

AKTUELLE STRATEGISCHE TRENDS

Zu Beginn des Jahres 2008 ist die strategische Lage durch vier Trends gekennzeichnet. Im Nahen und Mittleren Osten lassen sich punktuelle Stabilisierungserfolge erkennen, doch sind nachhaltige politische Fortschritte bisher ausgeblieben. Eine regionale Destabilisierung droht dagegen in Südwestasien und Ostafrika. Im Bereich der Proliferation hat sich eine – begrenzte und wohl nur temporäre – Entspannung eingestellt. Der erzwungene aussenpolitische Kurswechsel in Washington hat die Handlungsfähigkeit der USA und des Westens zwar gestärkt. Die Abstimmung westlicher Ordnungsbemühungen mit Russland und den aufsteigenden Mächten Asiens bleibt jedoch eine grosse Herausforderung.



US-Präsident Bush zu Gesprächen beim saudischen König Abdullah, 15. Januar 2008 Reuters / Lamarque

Mehr als sechs Jahre nach den Anschlägen vom 11. September 2001 stellen der Kampf gegen den islamistischen Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen unverändert zentrale strategische Themen dar. Die Krisen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Afghanistan bilden nach wie vor die regionalen Brennpunkte. Die Globalisierung hat eine zunehmende Entterritorialisierung der Bedrohungen bewirkt und die Stabilisierung auch geographisch weit entfernter Krisenherde und fragiler Staaten zu einer Kernaufgabe westlicher Sicherheitspolitik werden lassen. Gleichzeitig hat sie zu weltpolitischen Machtverschiebungen insbesondere in den asiatischen Raum beigetragen.

Der Westen sieht sich mit der Herausforderung konfrontiert, seine Ordnungsbemühungen zunehmend mit neuen Gross-

mächten wie China und dem wieder selbstbewusster auftretenden Russland abstimmen zu müssen. Gleichzeitig waren seiner Strategie- und Handlungsfähigkeit in den letzten Jahren immer wieder interne Grenzen gesetzt. Diese gingen auf tiefgehende Differenzen zwischen den transatlantischen Partnern, den Hang der USA zu einer unilateralen Politik und schwierige Transformationsprozesse der euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen zurück.

Auch wenn sich die strategische Lage im Vergleich zum Vorjahr nicht grundlegend verändert hat, so liessen sich in den vergangenen Monaten doch einige bemerkenswerte Entwicklungen beobachten. Diese sollen im Folgenden in Form von vier Trends dargelegt und auf ihre strategische Relevanz hin beurteilt werden.

Verbesserte Sicherheitslage im Irak

Zunächst lassen sich in den zentralen Krisen des Nahen und Mittleren Ostens erstmals seit Jahren punktuelle Stabilisierungserfolge und Deeskalationstendenzen verzeichnen. Dies betrifft sowohl den Irakkonflikt und die Auseinandersetzung um das iranische Nuklearprogramm als auch den arabisch-israelischen Konflikt. Die Tragfähigkeit dieser Entwicklungen ist allerdings ungewiss, sind doch die Voraussetzungen für politisch nachhaltige Lösungen nach wie vor kaum gegeben.

Im Irak hat sich die Sicherheitslage verbessert (siehe Kasten). Mehrere Faktoren haben dazu beigetragen. Erstens änderte die Administration Bush im Frühjahr 2007 ihre Strategie im Kampf gegen die Aufständischen. Anstatt primär von ihren Basen unter massivem Einsatz von Gewalt gegen den Feind vorzugehen, agieren die US-Truppen heute vermehrt zusammen mit irakischen Soldaten von *Joint Security Stations* aus, wobei der Schutz der Bevölkerung im Vordergrund steht. Um diesen Ansatz der grösseren lokalen Präsenz umsetzen zu können, erhöhte Bush gegen starken innenpolitischen Widerstand die Zahl der US-Truppen um 30'000 auf 162'000 (*Troop Surge*).

