

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

63. Jahrgang · 37/2013 · 9. September 2013



Internationale Sicherheit

*M. Böckenförde · S. Mallavarapu · A. Jeng · H. Niemann ·
S. Brown · S. Van Beurden · H. Wulf · M. Thalwitz*
Sicherheit und Kooperation

Peter Rudolf

Schutzverantwortung und humanitäre Intervention

Eva Schmitt

Rolle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Stephan Klingebiel

Konfliktbewältigung und Umgang mit fragilen Staaten

Marc von Boemcken · Jan Grebe

Schaffen Waffen Frieden und Stabilität?

Ulrike Esther Franke

Verbreitung von Drohnen und unbemannten Flugzeugen

Alfred Kraft

Afghanistan: Aus Fehlern lernen

Burak Çopur

Der Nahe Osten vor einem „Kurdischen Frühling“?

Gunther Hellmann

Deutschlands gewandelte Strategie

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Editorial

Der Umgang der Staatengemeinschaft mit auf den ersten Blick innerstaatlichen Konflikten wie aktuell in Syrien erweckt den Eindruck von Ratlosigkeit und Widersprüchlichkeit. Trotz breiter internationaler Debatten über Gefahren und Möglichkeiten „humanitärer“ Interventionen seit den 1990er Jahren ist weitgehend ungeklärt, wie auf Konflikte jenseits eigener Grenzen reagiert werden kann. Völkerrechtlich bindende Normen konnten bislang nicht etabliert werden. Ein Problem liegt darin, dass keine demokratisch legitimierte, egalisierende und universelle internationale Sicherheitsarchitektur existiert.

In Konfliktsituationen richtet sich der Blick zunächst auf den – wie eine Reminiszenz an den Kalten Krieg wirkenden – Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN). Doch bei divergierenden Interessen der Vetomächte fällt er als Entscheidungsinstanz aus. Oftmals übernehmen regionale Organisationen, mit oder ohne Mandat der VN, die Rolle eines kollektiven Sicherheitsakteurs, wie etwa die NATO im Falle Afghanistans. Aber auch diese Aufgabenteilung birgt Risiken, da sie aufgrund fehlender völkerrechtlicher Regeln die Instrumentalisierung durch einflussreiche Einzelinteressen nicht einzuhegen vermag.

Das elaborierte globale Handelsrecht zeigt, dass eine internationale Verrechtlichung grundsätzlich möglich ist: Multilaterale Institutionen wie die Welthandelsorganisation sorgen gegebenenfalls mittels Sanktionen dafür, dass Regeln eingehalten werden. Ähnliche Regelwerke für eine globale Sicherheitsgovernance fehlen, beispielsweise zum internationalen Waffenhandel: Das von den VN im April 2013 verabschiedete Waffenhandelsabkommen ist grundsätzlich wegweisend, sieht aber bei Verstößen keine Sanktionen vor und lässt offen, was unter ethischen Mindeststandards zu verstehen ist. Ferner bleibt auch hier die Handschrift von Großmächten erkennbar. Es stellt sich die Frage, wie neue Wege für multilaterale und inklusive globale Kooperation auszuformen sind und welche Rolle die VN hierbei spielen können.

Asiye Öztürk

Markus Böckenförde · Siddharth Mallavarapu · Holger Niemann · Abou Jeng ·
Stephen Brown · Sarah Van Beurden · Herbert Wulf · Margret Thalwitz

Sicherheit und Kooperation

Internationale Sicherheit ist ein Schlagwort, hinter dem sich die unterschiedlichsten Annahmen und Erwartungen verbergen. Einigkeit mag aber darüber herrschen, dass internationale Sicherheit nur gemeinsam zu erreichen ist, durch ein globales Miteinander. Je nach Region und inhaltlicher Perspektive gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, welche Schritte der globalen Annäherung prioritär sind. Die Möglichkeiten und Grenzen globaler Kooperation in unterschiedlichen Kontexten zu erforschen, ist die zentrale Fragestellung des Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research an der Universität Duisburg-Essen (www.gcr21.org). Durch die systematische Konfrontation mit anderen Wissenskulturen stellt das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt die eigenen, meist unhinterfragten Selbstverständlichkeiten auf den Prüfstand. Vor diesem Hintergrund haben Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler des Kollegs aus vier verschiedenen Kontinenten und unterschiedlichen Disziplinen ihre Gedanken zu dem Thema internationale Sicherheit und globale Kooperation eingefangen. Die folgenden Essays spiegeln in den meisten Fällen einen Aspekt ihrer Forschungstätigkeit am Kolleg wider. Sie rütteln bisweilen an unserem Vorverständnis, was im Themenkomplex „internationale Sicherheit“ zu diskutieren ist, und bereichern dadurch möglicherweise eingefahrene Debatten.

*Dr. Markus Böckenförde, LL.M. (UMN), Wissenschaftlicher Geschäftsführer
des Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research.
boeckenfoerde@gcr21.uni-due.de*

Siddharth Mallavarapu

Schutzverantwortung als neues Machtinstrument?

