

Wilfried Schreiber

10 Jahre „Krieg gegen den Terror“ – Versuch einer sicherheitspolitischen Einordnung

(Beitrag für die Regionalkonferenz Zentralasien der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 16. November 2011 in Almaty)

In den letzten Monaten gab es in Deutschland zahlreiche sehr ähnliche Konferenzen, die sich mit den Auswirkungen des „11. September“ beschäftigten. Das Problem wird konträr diskutiert und auch zwischen den Ländern der NATO unterschiedlich bewertet. Es dominiert – insbesondere in den USA – eine einseitige Sicht auf das Problem des Terrorismus. Weniger ausgeprägt ist eine Einordnung in den komplexen Wandlungsprozess in der Welt. Ich möchte meine Meinung dazu in **sechs Thesen** formulieren. Dabei vertrete ich keine Regierungspositionen, sondern Standpunkte, die viele kritische Wissenschaftler in einem breiten politischen Spektrum mit mir teilen.

I.

Der Angriff einer Handvoll islamistischer Terroristen auf die Zwillingstürme des World Trade Center (WTC) und das Pentagon am 11. September 2001 hat in den USA die Wirkung eines zweiten Sputnikschocks gehabt. Erstmals in ihrer Geschichte wurden die USA auf ihrem eigenen Territorium angegriffen. Und erstmals nach dem Ende der Blockkonfrontation haben die USA erkennen müssen, dass sie nach wie vor verletzbar sind. Seitdem führen sie in mehr oder weniger „uneingeschränkter Solidarität“ mit ihren Verbündeten einen „Krieg gegen den Terror“. Dieser Krieg hat die Welt nicht besser und auch nicht sicherer gemacht.

Der „Krieg gegen den Terror“ hat die terroristische Gefahr für die USA und Europa nicht beseitigt. Er hat diese Gefahr eher vergrößert. Die Verwischung der Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit wirft Fragen auf, die bisher noch nicht beantwortet wurden. Gescheitert ist die Idee, den Terror an der Wurzel zu packen. Bekämpft werden nur Erscheinungsformen. Streitkräfte haben sich dabei nur als ein bedingt wirksames Mittel erwiesen.

In diesem Krieg ist die Entfremdung zwischen den USA und Europa größer geworden. Die Divergenzen innerhalb der NATO haben mit ihrer Ost-Erweiterung zugenommen und machen die NATO zunehmend handlungsunfähig. Der Westen hat sich in diesem Krieg ökonomisch und moralisch erschöpft. Angesichts der militärischen Erfolglosigkeit ist die Bevölkerung in Europa und auch in den USA kriegsmüde geworden.

Die Terrorphobie hat im Innern der USA und zahlreicher Länder Westeuropas zu einem Verlust an individueller Freiheit und Demokratie geführt und das westliche Wertesystem demontiert. Gleichzeitig hat der Westen an Ansehen in der Welt verloren. Guantanamo, Abu Ghraib, die Praxis der gezielten Tötungen, gewaltsamer Regime Change u. a. haben die moralische und politische Glaubwürdigkeit der westlichen Gemeinschaft untergraben. Die Absicht des Westens, demokratische Entwicklung in der Welt zu fördern wird durch ihre Einbettung in einen militärischen Rahmen diskreditiert.

II.

Die hier genannten Erscheinungen sind aber nicht allein aus dem 11. September erklärbar. Der 11. September, der „Krieg gegen den Terror“ und seine Folgen sind nur erklärbar, wenn sie in den welthistorischen Umbruchprozess seit dem Ende der Blockkonfrontation und des Kalten Krieges eingeordnet werden.

In dem Zeitraum von etwa 20 Jahren hat sich die Welt gravierend verändert. Die alte Hege-
monialordnung ist in Auflösung begriffen. Die USA haben ihre alleinige Vorherrschaft
verloren. In dichter Folge wird die Welt von Wirtschafts-, Finanz-, Währungs- und Staats-
schuldenkrisen geschüttelt, die ihren Ausgangspunkt in den kapitalistischen Industrieländern
haben. Der ungezügelter Marktliberalismus hat sich als unfähig erwiesen, die Stabilität der
Weltwirtschaft und des Weltfinanzsystems zu gewährleisten.

Gleichzeitig haben mit China, Indien und Brasilien neue große Akteure die politische und
wirtschaftliche Bühne betreten. Gemeinsam mit Russland bilden sie – bei aller Differenzier-
theit – als BRIC-Staaten inzwischen eine eigenständige Gruppe im Weltwirtschaftssystem, die
mit etwa 2,8 Mrd. Menschen ca. 40 Prozent der Weltbevölkerung einen Anteil am BIP von
22 Prozent repräsentiert. Gemeinsam halten diese Staaten 2,8 Billionen US-Dollar an
Devisen. Das sind 42 Prozent der globalen Devisenreserven.¹ Diese Länder sind wirtschafts-
politisch gegenwärtig die „Lokomotiven der Welt“. Gemeinsam mit Südafrika (BRICS) werden
sie voraussichtlich bis 2014 die USA in der jährlichen Wertschöpfung übertreffen.² Außerdem
verfügen diese Länder über einen außerordentlichen Rohstoffreichtum, von dem die Indus-
trielländer abhängig sind. BRICS ist eine Ländergruppe, die zunehmend an Einfluss auf Welt-
wirtschaft und Weltpolitik gewinnt und Anspruch auf Mitsprache stellt.

Die kapitalistischen Industrieländer sind mit diesen Veränderungen in eine Defensivposition
geraten, aus der sie sich befreien wollen. Das hat sowohl innenpolitische als auch außen-
politische Aspekte. **Innenpolitisch** zeigt sich das in einem Ausbau der Repressions-
instrumente des Staates und einem schleichenden Abbau demokratischer Rechte und
Freiheiten in diesen Ländern. **Außenpolitisch** zeigt sich das in der Belebung einer Politik der
Androhung und Anwendung militärischer Gewalt bei gleichzeitiger Aufweichung des

1 <http://www.project-syndicate.org/commentary/nye82/German>.

2 http://www.cash.ch/news/alle/bricstaaten_ueberrunden_beim_bip_die_usa-1024926-448.

Völkerrechts. Davon zeugen die Kriege seit den 90er Jahren auf dem Balkan, im Irak, in Afghanistan und in Libyen. Der 11. September ist weder die Ursache noch der Auslöser dieser Entwicklung. Er spielt am ehesten die Funktion eines **Katalysators**.

III.

Mit den Verschiebungen im globalstrategischen Kräfteverhältnis sind gleichzeitig neue Herausforderungen in sicherheitspolitischer Hinsicht entstanden, die ein neues Denken und Handeln der internationalen Staatengemeinschaft erfordern.

Ich sehe hier vor allem vier Risikokategorien³:

1. Risiken, die sich im weitesten Sinne aus Staatszerfall und der teilweisen Aneignung von Funktionen des staatlichen Gewaltmonopols durch nichtstaatliche Akteure ergeben können;
2. Risiken die sich aus dem Handeln nichtstaatlicher, transnational tätiger bewaffneter Akteure, wie Terroristen, Piraten, religiöse Extremisten oder auch von Wirtschaftsakteuren (Organisierte Kriminalität oder transnationale Konzerne) ergeben können;
3. Risiken, die aus der Proliferation von Massenvernichtungswaffen an staatliche oder nichtstaatliche Akteure erwachsen können;
4. Risiken, die sich aus dem globalen Klimawandel, aus Ressourcenkonflikten sowie aus der demografischen Entwicklung und künftigen Migrationsströmen ergeben können.

Diese Risiken werden in ihrer sicherheitspolitischen Relevanz in den USA und Europa - und wahrscheinlich auch in Asien - unterschiedlich bewertet. In den USA werden vor allem Terrorismus und Proliferation als existenzbedrohend wahrgenommen. In Europa werden die Risiken insgesamt eher wie Restrisiken bewertet, die industrialisierten Gesellschaften als Verwundbarkeit immanent sind. Gemeinsam ist ihnen aber, dass all diese Risiken kein Staat für sich allein beherrschen kann. Sie tragen weitgehend globalen Charakter. Sie bergen in sich zwar nicht die Gefahr eines klassischen Krieges aber durchaus den Ansatzpunkt für bewaffnete und langwierige Auseinandersetzungen zwischen ungleich gerüsteten Gegnern.

Letztlich sind militärische Mittel nur in sehr begrenztem Maß geeignet, den neuen Sicherheitserfordernissen gerecht zu werden. Die Staatengemeinschaft steht vor der Aufgabe, diesen Risiken in einer gemeinsamen und präventiven Sicherheitsvorsorge zu begegnen. Die Sicherheitsstrukturen aus der Zeit des Kalten Krieges reichen mit ihren alten Partnerschaften und alten Instrumenten dazu nicht mehr aus.

IV.

Mit den Wandlungen des globalstrategischen Kräfteverhältnisses und den neuen Sicherheitsrisiken hat sich der Schwerpunkt der internationalen Auseinandersetzung von Europa

3 <http://www.bits.de/public/reden/red18032011.htm>.

nach Asien verlagert. Insbesondere die USA konzentrieren ihre Aufmerksamkeit auf den asiatisch-pazifischen Raum. Die zentralasiatischen Republiken und Afghanistan spielen dabei eine Schlüsselrolle. Diese Region ist der vielleicht wichtigste Kreuzungspunkt für die Interessen der alten und der neuen Mächte.

Einerseits wächst derzeit in den westlichen Gesellschaften das Bewusstsein der eigenen strukturellen Verwundbarkeit – insbesondere angesichts der o.g. asymmetrischen Risiken und Gewaltformen. **Andererseits** gibt es sowohl in den USA als auch in Europa Bestrebungen, in der zentralasiatischen Region die bereits mehrfach gescheiterte Politik des „Great Game“ und der gewaltsamen Interessendurchsetzung wiederzubeleben. Diese Bemühungen ignorieren die Unwiderruflichkeit der vollzogenen Wandlungen und kennzeichnen ein veraltetes Denkmuster.

Natürlich ist die Rivalität zwischen den USA, Russland und China - und auch Europa - in dieser Region offensichtlich. Man mag diese Rivalität auch als „New Great Game“ bezeichnen. Ein Austragen mit Hilfe von militärischer Gewaltpolitik kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, hat jedoch keine reale Perspektive. Davon zeugt nicht zuletzt der noch anhaltende Afghanistankrieg. Ein militärisches Aufeinandertreffen der neuen und alten Mächte in dieser Region kann jedoch nur zu einer unkontrollierbaren politischen und ökonomischen Destabilisierung in weltweiten Dimensionen führen.

Die neuen globalen Probleme und Sicherheitsrisiken lassen sich nicht mehr mit den Strukturen und Instrumenten der Hegemonialordnung lösen. Heute geht es um Partnerschaft statt Vorherrschaft, um Kooperation statt Konfrontation, um Ausgleich von Interessen statt ihrer gewaltsamen Durchsetzung.

Dementsprechend verlangt auch Sicherheitsvorsorge multinationale oder sogar globale Antworten. Solche Antworten können nur erfolgversprechend entwickelt und umgesetzt werden, wenn neue Formen zwischenstaatlicher und multilateraler Kooperation eingegangen bzw. bereits vorhandene Kooperationsformen und -institutionen gestärkt werden. Damit bekommen Außenpolitik, Wirtschafts- und Außenhandelspolitik, Entwicklungspolitik und Rüstungskontrolle eine neue sicherheitspolitische Bedeutung. Den Streitkräften kommt dabei im Kern lediglich die Rolle einer Rückversicherung gegen Erpressungsversuche und damit eines letzten Mittels der Sicherheitsvorsorge zu.

Letztendlich geht es um einen neuen Typus der Sicherheitsvorsorge, der die Neuregulierung der internationalen Beziehungen in einem veränderten globalen Umfeld zum Inhalt hat. Diese ordnungspolitische Aufgabe kann nur mithilfe eines möglichst **effizienten Multilateralismus** und **kooperativer Multipolarität** erfolgversprechend angegangen werden.

- Internationale Institutionen müssen an neue Aufgabenstellungen angepasst und deutlich in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt werden. Dies aber geht nur, wenn deren Mitglieder diesen Prozess tatsächlich wollen und im Rahmen ihrer nationalen Politik aktiv zu einem effizienten Multilateralismus beitragen.

- Auch eine Stärkung kooperativer Multipolarität kann einen wesentlichen Beitrag leisten. Sie ist im globalen und oft sogar im regionalen Maßstab derzeit ohne die USA, Europa, Japan, Russland, Indien, China oder Brasilien nicht denkbar.

Effizienter Multilateralismus und kooperative Multipolarität sind m.E. auch in Zentralasien die Alternative für eine Politik des „Great Game“.

V.

Deutschland und die EU spielen in Zentralasien eine widersprüchliche Rolle.

- **Einerseits** sind Deutschland und die EU an die von den USA geführte NATO gebunden, die in Afghanistan weiterhin „Krieg gegen den Terror“ führt und auch in Zukunft militärische Schlüsselpositionen in dieser Region besetzt halten will. Deutschland macht militärisch mit, um weiterhin mitentscheiden zu können.
- **Andererseits** verfolgen Deutschland und die Europäische Union (EU) mit der 2006 beschlossenen Zentralasienstrategie einen Kurs der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den fünf zentralasiatischen Republiken. Gemeinsames Ziel und strategisches Interesse ist die Gewährleistung von Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in der gesamten Region.

Deutschland ist in der EU die treibende und aktivste Kraft dieses Kurses. Und Kasachstan ist als wirtschaftlich stärkstes und politisch stabilstes Land in Zentralasien wichtigster Partner der Bundesrepublik. Die deutsche Wirtschaft hat das Potenzial Kasachstans erkannt. 90 Prozent des Handelsumsatzes und 75 Prozent des deutschen Exports in zentralasiatische Staaten entfallen auf Kasachstan. Zugleich ist Kasachstan für Deutschland der viertgrößte Öllieferant hinter Russland, Norwegen und Großbritannien. 2010 deckte Kasachstan 8,7 Prozent des Erdölbedarfs der Bundesrepublik. Außerdem verfügt Kasachstan über 98 Prozent der Elemente des Periodensystems als Bodenschätze und ist damit als Rohstoffversorger von strategischer Bedeutung. Dafür ist Deutschland Schlüsselpartner für das kasachische Staatsprogramm „Der Weg nach Europa“, in dessen Rahmen eine „strategische Partnerschaft“ mit Deutschland angestrebt wird.

Meiner Meinung nach ist man sich in Deutschland der besonderen Position von Kasachstan in der neuen globalen Kräftekonstellation bewusst. Am Südostrand der OSZE gelegen hat es unmittelbaren Kontakt zu der Krisenregion um Afghanistan, Pakistan und den Iran. Mit den BRIC-Staaten Russland und China ist es durch eine fast 9000 km lange Landgrenze verbunden. In seiner Außenpolitik lässt Deutschland erkennen, dass es sich stärker nach Osten orientieren und enger mit den aufstrebenden Schwellenländern kooperieren will – ohne seine transatlantischen Beziehungen infrage zu stellen.

Davon zeugt auch das Stimmverhalten Deutschlands im Februar dieses Jahres im Sicherheitsrat zu militärischen Sanktionen gegenüber Libyen. Erstmals hatte Deutschland abweichend von allen anderen beteiligten NATO-Partnern abgestimmt und sich gemeinsam mit den BRIC-Staaten der Stimme enthalten. Diese Enthaltung ist noch heute in Deutschland umstritten und wird besonders von Vertretern eines militanten außenpolitischen Kurses kritisiert. Langfristig dürfte diese Stimmenthaltung für die deutsche Wirtschaft und Politik aber eher neue Spielräume schaffen und auch einer neuen Sicherheitsordnung förderlich sein.

VI.

Ein effizienter Multilateralismus und eine kooperative Multipolarität erfordern auch in Zentralasien eine engere zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowie eine Stärkung regionaler und universaler Organisationen.

Die wirtschaftliche und politische Kooperation der fünf zentralasiatischen Republiken untereinander ist gestört und internationale Institutionen wie die Vereinten Nationen oder die OSZE - und selbst die NATO - sind entwertet. Als Begleiterscheinung des „Krieges gegen den Terror“ wurden sie ihrer Funktion als Orte internationaler Entscheidungsfindung weitgehend beraubt. Das behindert eine Lösung der Probleme der Region und begünstigt eine Politik der Wiederbelebung des „Great Game“.

Ein paar abschließende Bemerkungen zur Rolle internationaler Organisationen in der Region:

Die *Vereinten Nationen* sind als Weltorganisation zweifellos die wichtigste internationale Organisation. Ihr gebührt die Rolle als oberste sicherheitspolitische Autorität. Um diese Rolle zu erfüllen bedarf es einer Stärkung der UN-Charta und des Völkerrechts und keiner weiteren Schwächung. Die Reformierung der UNO sollte auf eine aktivere Rolle der Schwellenländer und eine Stärkung der Generalversammlung abzielen.

Kasachstan arbeitet darüberhinaus aktiv in regionalen Organisationen und erfüllt dabei eine Mittlerrolle zwischen verschiedenen Interessengruppen und Fronten.

- Die *Organisation für Europäische Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE)* ist und bleibt – trotz ihrer strukturellen Schwächen – für Zentralasien die Brücke in das transatlantische Lager mit den USA und den europäischen Industrieländern.
- Die *Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOC)* ist die Brücke nach dem Osten, nach Russland und China. Sie ist weltweit die größte Regionalorganisation; sie vertritt ca. 25 Prozent der Weltbevölkerung.
- Die *Organisation der Islamischen Konferenz (OIC)* ist die Brücke in die islamische Welt und erfasst damit den gesamten afrikanisch-arabischen Krisenbogen von Marokko über den Nahen und Mittleren Osten bis nach Pakistan.

- Die *Konferenz für Zusammenarbeit und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien* (CICA)⁴, die 1998 auf Initiative von Kasachstan gebildet wurde, erfasst wichtige Länder der drei soeben genannten Regionalorganisationen. Zu den über 20 Mitgliedsländern gehören Russland, China, Indien, die Türkei, Afghanistan, Pakistan, der Iran, Palästina (PLO) und Israel. Beobachterstatus haben die USA, die UNO, die OSZE und die Arabische Liga.

Alle diese Organisationen werden die Probleme in dieser Region **nicht** lösen können. Ein Forum für den Dialog und die schrittweise Bildung von Vertrauen – insbesondere für die am „Great Game“ beteiligten Mächte – sind sie alle Male.

November 2011

4 Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia - CICA