Zweitens haben sich mehrere sunnitische Stammesführer zur Kooperation mit den USA im Kampf gegen al-Kaida entschlossen. Ihre neugegründeten, von den USA finanzierten Milizen (*Concerned Local Citizens*) haben sich nicht zuletzt im nachrichtendienstlichen Bereich als effektiv erwiesen. Drittens hat die Ausbildung der irakischen Sicherheitskräfte Fortschritte gemacht. Diese Fak-

toren haben schliesslich viertens dazu beigetragen, dass die schiitischen Sadr-Milizen einen Waffenstillstand ausriefen.

Allerdings bleibt der Irak konfessionell und ethnisch tief gespalten und die Zentralregierung äusserst fragil. Abgesehen von einer partiellen Revision des Entbaathifizierungsgesetzes von 2003 ist der Sicherheitsgewinn bisher kaum in politische Fortschritte gemündet. Eine Machtteilung und Versöhnung zwischen Schiiten und Sunniten ist genauso ausgeblieben wie eine Einigung über die Verteilung der Öleinnahmen und den föderalen Charakter des Landes. Es bleibt deshalb abzuwarten, ob die Stabilisierung bei einer neuerlichen Reduzierung der US-Truppen anhalten oder ob sich der *Surge*-Ansatz nur als vorübergehender taktischer Erfolg erweisen wird.

Deeskalation in der Iranfrage

Eine begrenzte Deeskalation lässt sich auch im Konflikt um Irans nukleare Ambitionen konstatieren. Diese lässt sich auf die Neubewertung des iranischen Atomwaffenprogramms durch die US-Nachrichtendienste zurückführen. Gemäss des im Dezember 2007 veröffentlichten *National Intelligence Estimate* (NIE) hat Teheran dieses Programm im Herbst 2003 «mit hoher Wahrscheinlichkeit» eingestellt und seither wohl auch nicht wieder aufgenommen. Zwar wird vermutet, dass Iran die Option der Nuklearbewaffnung weiterhin offenhält. Die technische Realisierbarkeit einer iranischen Atomwaffe dürfte sich jedoch um Jahre verzögern.

Als Folge des NIE ist ein US-Militärschlag gegen Iran politisch vorderhand vom Tisch. Auch eine signifikante Verschärfung der Sanktionen gegen Teheran wird kaum mehr zu erzielen sein. Stattdessen werden die Rufe nach einem amerikanisch-iranischen Dialog lauter. Ob es allerdings zu einer nachhaltigen Entspannung kommen wird, bleibt fraglich. Der durch den Sturz Saddam Husseins und der Taliban begünstigte Aufstieg Irans zu einer Regionalmacht hat die strategische Konkurrenz zwischen Teheran und Washington verschärft. Zudem ist das NIE von namhaften Proliferationsexperten und Geheimdienstvertretern etwa in Frankreich und Grossbritannien in Zweifel gezogen worden. Das Versteckspiel Irans um sein – im NIE nicht evaluiertes – ziviles Nuklearprogramm, sein Insistieren auf einer selbständigen Urananreicherung und die damit verbundene Gefahr einer Verwendung von Spaltmaterial für militärische Zwecke könnten

Verbesserte Sicherheitslage im Irak					
	Nov. 2003	Nov. 2004	Nov. 2005	Nov. 2006	Nov. 2007
Tägliche Anschläge	35	85	95	180	80
Zivile Opfer	700	2650	1650	3450	650
Getötete US-Soldaten	82	137	84	69	40
Getötete irak. Sicherheitskräfte	65	65	176	123	89
US-Truppen/Alliierte (in tausend)	123 / 24	138 / 24	160 / 23	140 / 18	162 / 12

Quelle: The Brookings Institution

denn auch eine neuerliche Eskalation im Nuklearkonflikt schüren.

