begegnen. „Smart Defence“ (NATO) und „Pooling and Sharing“ (EU) sind mögliche Ansätze, wenngleich diese ausschließlich multinationale Lösungen bedeuten, die in der Regel einer gemeinsamen Finanzierung zu sämtlichen Mitgliedern verschlossen sein werden. Aber auch bei der Finanzierung von Operationen gibt es noch Optimierungspotenzial. Insoweit wird EU-seitig zu beobachten sein, zu welchem Ergebnis im ersten Halbjahr 2012 die NATO-Verhandlungen zur Überprüfung der Finanzierungsverfahren für Operationen führen werden.<sup>15)</sup> Vielleicht werden die EU-Mitglieder dann auch erkennen, dass es sich bei ATHENA um vergleichsweise „kleines Geld“ handelt: Der deutsche Beitrag zum ATHENA-Budget 2012 beträgt mit rund 6 Mio. EUR noch nicht einmal 0,2 Promille des gesamten deutschen Verteidigungshaushalts. Die NATO benötigt für die Finanzierung ihrer Operationen fast zwanzigmal so viel.

Insgesamt dürfte die EU gut beraten sein, die NATO im Auge zu behalten. Die Neuausrichtung der US-amerikanischen Verteidigungspolitik in den pazifischen Raum wird die NATO nicht unbeeinflusst lassen. Wird sich dann noch die gegenwärtige Klammer des ISAF-Einsatzes von den 28 NATO-Mitgliedern ab 2014 sukzessive lösen, mag dies mit einer weiteren Lockerung der Nordatlantischen Allianz einhergehen, die ohnehin derzeit schon starken Spannungen ausgesetzt ist. Dann wird die Frage in den Mittelpunkt rücken, was die EU alleine und ohne Rückgriff auf eine möglicherweise zunehmend ausgehöhlte NATO fähigkeitsseitig aufbieten kann. Spätestens dann wird deutlich werden, dass die militärische GSVP bislang nur ein Lippenbekenntnis europäischer Politiker ist. Man investiert nicht in sie, weil es ja den „Großen Bruder“ gibt, der bislang noch jedes Problem gelöst hat. Würde er seine helfende Hand zurückziehen, wäre die militärische GSVP nicht mehr wettbewerbsfähig. Europa steht erst ganz am Anfang seiner gemeinsamen militärpolitischen Entwicklung. ■

*Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.*

#### ANMERKUNGEN:

- 1) Der Verfasser dankt insbesondere den Kollegen des Auswärtigen Amtes, VLR I. Klasse Dr. Ulrich Sante, VLR I. Klasse Thomas Schieb, VLR Christoph Hallier, BR<sup>2</sup> in Angela Ganninger (z.Zt. Athen) und LR I. Klasse Florian Rudolph (z.Zt. Brüssel) für die RELEX-Sitzungsvertretung im Zeitraum 2000 bis 2012, sowie insbesondere Herrn BR I. Klasse Jens Beiküfner (z.Zt. Moskau) für die gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit im Themenkomplex ATHENA über viele Jahre.
- 2) Internationale Verhandlungen werden z.B. gelehrt an der „Fletcher School of Law and Diplomacy“ der Tufts University in Medford, Massachusetts (USA).

Auf Grundlage gelungener oder misslungener diplomatischer Beratungsbeispiele werden typische Abläufe theoretisch untersucht und in praktischen Übungen nachgestellt, um insbesondere Nachwuchsdiplomaten auf Tätigkeiten in internationalen Organisationen vorzubereiten.

- 3) ATHENA Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December 2011, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 23. Dezember 2011 (L 343/35). Die separate Ratserklärung ist lediglich niedergelegt in den Draft Minutes vom 19. März 2012 zur 3139. Sitzung des Rates der EU (im Format der Umweltminister) vom 19. Dezember 2011 (Ratsdokument 18850/11, als Anhang des ATHENA-Dokuments 12-0321 vom 26. März 2012).
- 4) PO(95)231.
- 5) PO(INV)(99)21 vom 19. Februar 1999 (Principles for Funding of OPLAN 10413 Operation JOINT GUARDIAN).
- 6) PO(2000)16 vom 2. Februar 2000 (Funding Policy for Contingency Operations).
- 7) PO(2005)0098 vom 18. Oktober 2005 (Revised Funding Policy for Non-Article 5 NATO-led Operations).
- 8) SG(2006)0160-REV1 vom 25. Juli 2006 (Revised Funding Arrangements for ISAF).
- 9) PO(2011)0154 vom 19. April 2011 (Funding Arrangements for Balkans Joint Operations Area).
- 10) Der Rat der EU hatte am 17. Juni 2002 eine erste, sehr generische Finanzierungsregelung beschlossen, die bereits die wesentlichen Grundlinien des später entwickelten ATHENA-Mechanismus aufwies; vgl. Council of the European Union, Ratsdokument Nr. 10155/02 (COSDP 186) vom 18. Juni 2002 (Financing of Operations Having Military or Defence Implications).
- 11) Zur Geschichte und Entwicklung von ATHENA vgl. Annegret Bendiek/Oliver Bringmann: ATHENA und die Finanzierung der militärischen ESVP. In: Militärische Aspekte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Hrsg.: Franco Algieri, Sibylle Lang, Michael Staack, Edition Temmen, Bremen 2008, S.102-113; Barbara Kammerbauer: ATHENA - die Finanzierung von Militäroperationen der Europäischen Union. In: Europäische Sicherheit 5/2011, S.32-34; vgl. auch die Antwort der Bundesregierung vom 22. Juni 2006 zur Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag zu „Die Finanzierung militärischer Einsätze der Europäischen Union über den ATHENA-Mechanismus“. In: Drucksache des Deutschen Bundestages 16/1927.
- 12) Die mit DS(2009)0827 vom 1. Oktober 2009 beschlossene NRF-Regelung (Financial Arrangements for NRF(IRF) Deployments and Redeployments and Training and Exercises) ist zeitlich als Testlauf befristet bis zum 31. Dezember 2013. Sie geht von rund 10.000 Einsatzkräften plus 500 PX Hauptquartierpersonal aus und legt für ein Non-Article 5 Einsatz in einem innerafrikanischen Einsatzszenario Gesamttransportkosten in Höhe von rund 125 Mio. EUR zugrunde.
- 13) Auch der ATHENA Review 2006 konnte erst in der letzten Sekunde konsentiert werden. Im Dezember 2006 tagte bereits der Rat der Außenminister (RAA), als außerhalb der Ministerberatungen in Parallelverhandlungen auf Expertenebene (einzelne Mitglieder des ATHENA Special Committee zusammen mit Vertretern des EU-Ratssekretariats) in der Lobby des Sitzungssaals eine Kompromissprache gefunden wurde (insbesondere Einführung des neuen Annex III-C), die den Ministern dann als Tischvorlage zur Billigung vorgelegt wurde.
- 14) Vgl. hierzu: Roger Fisher/William Ury/Bruce Patton: Getting to Yes, 2nd Edition, New York 1991, S.97ff.
- 15) In einem ersten Entwurf (AC/335-N(2012)0004 vom 15. Februar 2012) legte der Internationale Stab der NATO seine Überlegungen zum Thema „Revising the Funding Arrangements for Alliance Operations and Missions“ vor. In diesen Überlegungen spiegelt sich eine gehörige Skepsis, was die von einigen Nationen behauptete positive Wechselwirkung von NATO-gemeinsamer Finanzierung und dadurch erreichter Verbesserung der Kräftegenerierung für Operationen angeht.



**Oliver Bringmann,  
MPA (Harvard)**

Geb. 1962; Regierungsdirektor; 1982-84 Soldat auf Zeit, Offizier Luftwaffensicherungsgruppe (Oberstleutnant d. Res.); Studium der Rechts- und Politikwissenschaften in Freiburg im Breisgau und Bonn (1984-90) sowie der Öffentlichen Verwaltung an der John F. Kennedy School of Government der Harvard University in Cambridge, USA und der Fletcher School of Law and Diplomacy der Tufts University in Medford, USA (2004/05); 1991-93 Wissenschaftlicher Mitarbeiter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; 1994-1999 als Rechtsberater und Wehrdisziplinaranwalt in Kommandobehörden des Heeres (Leipzig) und der Luftwaffe (Köln-Wahn und Aurich) sowie Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr (Waldbröl); 1998 Legal Advisor im HQ SFOR (Sarajevo); 1999/2000 Rechtsdozent am Zentrum für Innere Führung der Bundeswehr (Koblenz) und Referent in der Rechtsabteilung des BMVg (Bonn); 2000-2004 Deutsche NATO-Vertretung (Brüssel), deutscher Sprecher im PMSC/PARP und stv. Sprecher im Defence Review Committee; seit 2005 stellvertretender Referatsleiter in der Haushaltsabteilung des BMVg (Bonn); seit 2006 deutscher Sprecher im ATHENA-Sonderausschuss; während der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2007) dessen Vorsitzender; verschiedene Publikationen zu staats- und völkerrechtlichen Themen sowie zu ATHENA.