Ein wichtiger Aspekt der internationalen Sicherheit und der globalen Kooperation betrifft die Zukunft sich entwickelnder Normen wie die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P). Aus der Perspektive des Globalen Südens wird häufig die Frage gestellt, inwiefern entstehende Normen wie R2P tatsäch-

Siddharth Mallavarapu
Ph.D.; Professor und Leiter des
Department of International
Relations an der South Asian
University, Neu-Delhi/Indien.
[mallavarapu.siddharth@
gmail.com](mailto:mallavarapu.siddharth@gmail.com)

lich global sind, welchen Bezug sie zum breiteren Rahmen des Interventionismus haben, welchen humanitären Anspruch sie geltend machen, und wie sie möglicherweise rehabili-

tiert oder gar neu konzipiert werden müssen, wenn sie als gerechtere und legitimere Instrumente für die Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit wahrgenommen werden sollen. Während mancher den Eingriff in Libyen (2011) als Erfolg betrachtet, diene dieser für den Globalen Süden als Erinnerung, wie plumpe geopolitische Ambitionen jegliche Verlautbarungen vom „guten Samariter“ übertrumpfen.

Auf den ersten Blick scheint sich R2P mit den schwersten Verstößen der Menschheit zu befassen. Es geht darum, gemeinsam gegen die Möglichkeit von „Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen“ vorzugehen, wie es das Ergebnisdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen (VN) 2005 präzise formuliert. Die Doktrin versucht sich bewusst von ihrer Vorgängerin – der humanitären Intervention – zu distanzieren, die aufgrund von doppelten Maßstäben und Inkonsistenzen, vor allem in ihrer Ausführung, erhebliche Kritik hervorgerufen hatte. Schon jetzt zeigt sich, dass R2P mit ähn-

Übersetzt aus dem Englischen von Jeanne Lätt, Berlin.

lichen Herausforderungen kämpft. Sie wird ihrem eigenen Auftrag nicht gerecht und aus meiner Sicht sprechen drei Gründe dafür, dass sich voraussichtlich wenig daran ändern wird.

Erstens agiert R2P politisch gesehen nicht im luftleeren Raum. Sie stellt sich als neutrales Bemühen um Wiederherstellung der Menschlichkeit auf schlimmen Kriegsschauplätzen dar. Aber in Wirklichkeit ist sie zwangsläufig in der Parteipolitik der Großmächte verhaftet. Wenn viel auf dem Spiel steht (strategische Interessen), versuchen die Großmächte, die Rahmenbedingungen eines Schauplatzes zu ändern, und leiten manchmal – weit über ihr Mandat hinaus – einen „Regimewechsel“ ein. Wenn wenig auf dem Spiel steht, reagieren sie gleichgültig oder ablehnend. Dabei wird in keiner Weise die grundlegende strukturelle Dimension der Herrschaftsverhältnisse thematisiert, die überhaupt erst diese groben Übertretungen verursacht. Es ist unwahrscheinlich, dass diese strukturellen Ungleichheiten leicht verändert werden können, da sie die Privilegien der dominierenden Akteure im internationalen System zementieren.

Zweitens mutet der Anspruch, bis zu einem gewissen Grad allgemeingültig zu sein, verdächtig an. Die gegenwärtige Konstellation des VN-Sicherheitsrats (eine weitere asymmetrische Institution) lässt vermuten, dass es keinen Konsens darüber gibt, welche Bedingungen für die Geltendmachung von R2P eintreten müssen. Selbst diejenigen, die eng mit dem R2P-Prozess verbunden sind, wie Edward Luck, Berater des VN-Generalsekretärs, geben zu, dass die „Selektivität“ des Engagements ein kontroverses politisches Thema ist und bleibt. China, Russland, Brasilien, Deutschland und Indien enthielten sich bei der Abstimmung zur VN-Resolution 1973 im Jahr 2011. Sie gaben so ihrem Unbehagen angesichts der „Begeisterung“ der USA, Großbritanniens und Frankreichs Ausdruck, mit der diese Länder R2P im Falle Libyens geltend machen wollten. Mehrfach wird vertreten, dass die Intervention in Libyen 2011 offensichtlich weit über das genehmigte Mandat hinausging.

Drittens generiert die Neutralitäts- und Universalitätskrise grundlegende Legitimitätsprobleme für die R2P-Doktrin. Im R2P-Arsenal gibt es ein interessantes Sprachrepertoire an gestaffelten Reaktionen auf humanitäre Krisen. Die Anwendung von Gewalt wird als al-

lerletztes Mittel betrachtet. Die Versuchung, die militärische Option früher als gerechtfertigt zu nutzen, wenn viel auf dem Spiel steht, ist jedoch sehr hoch. Auch tiefer liegende Ängste um Wohl und Sicherheit ausgewählter Mächte im internationalen System können solche verfrühten Geltendmachungen hervorrufen und stellen eine ernsthafte Herausforderung dar, wenn es um die Operationalisierung der Doktrin geht.

Aus all diesen Gründen sollten wir zurückhaltender mit R2P umgehen und sie nicht als Allheilmittel gegen die schlimmsten Auswüchse der Menschheit betrachten. Damit will ich keineswegs sagen, dass wir keine einschränkenden Mechanismen brauchen, um die dunklen Seiten menschlichen Verhaltens zu zügeln. Damit jedoch Prinzipien über politisches Kalkül siegen können, braucht es den ehrlichen Willen, wirklich multilateral und inklusiv zu sein – Eigenschaften, die eher selten und nicht im Einklang mit dem herrschenden Zeitgeist zu sein scheinen.



Holger Niemann

Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – alles nur Rhetorik?

Globales Regieren steht auch im Bereich internationaler Sicherheit vor der Aufgabe, den Herausforderungen von Legitimität und Gerechtigkeit zu genügen. Dies gilt insbesondere für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN), der aufgrund seiner überkommenen Strukturen und seiner oftmals selektiven Entscheidungen vielfach als Instrument mächtiger Staaten gilt. Kann er überhaupt globales Regieren ausüben?

Holger Niemann

M.A.; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg.
holger.niemann@uni-due.de

Der Rat wird durch mächtige Staaten dominiert und mitunter auch instrumentalisiert. Die fünf ständigen Ratsmitglieder – China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA – können zudem durch den Gebrauch oder die Androhung ihres Vetorechts Entscheidungen blockieren und so bei Bedarf ihre Interessen wahren. Gleichzeitig gibt es aber auch zehn nichtständige Mitglieder, die jenseits des Vetorechts vollwertige Mitglieder des Rats sind. Des Weiteren wird die Arbeit des Rats aufmerksam von der gesamten internationalen Staatengemeinschaft, der internationalen Zivilgesellschaft und den Medien verfolgt. Obwohl die Politik des Rats meistens hinter verschlossenen Türen stattfindet, ist sie also zugleich sehr öffentlich. Dies spiegelt sich auch im Gebrauch des Vetos wider. Zwar ist das Vetorecht in der VN-Charta verankert, sein Gebrauch wird aber als höchst illegitim wahrgenommen. Entsprechend selten nutzen die ständigen Ratsmitglieder ihr Vetorecht. Dies zeigt, dass eine Instrumentalisierung des Rats durch die mächtigen Staaten möglich ist, aber mit hohen sozialen Reputationsverlusten einhergeht.

Inwiefern steht das dreimalige Veto von Russland und China bezüglich Syrien im Zusammenhang zu den Verhandlungen über eine Libyen-Resolution?

Die gegenwärtige Situation in Syrien ist eine Tragödie. Aber wie der Rat darauf reagiert, kann nur verstanden werden, wenn die Diskussionen um den Militäreinsatz in Libyen berücksichtigt werden. Denn die Situation zeigt exemplarisch die Rolle von Rhetorik für die Politik des Sicherheitsrats. Eine wesentliche Ursache für die derzeitige Situation ist, dass Russland und China in der Libyen-Krise ein aktives Vorgehen des Rats zum Schutz der libyschen Bevölkerung durch Resolution 1973 nicht verhindert haben. Damit haben sie sich rhetorisch der Möglichkeit verschlossen, ähnliche Maßnahmen in Syrien prinzipiell abzulehnen. Gerade weil Russland und China Resolution 1973 nicht verhindert haben, können sie nun aber die umstrittene Umsetzung durch die NATO als Verletzung der eigentlichen Intention von Resolution 1973 interpretieren. Dadurch kann die Ablehnung einer ähnlichen Resolution für Syrien mit der Notwendigkeit legitimiert werden, die Prinzipien der VN und des Völkerrechts zu schützen. Damit wird deutlich, dass Rhetorik für die Politik des Sicherheitsrats eine zentrale Rolle spielt, aber weitreichende Kon-

sequenzen hat – im positiven wie im negativen Sinne ist Rhetorik daher mehr als nur Reden.

Die Fragen stellte Markus Böckenförde am 23. Mai 2013.



Abou Jeng

Internationale Ordnung: Suche nach Alternativen?

Mit Beginn der Nachkriegszeit entstand nach 1945 eine bestimmte normative und institutionelle Ordnung, die als Quelle von und Referenz für Legalität und Legitimität internationalen Verhaltens dient. Diese Ordnung stützt sich auf eine Reihe von Werten, die als neutral, gerecht und universell gelten. Der Anspruch auf Universalität und Neutralität ergibt sich hauptsächlich aus der Überzeugung, dass sich das Völkerrecht im Wesentlichen um das Streben nach internationaler Sicherheit – Friede, Gerechtigkeit und Ordnung – herum konstruiert. Das Ethos, das dieser internationalen Ordnung zugrunde liegt, scheint so bedeutend, dass noch heute oft die Auffassung vertreten wird, es gebe keine wirklich sinnvolle Alternative zum Status quo. Francis Fukuyama ging sogar so weit, den scheinbaren intellektuellen Triumph und die Universalität des liberalen Internationalismus dem Ende der Geschichte und der Universalisierung der westlichen liberalen Demokratie als der endgültigen Regierungsform gleichzusetzen.

Abou Jeng

Ph.D.; bis 2012 Associate Fellow am Centre for Human Rights in Practice, Universität von Warwick/UK.
abou.jeng@gmail.com

Zugleich wird diese Auffassung heute stark infrage gestellt. Kritische Stimmen le-

Übersetzt aus dem Englischen von Jeanne Lätt, Berlin.

gen die Ungerechtigkeiten, Unstimmigkeiten und Zerstörungen offen, die sich aus den Strukturen des internationalen Rechtssystems ergeben. Eine solche Kritik geht von der Vorstellung aus, dass diese „Universalität“ oft kein idealer Ausgangspunkt ist, um einen akzeptablen Rahmen für die internationale Sicherheit auszuhandeln und das Ziel globaler Kooperation zu verfolgen. Anregungen zur Abfederung gegenwärtiger Schwachstellen im internationalen System gibt es zur Genüge, zumeist reduziert auf reine Ideenvorschläge. Dringend notwendig ist aber ein „alternatives Denken von Alternativen“, wie es der portugiesische Soziologe Boaventura de Sousa Santos formulierte. Es ist gut möglich, dass eine solche reflexive Auseinandersetzung mit anderen Sensibilitäten letztendlich dazu beiträgt, einige der uneinheitlichen Entwürfe der internationalen Ordnung ausgeglichener und menschlicher zu gestalten.

Während die Grundlage der Universalität der Nachkriegsordnung in der Charta der Vereinten Nationen (VN) verwurzelt ist, werden die Prinzipien und die Praxis, die darin verankert sind, weitestgehend durch die Politik der dominanten Mächte und deren Interessen bestimmt. Nirgends ist diese Machtpolitik so sichtbar wie im Bereich der internationalen Interventionen. Viel wurde dazu gesagt und geschrieben. Wie bei ähnlichen Konzepten ist die Debatte jedoch überfrachtet mit konkurrierenden Behauptungen in Bezug auf deren Nutzen, Legitimität und Legalität. Bruno Simma warnte in einer Debatte mit dem verstorbenen Völkerrechtler Antonio Cassese davor, die Sprache der Legalität durch diejenige der Legitimität zu ersetzen, denn dies laufe auf einen gefährlichen und unnötigen Angriff auf die internationale Gesellschaft hinaus und erschwere dementsprechend die globale Kooperation. Die Warnungen Simmas wurden von afrikanischen Regionalorganisationen aufgegriffen, die sich historisch mit einer peripheren Rolle in der Politik globaler Entscheidungsfindung abgefunden hatten.

Nebenwirkungen globaler Politik sind vor allem in Afrika sichtbar. Dort, wo diese Auswirkungen eine Frage von Leben und Tod darstellen, können die Folgen verheerend sein. Im Jahr 1994 beispielsweise wurden Hunderttausende Menschen während

des Völkermordes in Ruanda in wenigen Metern Entfernung von der VN-Militärstation in Kigali umgebracht. Die schreckliche Ironie dabei ist, dass das Morden zu einem Zeitpunkt stattfand, als im VN-Sicherheitsrat über die Vorteile der staatlichen Souveränität vor dem Hintergrund der teleologischen Interpretationen der VN-Charta debattiert wurde. Die Empörung in Afrika war groß. Der Kontinent ist nun bestrebt, sich das Thema Intervention zu seinen Bedingungen und mit seinen Zielen zu eigen zu machen, als Gegenarrativ zur mangelnden Sensibilität des hegemonialen liberalen Internationalismus. So wurde die Afrikanische Union (AU) laut Gründungsakte zur ersten internationalen Organisation, die sich selbst das Recht gibt, sich – mit militärischen wie mit nicht-militärischen Mitteln – in die Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einzumischen, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermorde zu verhindern und die legitime öffentliche Ordnung wiederherzustellen. In der Folge gründete die AU die Afrikanische Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker.

Bisher polarisierte und verhinderte die Dynamik der internationalen Politik die Suche nach einer gerechten Weltordnung. Doch das Bestreben der AU, im Sinne des Widerstandes das regionale Völkerrecht neu zu beleben, wird alleine kaum ausreichen, um die Schwachstellen der internationalen Ordnung zu beheben. Denn erstens ist die AU Teil der internationalen Gemeinschaft und wird von ihr getragen, und zweitens sind ihre Institutionen nach wie vor schwach, instabil und asymmetrisch. Trotzdem werden die internationale Sicherheit und die globale Kooperation langfristig von einer starken und effektiven AU profitieren. Die Frage, wann und wie eine auf gegenseitiger Stärkung beruhende internationale Ordnung in Reichweite sein wird, sollte uns alle in nächster Zukunft beschäftigen. Was auch immer dabei herauskommt: Die vom deutschen Philosophen Immanuel Kant formulierte Projektion der inneren Freiheit und des internationalen Friedens muss im Mittelpunkt der internationalen Legalität stehen.



Stephen Brown

Aufarbeiten politischer Gewalt – Beispiel Kenia

Während der Gewaltausbrüche nach den umstrittenen Wahlen in Kenia im Dezember 2007 wurden weit über 1000 Menschen getötet. Hunderttausende wurden vertrieben, viele davon sind noch nicht zurückgekehrt. Die internationale Gemeinschaft – hauptsächlich westliche Geberländer und die Afrikanische Union – halfen, einen Ausweg aus dieser politischen Sackgasse zu finden und die Gewalt zu beenden. Alle Seiten waren sich einig, dass die Verantwortlichkeit für die begangenen Verbrechen ein zentrales Element für die Unterbindung zukünftiger Gewaltausbrüche sein würde. Fünf Jahre später wurde in Kenia noch immer kein ernsthafter Versuch unternommen, um diejenigen strafrechtlich zu verfolgen, die für die Gräueltaten von 2007 bis 2008 verantwortlich sind. Es fanden lediglich ein paar nationale Gerichtsverfahren statt, die sich auf kleinere Delikte konzentrierten – hauptsächlich auf Straftäter, die Polizeibeamte angegriffen hatten, was kaum repräsentativ für die Art der stattgefundenen Verbrechen ist (tatsächlich sind Polizeibeamte selbst für einen Drittel aller Tötungen verantwortlich). Trotz wiederholter Verpflichtungen unternahm die Regierung bisher keinen ernsthaften Versuch, ein hybrides nationales-internationales Sondergericht ins Leben zu rufen, um die Verantwortlichen für die Gewalt nach den Wahlen vor Gericht zu stellen. Die versprochene Gründung einer Sonderabteilung des Obersten Gerichts steht noch aus, und bislang hat nur der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) Personen ernsthafter Verbrechen beschuldigt.

Stephen Brown

Professor an der School of Political Studies, Universität von Ottawa/Kanada.
brown@uottawa.ca

Die Anklägerin des IStGH leitete ein Verfahren gegen sechs Kenianer ein, die als Hauptverantwortliche gelten, aber eine Anklage wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit läuft nur gegen drei von ihnen. Unter den Angeklagten befinden sich Uhuru Kenyatta und Wil-

liam Ruto, die im März 2013 zum Präsidenten beziehungsweise Vizepräsidenten Kenias gewählt wurden (die Wahlergebnisse wurden jedoch erheblich angefochten). Zu Beginn gaben kenianische Meinungsumfragen sehr hohe Unterstützungswerte für Strafprozesse am IStGH an. Während der Wahlkampagne von 2012/2013 präsentierte das Kenyatta/Ruto-Team jedoch wiederholt die Aussicht auf internationale Gerichtsbarkeit als eine Einmischung in innere Angelegenheiten, was den durch ihre interethnische Allianz verkörperten Frieden und die Wiederversöhnung gefährden würde. Sie stellten den IStGH als Instrument des westlichen Imperialismus, als anti-afrikanisch und parteiisch dar – und sich selbst als Opfer statt als angeklagte Straftäter. Außerdem wandelten sie die Anklagen gegen sie als Individuen in Anschuldigungen gegen die gesamte ethnische Gruppe. Die öffentliche Unterstützung für die Strafprozesse des IStGH sank drastisch.

Diese Aktivitäten von Kenyatta und seinen Verbündeten stellten sicher, dass die Prozesse und insbesondere etwaige Verurteilungen als internationaler Angriff auf die kenianische Souveränität und auf spezifische ethnische Gruppen interpretiert würden und nicht als Versuche, um Individuen für ihre Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Zeugenaussagen vor Gericht werden die ethnischen Spannungen zweifellos noch weiter anheizen.

Bedeutet dies, dass globale Kooperation im Bereich der Strafgerichtsbarkeit Unsicherheit hervorruft? Sicher ist dies kurzfristig der Fall. Langfristig wird internationale Kooperation jedoch eher Gewalt verhindern. Beobachter vergessen oft, dass in Kenia ähnlich gewaltsame Zusammenstöße im Zusammenhang mit Wahlen bereits 1991/1992 und 1997/1998 stattfanden. Beide Male unterließ es die kenianische Regierung, die gemeinsam mit führenden Mitgliedern der Regierungspartei hauptverantwortlich für die Anstiftung zur Gewalt gewesen war, die Verantwortlichen für die schlimmsten Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Identitäten der hochrangigen Beamten waren gut dokumentiert, aber die Regierung gewährte ihnen Straffreiheit mit der Zustimmung der internationalen Gemeinschaft, die eine Destabilisierung befürchtete. Die Lehre daraus war, dass man töten, vergewaltigen und plündern konnte, um politische

Übersetzt aus dem Englischen von Jeanne Lätt, Berlin.

Gegner zurückzudrängen oder zu bestrafen – und ungeschoren davonkam.

Eine verstärkte globale Kooperation im Bereich der Rechenschaftspflicht bei politischer Gewalt in Kenia in den 1990er Jahren hätte wohl Spannungen zwischen der kenianischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft verursacht, der Präzedenzfall hätte aber womöglich wesentlich dazu beigetragen, das erneute Auftreten von Gewalt 2007/2008 zu verhindern. Hätten die potenziellen Täter verstanden, dass Verbrechen nicht ungestraft blieben, dann wäre es mit viel geringerer Wahrscheinlichkeit überhaupt zu Gewalttaten gekommen. Die Aussicht auf Prozesse am IStGH und das Wissen darum, dass „die Welt zuschaut“, trugen 2013 zu den relativ gewaltfreien Wahlen bei.

Unabhängig von der aktuellen Lage in Kenia: Man darf nicht vergessen, dass es nicht die Rechenschaftspflicht an und für sich, sondern der *Widerstand* gegen die Rechenschaftspflicht ist, der Unsicherheit hervorruft – und zwar vorübergehend. Wenn die nationalen Akteure nicht in der Lage oder willens sind, zu garantieren, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht unbestraft bleiben, dann ist internationale Kooperation – wie kompliziert sie auch sein mag – das beste Mittel, auf Gerechtigkeit zu drängen und damit möglicherweise weitere Konflikte zu verhindern.



Sarah van Beurden

Internationale Politik des kulturellen Eigentums

Die Begriffe „internationale Sicherheit“ und „globale Kooperation“ rufen unweigerlich Gedanken zu

Sarah van Beurden
Ph. D.; Professorin am Department of African and African American Studies, Ohio State Universität/USA.
van-beurden.1@osu.edu

Krieg und Frieden, Interventionen der Vereinten Nationen und globalen geökonomischen Beziehungen hervor. Diese globalen

Beziehungen umfassen jedoch nicht nur grenzübergreifende Streitigkeiten und militärische Konflikte, sondern auch kulturelle Streitigkeiten und Kooperationsprogramme. Letztere können aufgrund ihres Potenzials, Respekt für die Identität und Traditionen anderer Nationen zu stiften, für die Erhaltung der internationalen Sicherheit eine wichtige Rolle spielen. Andererseits können sie auch höchst problematisch sein, indem sie weiterhin bestehende Ungleichheiten der kolonialen Vergangenheit widerspiegeln. Besonders aufschlussreich ist in dieser Hinsicht die Politik des kulturellen Eigentums und des kulturellen Erbes in Afrika.

Während der europäischen Kolonialzeit gelangte eine Vielzahl an afrikanischen kulturellen Gegenständen in westliche Museen und Privatsammlungen. Anfangs wurden diese Gegenstände als exotische Kuriositäten oder bestenfalls als ethnografische Artefakte betrachtet. Unter dem Einfluss modernistischer Künstler wie Pablo Picasso änderte der Westen seine Einstellung und eröffnete einigen dieser Gegenstände (es handelte sich meist um Holzskulpturen) den Zugang zum Heiligtum der „Kunst“. Dieser Prozess steigerte ihren Wert auf dem internationalen Kunstmarkt, ohne dabei den afrikanischen Ökonomien einen relevanten Vorteil erbracht zu haben. Der finanzielle Gewinn lag – und liegt nach wie vor – bei den westlichen Sammlern und Händlern.

Der Unabhängigkeitskampf der afrikanischen Länder wird in der Regel als politischer Kampf beschrieben; er leitete jedoch auch einen Kampf um den Besitz von Kulturerbe ein, der sich meist in Form von Forderungen nach kultureller Rückerstattung ausdrückte. Der im Westen fortwährende Bestand zahlreicher Museumssammlungen und Kunstgegenstände, die nach heutiger Auffassung als Nationalerbe afrikanischer Länder gelten, wurde von vielen als Ausdruck einer andauernden Ungleichheit wahrgenommen. Museumskuratoren und Kunstsammler im Westen reagierten oft mit dem Argument, dass der Besitz dieser Gegenstände rechters sei, wenn diese nicht durch Gewalt oder Diebstahl erworben worden waren. Außerdem wurden afrikanische Kunstsammlungen als Welterbe – statt bisher nur als afrikanisches Erbe – neu definiert, was den westlichen Nationen die moralische Verantwortung gab, sie zu schützen. Genau auf

Übersetzt aus dem Englischen von Jeanne Lätt, Berlin.

diesen Schutz bezog man sich häufig, um gegen die Rückführung von Gegenständen zu argumentieren. Man ging davon aus, dass die afrikanischen Länder nicht in der Lage waren, sichere und geeignete Bedingungen für deren Aufbewahrung bereitzustellen.

Natürlich lag das Fehlen einer geeigneten kulturellen Infrastruktur in der Regel am mangelnden Interesse der Kolonialherren, eine solche aufzubauen (Ausnahmen sind etwa Kenia oder der Senegal). Als Antwort dazu riefen einige europäische Museen Kooperationsprogramme mit afrikanischen Museen ins Leben. Das Ethnologiemuseum in Leiden/Niederlande unterhält beispielsweise Arbeitsbeziehungen mit dem Nationalmuseum in Mali, und das Royal Museum for Central Africa in Belgien arbeitet mit dem Institute for National Museums in der Demokratischen Republik Kongo zusammen. Auch internationale Organisationen spielten eine wichtige Rolle, indem sie legale und halblegale Rahmenbedingungen für die Rückführung von Kulturgütern schufen. Diese ursprünglich nach dem Zweiten Weltkrieg ins Leben gerufenen Regelungen wurden 1970 durch das Übereinkommen der UNESCO über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Überweisung von Kulturgut modifiziert. Dieses Übereinkommen hatte zum Ziel, die Staaten gegen die unerlaubte Entwendung ihres Kulturerbes zu schützen, und betonte das natürliche Recht der Nationen auf ihr Kulturerbe. Jedoch gab es einen wichtigen Vorbehalt: Die Regulierungen galten nicht rückwirkend, das heißt, sie umgingen das Problem der während der Kolonialzeit entwendeten Objekte.

Die Bedeutung dieser und anderer Übereinkommen geht jedoch darüber hinaus. Sie schufen eine positive Grundstimmung sowie eine internationale Infrastruktur (mit Organisationen wie dem Internationalen Museumsrat), was die bilateralen Verhandlungen erleichtert. Manche Verhandlungen waren bereits erfolgreich, so etwa 2003 die Rückgabe einer Seifenstein-Skulptur des Ethnologischen Museums in Berlin an das heutige Simbabwe. Verhandlungen und Regelungen sind aber nicht immer so wirksam, wie aus dem jahrzehntelangen Streit zwischen Nigeria und Großbritannien um die Benin-Bronzen ersichtlich ist. Im Bereich von Sicherheit und Kooperation können solche bilateralen Verhandlungen, kulturelle

Kooperationen und internationale Vorschriften die Vergangenheit nicht rückgängig machen. Sie können jedoch gewisse Streitigkeiten in ihrer Schärfe mildern und weiter reichende Konflikte verhindern.



Herbert Wulf

Indien, China und die drei K

China und Indien, die zwei bevölkerungsreichsten Länder der Erde, beide mit einer dynamischen, jüngst aber etwas stotternen Wirtschaft ausgestattet, werden in den nächsten Jahrzehnten vermutlich nicht nur die asiatische, sondern die globale Politik entscheidend mitgestalten. Die Beziehungen zwischen den beiden Ländern, über Jahrzehnte eher schwankend und widersprüchlich, sind geprägt durch die drei K: Konflikte, Konkurrenz und Kooperation. Wenn sich das Verhältnis zwischen beiden Ländern kooperativ gestaltet, könnte dies positive Folgen für die Weltpolitik haben, gleichzeitig aber die Vormachtstellung der USA und des „alten Europa“ weiter infrage stellen.¹ Die guten indisch-chinesischen Beziehungen des *hindi-chini bhai bhai* („Inder und Chinesen sind Brüder“) der frühen Jahre unter Jawaharlal Nehru und Mao Tse-tung sind jedoch längst vorbei. Ein Abkommen von 1954, das in Indien als *Pansheel* in die Geschichte einging, regelte die friedliche Koexistenz und territoriale Integrität zwischen beiden Ländern. Doch die Periode der gemeinsamen anti-imperialistischen Ideologie der 1950er Jahre wich der Feindschaft nach dem für Indien traumatischen Grenzkrieg von 1962, und es dauerte bis Mitte der 1970er Jahre, um vorsichtige diplomatische Schritte zur Annäherung zu unternehmen und die Beziehungen etwas zu normalisieren.

Herbert Wulf

Prof. Dr. phil.; ehemaliger Leiter des Bonn International Center for Conversion.

wulf@gcr21.uni-due.de

¹ Vgl. Herbert Wulf, *India's Aspirations in Global Politics*, INEF-Report 107/2013: <http://inef.uni-due.de/cms/files/report107.pdf> (16. 7. 2013).

Mindestens drei Konflikte mit China irritieren indische Außen- und Sicherheitspolitiker seit Langem. Trotz der Verhandlungen in zahlreichen bilateralen Arbeitsgruppen bleibt der Grenzkonflikt im Nordosten Indiens bis heute ungelöst, weil keine der beiden Seiten den eigenen Anspruch auf die umstrittenen Territorien aufgibt. Damit zusammenhängend bestehen bislang unüberbrückbare Differenzen zur Rolle Chinas in Tibet und die Anwesenheit von mehr als einer Million tibetischer Flüchtlinge und vor allem des Dalai Lamas in Indien. Schließlich beunruhigt Chinas Politik in einigen indischen Nachbarländern Indiens Außen- und Sicherheitspolitiker: die Unterstützung Chinas für Pakistan, unter anderem der pakistanischen Streitkräfte, aber auch die chinesischen Ambitionen in Nepal, Myanmar und Sri Lanka. Mit Argwohn wird seitens der chinesischen Regierung das Rapprochement Indiens und der USA betrachtet. Der Abschluss des indisch-amerikanischen Nuklearabkommens im Jahr 2005, Teil einer Strategie der damaligen US-Regierung zur Eindämmung des chinesischen Einflusses in Asien, ist aus chinesischer Perspektive ebenso besorgniserregend wie die indischen Atomwaffenambitionen.

Neuerdings werden die diplomatischen, wirtschaftlichen und maritimen Ambitionen Chinas im indischen Ozean von Strategen in Indien als Bedrohung wahrgenommen. China baut die Häfen in Gwadar (Pakistan), Hambantota (im Norden Sri Lankas), Chittagong (Bangladesh) sowie Hafen- und Kommunikationsanlagen in Myanmar aus. Kategorisch dementiert die chinesische Regierung, dass sie auch militärische Ziele verfolgt. Indiens Marine baut seinerseits die Basis auf den Andaman und Nicobar Inseln aus und verfolgt eine Strategie gutnachbarschaftlicher Beziehungen mit den Anrainern der Straße von Malakka, einer wichtigen Wasserstraße für die Öllieferungen Chinas. General Deepak Kapoor, ehemaliger Stabschef der indischen Streitkräfte, spricht von einer chinesischen „Perlenkette“ rund um den indischen Ozean. Alarmistisch warnen indische Strategen in klassischer geopolitischer Terminologie vor einem deutlichen Fußabdruck in Indiens Interessenssphäre und gar vor einer Einkreisung, der nur mit dem Ausbau einer hochseefähigen Marine begegnet werden könne. Die Konsequenz ist klar: ein maritimes Wettrüsten der beiden größten asiatischen Länder, das allerdings auf indischer Seite wegen jüngst erfolgter wirtschaftlicher Einbrüche

etwas gebremst wurde. Der Vergleich des militärischen Kräfteverhältnisses weist deutlich die chinesische Vormachtstellung aus. Beide Länder haben die Militärausgaben in den vergangenen 15 Jahren rasant gesteigert, doch die chinesischen sind mit 166 Milliarden US-Dollar mehr als drei Mal so hoch wie die indischen.

Die chinesisch-indischen Beziehungen sind heute von widersprüchlichen Faktoren geprägt. Neben den Konflikten und der wirtschaftlichen und sich anbahnenden militärischen Konkurrenz pflegen die beiden großen Nachbarn auch die Kooperation. Der bilaterale Handel floriert. China hat inzwischen die USA als Indiens wichtigsten Handelspartner abgelöst. Beide Regierungen kooperieren im Rahmen der G20 und sind bemüht, durch Initiativen wie BRICS, durch Kooperation bei Klimaverhandlungen oder der Bewältigung der globalen Finanzkrise dem westlich dominierten globalen Governance-System Alternativen entgegenzusetzen. Die beiden aufstrebenden Mächte könnten die globale Kräftebalance nachhaltig verändern. In diesem von Konflikten, Kooperation und Konkurrenz geprägten Verhältnis ist China ökonomisch dynamischer und militärisch stärker. Indiens *soft power* hingegen – die funktionierende Demokratie, der politische Pluralismus, die freie Presse, die Kultur und religiöse Vielfalt – zählt jedoch als Aktivposten langfristig ebenso stark.



Margret Thalwitz

Hunger und globale Sicherheit

Nahrungsmittelkrisen sind kein Vergangenessthema. Etwa 900 Millionen Menschen leiden an Unterernährung, und sie trifft Kinder am härtesten. Sie sterben früh oder leiden lebenslang an schwacher Gesundheit und beeinträchtigten Leistungen. Über schwere Gesundheitsfolgen und stark reduzierte Lebenserwartungen hinaus bedeutet

Margret Thalwitz

Dipl. Volkswirtin; ehemalige Direktorin, Weltbank.
thalwitz@gcr21.uni-due.de

Hunger ein Risiko, das nationale, regionale und internationale Konflikte in sich birgt, verschärft durch Erderwärmung und Klimaveränderung. Jedoch hat erst die Finanz- und Agrarpreiskrise 2007/2008 die Frage nach den Perspektiven einer stabileren globalen Ernährungsversorgung in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussion gerückt. In nur 35 Jahren möchten neun Milliarden Menschen gesund ernährt werden.

Dieser Anforderung stehen heute fallende Zuwachsraten in Erträgen der wichtigsten Grundnahrungsmittel gegenüber, ein nur langsamer Zuwachs an landwirtschaftlichen Flächen verglichen mit steigenden Bevölkerungszahlen, sich verschiebende Konsumentenpräferenzen, die Verwendung von Agrarprodukten als Quellen alternativer Energie sowie zunehmende Wasserknappheit, besonders in den Ländern rund um das Mittelmeer und südlich der Sahara. Dort, wo Erträge schon heute unter dem Weltdurchschnitt liegen, wird der Druck auf Boden und Wasser sich am schnellsten verschärfen.

Die Sicherheit der Welternährung ist eine globale Herausforderung, die sich auf kleinstem lokalem Gebiet abspielt, weil landwirtschaftliche Produktion vorrangig in Dörfern und Kleinbetrieben stattfindet. Unterernährung ist ein Armutproblem, das bekämpft werden kann. Unzählige Studien zeigen, dass Kleinbauern hohe Produktivitätsreserven haben, ihnen jedoch oft die elementarsten Strukturen fehlen, die zu Erfolg und Nachhaltigkeit verhelfen würden, wie etwa ländliche Infrastruktur, vor allem Straßen und Verkehrsanschlüsse, Zugang zu wichtigen Produktionsmitteln wie Saatgut und Düngemittel, verlässliche Kredit- und Versicherungssysteme, Lagerhaltung und Zugang zu erstklassigen Beraterdiensten.

In Wissenschaft und Ökonomie herrscht weitgehend Konsens, dass das Nahrungsmittelproblem langfristig lösbar ist. Hunger ist keine zwingende Konsequenz steigender Preise und sich verändernder Weltnachfrage nach Nahrungsmitteln. Einigkeit herrscht auch darüber, dass *business as usual* den ökologisch und ökonomisch notwendigen Gestaltungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Produktion weit hinterherhinkt und Nahrungsmittelsicherheit nicht garantieren kann. Gefragt ist eine aktive Landwirtschafts-

politik, die besser auf die internationalen Bedürfnisse und Möglichkeiten abgestimmt ist. Es bedarf eines reformierten globalen Politikansatzes, der fünf kritischen Bedingungen Rechnung tragen sollte: 1) Forschung in Technologie und ihre Umsetzung, 2) Ausbau der ländlichen Infrastruktur, 3) Aufbau eines effizienten und effektiven Finanzsystems, 4) Ausbildung und Beratung sowie 5) fairer Welthandel mit landwirtschaftlichen Gütern.

Entwicklungsländer haben einen hohen Investitions- und Finanzierungsbedarf für die ersten vier Punkte. Dort liegen ihre größten institutionellen und fiskalpolitischen Defizite. Ländliche Produktion und Dienstleistungen anzukurbeln sind Aufgabe nationaler Politik; die Landwirtschaft, mittelbar oder unmittelbar, kann dabei eine zentrale Multiplikatorenrolle spielen. Forschung und Handel dagegen stellen hohe Anforderungen an kollektives globales Handeln. Private und öffentliche Forschungseinrichtungen operieren weltweit. Die Ergebnisse, die sie erzielen, benötigen Kooperation und Daten lokaler Partner. Das neugewonnene Wissen aus Forschung und Entwicklung sollte daher auch in vollem Umfang den Ländern zugänglich sein, die Produktivitätssteigerungen am meisten brauchen. Handel spielt in der Nahrungssicherung eine bedeutende Rolle, da die ärmsten Länder zunehmend auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sein werden. Neueste Schätzungen gehen davon aus, dass Afrika südlich der Sahara unter heutigen Bedingungen im Jahr 2050 nur 13 Prozent der Nahrungsmittelnachfrage des Kontinents aus eigener Produktion befriedigen könnte. Auch bei großen Eigenanstrengungen werden afrikanische Länder von stabilen Weltmärkten abhängig bleiben.

98 Prozent der unterernährten Bevölkerung lebt in Entwicklungsländern, die vor der komplexen Aufgabe stehen, Einkommenswachstum und Überwindung des Hungers für alle zu erzielen, in Städten wie auf dem Land. Die Anforderungen an nationale Politik und internationale Kooperation sind hoch. Die Alternativen – unberechenbare Preisfluktuationen, Protektionismus, Konflikt um Wasser und Land, stetig wachsende Migrationszahlen und Hungersnöte – bergen in sich ein Stabilitätsrisiko, dessen Ausmaß unermesslich ist.