Fragile Friedensgespräche in Nahost

Der an der Nahostkonferenz von Annapolis im November 2007 neulancierte Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern ist grundsätzlich ebenfalls positiv zu bewerten. Nach Jahren der Gewalt werden erstmals wieder Endstatusverhandlungen geführt. Diese finden im Kontext einer dynamisierten Nahostpolitik der Administration Bush statt, die einen Friedensvertrag bis Ende 2008 anstrebt und eine neue Schiedsrichterfunktion bezüglich der Umsetzung der *Road Map* übernehmen will.

Auch hier scheinen jedoch die politischen Bedingungen für eine Lösung des Konflikts kaum gegeben. Die islamistische Hamas, die im Frühjahr 2006 die palästinensischen Wahlen gewonnen hatte und seit Juni 2007 den Gazastreifen kontrolliert, akzeptiert keine Zweistaatenlösung und spricht Präsident Abbas die Legitimation zur Durchführung von Friedensgesprächen ab. Der innenpolitisch ohnehin geschwächte israelische Premier Olmert sieht sich seinerseits mit grossen Widerständen gegen die zur Schaffung eines Palästinenserstaates notwendigen Konzessionen konfrontiert und wird vorerst mehr am Friedensprozess denn an substantiellen Ergebnissen interessiert sein. Ob die Administration Bush bereit und in der Lage ist, die Konfliktparteien zu Zugeständnissen zu bewegen, bleibt fraglich.

Auch im Libanon zeichnet sich kein Frieden ab. In Beirut sind die politischen Institutionen seit dem Regierungsaustritt der islamistischen Hizbollah im November 2006 paralysiert. Nicht auszuschliessen ist, dass das Machtringen zwischen der pro-westlichen Regierungskoalition und der pro-syrischen Opposition in einen neuerlichen Bürgerkrieg abgleitet. Dabei sind die Verbindungen der Hizbollah zu Iran ein Indiz für die zunehmende Überlagerung der einzelnen Krisen im Nahen und Mittleren

Osten, was eine nachhaltige Konfliktlösung zusätzlich erschwert.

Destabilisierung in Afghanistan und Pakistan

Gegenläufig zu den teilweise positiven Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten lässt sich eine zunehmende Destabilisierung der Lage in Südwestasien und Ostafrika identifizieren. In Afghanistan sind die islamistischen Taliban wieder erstarkt. UNO-Berichten zufolge hat sich ihr Einflussgebiet 2007 um bis zu 70% vergrössert. Zusammen mit lokalen Machthabern und der sich neu formierenden Kaida führen sie einen asymmetrischen Krieg gegen die afghanische Regierung und die internationalen Truppen. Die Zahl der getöteten Soldaten der Koalitionstruppen erreichte im vergangenen Jahr einen neuen Höchststand (232) und liegt seit 2001 bei insgesamt über 750. Zwar haben auch hier einige Verbündete ihre Truppenkontingente erhöht, womit sich der aktuelle Gesamtbestand der in Afghanistan stationierten Soldaten auf 55'000 beläuft. Konkrete Ergebnisse haben diese Massnahmen bisher aber nicht gezeitigt.

Die Ursachen für die ausbleibenden Fortschritte sind vielfältig. Einige Koalitionsglieder haben ihren Truppen weitgehende Einsatzrestriktionen auferlegt und lehnen Einsätze in den besonders umkämpften südlichen Provinzen ab. Statt einer gemeinsamen Strategie, die Aufstands- und Terrorbekämpfung mit Stabilisierungs- und Wiederaufbaumassnahmen integriert, verfolgen die Verbündeten unterschiedliche Ansätze. Zudem hat sich der Konflikt auf die unzugängliche nordwestliche Grenzregion in Pakistan ausgeweitet, die teilweise von militanten islamistischen Gruppen kontrolliert wird und den Taliban einen Rückzugsraum bietet. Auch kommt der Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte und staatlicher Institutionen nur schleppend voran. Die Zentralregierung in Kabul ist schwach und anfällig für Korruption. Schliesslich hat

der Westen bisher keinen Weg gefunden, die den afghanischen Wirtschaftssektor dominierende Opiumproduktion zu reduzieren.

Angesichts der Tatsache, dass auch in Pakistan die Sicherheitslage so schlecht wie selten zuvor ist und dies teilweise mit den Entwicklungen in Afghanistan zusammenhängt, erscheint Südwestasien zunehmend als regionaler Krisenherd. Das pakistanische Militär, das die Islamisten lange für seine Zwecke in Afghanistan und Kaschmir nutzte, scheint die Kontrolle über diese verloren zu haben. Die Welle der Gewalt, die das Land in den letzten Monaten heimsuchte und in der Ermordung der Oppositionspolitikerin Benazir Bhutto gipfelte, sowie die Ausrufung des Ausnahmezustands zur eigenen Machterhaltung im November 2007 haben die Position und Legitimität von Präsident Musharraf unterminiert. Die USA, die Pakistan als einen zentralen Partner im «Krieg gegen den Terror» mit jährlich bis zu einer Milliarde Dollar unterstützen, sehen sich heute mit einem Dilemma konfrontiert: Forcieren sie die Demokratisierung, so droht die Nuklearmacht angesichts der zerstrittenen Opposition noch instabiler zu werden. Stützen sie dagegen weiterhin das autoritäre Regime von Musharraf, so dürften die Islamisten weiter an Zulauf gewinnen.

Krisenregion Ostafrika

Regionale Destabilisierungstendenzen lassen sich auch in Ostafrika beobachten. Kenia galt aufgrund seiner politischen Stabilität, seiner Wirtschaftskraft und seiner Nähe zu Krisenherden lange Zeit als regionaler «Ankerstaat». Seit den umstrittenen Wahlen im Dezember 2007 ist das Land jedoch in eine tiefe Krise gestürzt. Schwache Institutionen, regionale Ungleichgewichte und ethnische Spannungen haben dazu beigetragen, dass der Kampf um das mit grosser Machtfülle ausgestattete Präsidentenamt zusehends von bürgerkriegsähnlichen Gewaltausbrüchen begleitet wird. Sollte die Lage weiter eskalieren, dürfte dies auch Kenias wichtige Rolle als stabilisierende Kraft im Sudan und in Somalia schwächen. Dies ist umso besorgniserregender, als die Lage in beiden Staaten äusserst angespannt ist. Der Konflikt um das westsudanesische Darfur, der seit 2003 schätzungsweise 400'000 Tote gefordert hat, schwelt weiter und hat sich auf Grenzregionen im benachbarten Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik ausgeweitet. Ob es den Friedenstruppen der UNO, der Afrikanischen Union und der EU gelingen wird, den Konflikt einzudäm-

men und die Zivilbevölkerung zu schützen, bleibt abzuwarten. In Somalia gibt es auch nach dem äthiopischen Einmarsch zum Jahreswechsel 2006/07 kaum Anzeichen einer funktionierenden Staatlichkeit, wobei vor allem die militanten, teilweise al-Kaida nahestehenden Islamisten eine Bedrohung auch westlicher Interessen darstellen.

Die strategische Bedeutung Afrikas hat angesichts der zahlreichen Krisenherde, des sich vor allem in Ostafrika festsetzenden islamistischen Terrorismus und des Ressourcenreichtums zugenommen. Die US-Streitkräfte tragen dieser Entwicklung Rechnung, indem sie seit Oktober 2007 das neue Regionalkommando AFRICOM aufbauen. Inwieweit sich die ebenfalls wachsende Präsenz der energiehungrigen Chinesen negativ auf die Stabilisierungs- und Entwicklungsbemühungen des Westens auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Nonproliferation: Erfolge und Fragezeichen

Neben den regionalen Lageveränderungen lassen sich als dritter Trend neue Entwicklungen im funktionalen Bereich der Nonproliferation erkennen. In Bezug auf die Brennpunkte Iran und Nordkorea haben die vergangenen Monate eine gewisse Entspannung gebracht. Während im Fall Irans nachrichtendienstliche Informationen auf eine Einstellung des Atomwaffenprogramms hinweisen, hat Nordkorea im Februar 2007 einem Aktionsplan zur stufenweisen Denuklearisierung zugestimmt. Erste verifizierte Massnahmen hat Pjongjang bereits unternommen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob das autoritäre Regime seine Verpflichtungen erfüllt. Die Ende 2007 auslaufende Frist zur Offenlegung aller nuklearer Aktivitäten hat es missachtet. Eine Rückkehr Pjongjangs zu seiner altbewährten Taktik, durch Vertragsbrüche neue Zugeständnisse zu erpressen, ist nicht auszuschliessen, weshalb eine rasche Denuklearisierung Nordkoreas nicht zu erwarten ist.

Auch andere Faktoren geben Grund zur Annahme, dass die Proliferationsproblematik eine der zentralen strategischen Herausforderungen bleiben wird. Mit der Renaissance der zivilen Nuklearenergie steigt auch die Proliferationsgefahr. Im Nahen und Mittleren Osten etwa haben zahlreiche Staaten angekündigt, künftig auf Kernkraft zu setzen, wobei z.B. Ägypten einen eigenen Brennstoffkreislauf entwickeln will. Gleichzeitig scheint die Internationale Atomenergiebehörde kaum gerüstet, zusätzliche Verifikationsaufgaben

übernehmen zu können. Ungewiss ist auch die Zukunft des Nichtverbreitungsvertrags. Massnahmen zur Durchsetzung der Proliferationsnorm und verbesserter Verifikationsstandards sind ebenso umstritten wie eine Revision der Ausstiegsklausel, das Recht auf eigene Urananreicherung und die Bewertung der Abrüstungsleistungen der offiziellen Nuklearmächte.

Der Westen bleibt gefordert

Schliesslich ist als vierter Trend auf einen Wandel in der US-Aussenpolitik hinzuweisen, der eine Verbesserung der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit Washingtons und des Westens insgesamt bewirkt hat. Das Scheitern der Agenda der Neokonservativen hat nicht nur zu personellen Konsequenzen in Washington geführt, sondern auch aussenpolitische Kurskorrekturen erzwungen. Einige der oben identifizierten positiven Entwicklungen wie der Annapolis-Prozess und die eingeleitete Denuklearisierung Nordkoreas lassen sich unter anderem auf die Rückkehr der USA zu einer von Realismus geprägten Aussenpolitik zurückführen. Prinzipien wie Diplomatie, Allianzbildung und Eindämmung haben in der US-Strategie wieder an Bedeutung gewonnen. Allerdings macht die anhaltende Skepsis gegenüber einem Dialog mit Iran, Syrien und islamistischen Bewegungen wie der Hamas auch die Grenzen der aussenpolitischen Neuausrichtung deutlich.

Auch wenn sich die Voraussetzungen für eine Intensivierung der transatlantischen Kooperation verbessert haben, bleiben die Herausforderungen für die Strategiefähigkeit des Westens enorm. Die NATO steckt angesichts der Schwierigkeiten in Afghanistan, der US-Pläne für eine strategische Raketenabwehr in Europa und interner Differenzen über die künftige strategische Ausrichtung in einer Zerreihsprobe. Die EU ihrerseits sieht sich im Tschad und insbesondere im Kosovo mit den vielleicht grössten Herausforderungen in der noch jungen Geschichte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik konfrontiert. Zudem hat gerade das Beispiel Kosovo gezeigt, wie schwierig und zeitaufwendig nicht nur die innerwestliche Konsenssuche, sondern auch der Interessenausgleich der EU und der USA mit anderen Akteuren der zunehmend multipolaren Weltordnung sein kann.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch