

# Die Bedrohungsszenarien der Zukunft

Autor(en): **Kaim, Markus**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **98 (2018)**

Heft 1059

PDF erstellt am: **17.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-816155>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Die Bedrohungsszenarien der Zukunft

**Welche Auswirkungen haben künftige sicherheitspolitische Bedrohungen auf die Ausrichtung von Verteidigungspolitik und Streitkräften einzelner Nationen?**

**Eine globale Umschau.**

von Markus Kaim

Etwas Alarmismus und Selbstbezogenheit ist immer dabei, wenn eine Generation aussenpolitischer Eliten behauptet, sie stünde vor derartig gewaltigen oder besonderen Herausforderungen wie keine andere vor ihr. Die Schaffung der Vielzahl von multilateralen Organisationen zur Gewährleistung der internationalen Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg; die Einhegung des Ost-West-Konfliktes, so dass dieser nicht global militärisch ausgetragen wurde; die zwar immer wieder durchbrochene, aber letztlich anhaltende Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses über 60 Jahre hinweg; die Gestaltung der Transformation Europas nach dem Ende des Kalten Krieges – all dies waren ohne Zweifel gewaltige und komplexe Aufgaben, um nur einige wenige zu nennen. Ihnen war gemeinsam, dass die handelnden Akteure dabei nicht immer sicher sein konnten, mit welchen Instrumenten ihre angestrebten Ziele zu erreichen sein oder welche unintendierten Folgen ihr Agieren möglicherweise hervorbringen würde. Die Notwendigkeit des Handelns angesichts sicherheitspolitischer Ungewissheit und eine daraus resultierende Aussenpolitik, die statt grosser Visionen kleine Schritte verfolgt, ist also keine neuartige Erfahrung des 21. Jahrhunderts, sondern wahrscheinlich ein Kontinuum europäischer Sicherheitspolitik von Beginn an.

Und dennoch ist es ein Mantra aussenpolitischer Debatten der vergangenen Jahre geworden, dass die politische Klasse Europas im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik vor etwas völlig Neuartigem stünde, dass «tektonische Verwerfungen» nunmehr ein Kennzeichen der internationalen Politik wären und dass die Welt um Europa herum grundsätzlich «aus den Fugen geraten» sei. Nun wird sogar behauptet, die «regelbasierte internationale Ordnung», der das historische Verdienst zugeschrieben wird, seit über siebzig Jahren für Frieden und Sicherheit zu sorgen, sei in Gefahr.

Es lohnt sich also, der Frage nachzugehen, mit welchen Bedrohungen die Staaten Europas bzw. des Westens heute und in naher Zukunft konfrontiert sind und sein werden. Zudem ist nüchtern zu fragen, ob in analytischer Hinsicht denn wirklich alles neu ist, was neu zu sein scheint.

Häufig war in den sicherheitspolitischen Debatten der vergangenen Jahre die Rede von «neuen» Bedrohungen, die «alte» abgelöst hätten. Schlagworte wie «Cyber», «Hybridität» oder «Resilienz» dominieren die Diskussion. Neu sind also weniger

Akteure oder Gegenstände der Konflikte, sondern die Art und Weise ihrer Austragung. Neu ist vor allem auch, dass die sicherheitspolitischen Institutionen damit überfordert sind, die Auseinandersetzungen zu regeln oder zumindest einzuhegen.

## Neue Konfliktakteure?

Die aktuellen Konflikte in der Peripherie des euro-atlantischen Raums bilden im Kern keine neuartigen Herausforderungen, was die Art der beteiligten Akteure angeht. Schwache Staatlichkeit bzw. Staatsversagen samt einer komplexen Mischung aus staatlichen, nicht- und halbstaatlichen Akteuren sind seit mindestens 20 Jahren ein Problem für die internationale Sicherheitspolitik, so z. B. in Afghanistan oder Mali. Auch der syrische Bürgerkrieg ist in dieser Hinsicht nichts grundlegend Neues. Er stellt vergleichbare Anforderungen an das internationale Krisenmanagement wie die Jugoslawien-Kriege der 1990er Jahre, bei allen Unterschieden hinsichtlich Zahl und Potenz der Akteure. Ziel des Krisenmanagements ist es, Waffenstillstände auszuhandeln, humanitäre Hilfe zu ermöglichen und einen politischen Prozess für das dauerhafte Ende der Feindseligkeiten einzuleiten. Selbst jener Konflikt, der in den letzten Jahren am häufigsten als neuartig beschrieben wurde, nämlich der russisch-ukrainische mit seinen militärischen Ausformungen auf der Krim und in der Ostukraine, bleibt im Kern eine zwischenstaatliche Auseinandersetzung (die zum Teil innerstaatlich unterlegt ist).

Der einzige wirklich neue Akteurstyp, der tatsächlich auch differenzierte Formen der Bekämpfung erforderlich macht, ist der «Islamische Staat». Er tritt bzw. trat in vierfacher Weise *hybrid* auf: erstens als quasistaatlicher Akteur, der öffentliche Dienstleistungen bereitstellt; zweitens als militärische Organisation, die zu relativ komplexen Operationen fähig ist; drittens als Terrororganisation mit Fokus auf den Nahen und Mittleren Osten, aber mit globaler Reichweite; und schliesslich als religiös-ideologischer Referenzpunkt zur Rekrutierung immer neuer Kämpfer und Unterstützer.

## Neue Konfliktgegenstände?

Ein ähnlich vertrautes Bild zeigt sich, fragt man danach, was Gegenstand der Konflikte ist, deren meist militärische Austragung die aussenpolitischen Eliten in den europäischen Hauptstädten

«Den aussen-  
politischen  
Eliten in Europa  
fällt es schwer,  
beim Krisen-  
management  
geographische  
und funktionale  
Prioritäten  
festzulegen.»

**Markus Kaim**



Markus Kaim, zvg.

beschäftigt. Bei den innerstaatlichen Konflikten an der Peripherie Europas geht es – generalisierend gesagt – um Erlangung bzw. Erhalt politischer Macht, also darum, wer an deren Ausübung zu beteiligen und wer davon auszuschliessen ist. Zudem spielen regionale und ethnisch-religiöse Fragmentierungen eine Rolle. Ein plastischer Fall eines solchen Machtkampfs ist der Syrien-Konflikt, in dem – zwischen mehr als zwei Lagern – der Sturz von Präsident Assad bzw. die Vernichtung diverser Rebellengruppen angestrebt wird. Neu ist das nicht.

Auch die im machtpolitischen wie normativen Sinne revisionistische Politik der russischen Regierung bildet letztlich kein Novum für das internationale Konfliktgeschehen. In globaler Perspektive stellt Moskaus Kurs eine Herausforderung der internationalen Ordnung dar, wie sie seit 1990 etabliert wurde. Die regionale Ableitung dieser Politik gegenüber Russlands Nachbarstaaten in Europa zielt weniger auf deren territoriale Integrität, sondern sucht vielmehr ihre Souveränität mit einer Vielzahl von politischen, militärischen und wirtschaftlichen Instrumenten einzuschränken. Es geht also weniger um die (Wieder-)Errichtung eines Imperiums als um die Durchsetzung von Hegemonie. Nach der weitgehend kooperativen Phase, die in der internationalen Politik dem Ende des Kalten Krieges folgte, mag die Öffentlichkeit von solchen Konflikten entwöhnt sein, festzuhalten bleibt dahingehend: Nicht die geopolitischen Konflikte sind die Ausnahme von der Regel, sondern ihre weitgehende Abwesenheit in den vergangenen 25 Jahren. Ein ähnlicher Befund gilt für den Aufstieg Chinas im internationalen System. Auch Pekings Politik zielt vorrangig auf die Herstellung einer regionalen und globalen Führungsrolle; territoriale Ambitionen sind lediglich Bestandteil einer entsprechenden Strategie.

### Neue Austragungsformen!

Am meisten Neues lässt sich diagnostizieren, wenn es um die Austragungsformen von Konflikten und die dabei verwendeten Instrumente geht. Aufgrund der technischen Entwicklung steht mit dem Cyberraum ein neues Feld zur Verfügung, auf dem sich Konflikte austragen lassen. Zum Ziel können hierbei zwar auch staatliche Gegner werden. Neu ist aber vor allem, dass die Zivilbevölkerung durch Angriffe auf ihre Infrastruktur massiv geschädigt werden kann, ohne dass dazu kinetische Mittel – also traditionelle Waffensysteme – erforderlich wären. Daneben eröffnet die Digitalisierung auch Möglichkeiten, um wirksamer als bisher auf die Innenpolitik eines Gegners Einfluss zu nehmen. Allerdings werden die traditionellen Ressourcen zur Konfliktaustragung durch solche neuen Instrumente lediglich ergänzt. So mag Russland in der Lage sein, mit einem virtuosen Einsatz digitaler Mittel westliche Wahlkämpfe in seinem Sinne zu beeinflussen. Die militärische bzw. politische Bedeutung des russischen Nuklearwaffenarsenals bleibt davon jedoch unberührt.

Neben dieser *Ausdifferenzierung* der Instrumente gibt es in der internationalen Politik eine *Gleichzeitigkeit* unterschiedlicher

Formen des Konfliktaustrags, die viel grössere Anforderungen an die Entscheidungsträger stellt. Auf der sicherheitspolitischen Agenda steht etwa das Streben einzelner Staaten nach Nuklearwaffen (Nordkorea, Iran) unverbunden, aber mit gleicher Dringlichkeit neben zwischenstaatlichen Hegemonialkonflikten (Russland, China), Phänomenen von schwacher Staatlichkeit sowie innerstaatlichen Konflikten, die regionales Eskalationspotenzial besitzen. Alle diese Fälle erfordern gleichermaßen Engagement, Konzepte und Ressourcen.

Angesichts dieser Gleichzeitigkeit und einer begrenzten «Krisenabsorptionsfähigkeit» demokratischer Systeme fällt es den aussenpolitischen Eliten in Europa schwer, beim Krisenmanagement geographische und funktionale Prioritäten festzulegen, vor allem dann, wenn ihr sicherheitspolitischer Gestaltungsanspruch global ist. Insofern ist es ein zweiseitiges Schwert, wenn die EU in zahlreichen Strategiedokumenten einen globalen Ordnungsanspruch formuliert hat, sich aber bei dessen Umsetzung selbst zu überfordern droht.

### Neue Anforderungen?

Es sind also nur bedingt die sicherheitspolitischen Herausforderungen an sich, die als neuartig gelten müssen. Tatsächlich neu ist vielmehr die Schwäche, ja Überforderung jener internationalen Organisationen, deren Haupt- oder Nebenaufgabe es gemäss UN-Charta ist, «den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren» – das heisst, etwas moderner ausgedrückt, internationales Krisenmanagement zu betreiben. Politische Rahmenbedingungen und institutionelle Eckpunkte europäischer Sicherheitspolitik, die einst gesichert schienen, sind in jüngster Zeit fraglich geworden. Vieles befindet sich in einer Phase des Übergangs, wobei nicht immer klar ist, in welche Richtung sich die Dinge bewegen:

*Erstens* sieht sich Europa mit der Erosion der euro-atlantischen Ordnung konfrontiert. Dies äussert sich in der funktionalen Schwächung der OSZE als multilateraler Organisation ebenso wie im Bedeutungsverlust der Handlungsprinzipien und Werte, die 1990 in der Charta von Paris niedergelegt wurden. Die Anzeichen verdichten sich, dass Russlands heutige Führung die «Pariser Ordnung» nur noch teilweise akzeptiert und für den euro-atlantischen Raum wie für das gesamte internationale System andere Ordnungsformen anstrebt. Zwar unterlässt es Moskau, explizit eine alternative Ordnung zu skizzieren. Doch lassen sich die russischen Bestrebungen – etwas verkürzt – so lesen, als zielten sie auf eine Rückkehr zum Mächtetekonzert nach Art des Wiener Kongresses bzw. auf die Institutionalisierung einer multipolaren Weltordnung.

*Zweitens* stellt sich heute die Frage nach der sicherheitspolitischen Rolle der USA und dem Umfang europäischer Verantwortung anders als noch vor wenigen Jahren. Auch unter Präsident Trump sind die USA nicht zu einer uneingeschränkten globalen Führungsrolle zurückgekehrt, im Gegenteil: Ein Kennzeichen der

Regierung Trump ist, dass sie ihr Krisenengagement priorisiert und konditioniert. Zwar ist bislang nicht eingetreten, was viele Auguren erwartet haben, dass nämlich die amerikanischen Sicherheitsgarantien für die Staaten Europas – eine Residualfunktion der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen – ernsthaft in Frage gestellt werden. Doch jedes darüber hinausgehende politische Engagement der USA im euro-atlantischen Krisenmanagement wird keine Selbstverständlichkeit mehr sein. Vieles spricht dafür, dass die Europäer in ihrer Nachbarschaft auf Dauer grössere sicherheitspolitische Verantwortung übernehmen müssen, wenn auch in enger transatlantischer Abstimmung und mit veränderter Lastenteilung, was sich an der 2-Prozent-Debatte innerhalb der Nato bereits deutlich ablesen lässt. So unpopulär dies momentan in vielen europäischen Ländern auch sein mag, es bedarf angesichts der veränderten Rahmenbedingungen nicht nur eines grösseren finanziellen Engagements, sondern auch eines grösseren Masses an europäischer Kooperation, wenn nicht Integration.

Entscheidend für die europäische Sicherheitspolitik wird *drittens* die Frage nach denjenigen Partnern und internationalen Organisationen sein, mit oder in denen Europa bestimmte Ziele zu verwirklichen sucht. Der Aufstieg «neuer» Mächte wie China bzw. die erkennbare Ausbildung einer multipolaren statt einer multilateralen internationalen Ordnung werden eine solche Neuorientierung in den nächsten Jahren genauso notwendig machen wie der Rückzug der USA aus der weltpolitischen Führungsrolle. Die seit Jahren bemühte Formel der «Strategischen Partnerschaften» hat sich weitgehend als leere Hülse entpuppt. Je nach Politikfeld wird Europa daher immer wieder neu um geeignete und gestaltungswillige Partner werben müssen. Dass viele dieser Staaten autoritär verfasst sind, macht die Zusammenarbeit nicht weniger dringlich, bringt aber eine Fülle von Zielkonflikten mit sich.

Neu ist *viertens* auch die anhaltende Krisenhaftigkeit des europäischen Integrationsprozesses. Dahinter verbirgt sich im Kern eine Reihe von Legitimations-, Effizienz- und Implementierungskrisen, die nur lose miteinander verbunden sind. Zusammengekommen machen sie es aber unwahrscheinlich, dass der Integrationsprozess in den kommenden Jahren dynamisch und ungebrochen in Richtung einer «immer engeren Union» verlaufen wird. Dies hat fundamentale Folgen für die Fähigkeit der EU, Krisenmanagement in ihrer Nachbarschaft zu betreiben. Denn trotz einzelner institutioneller Neuerungen im Bereich der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verfestigt sich nicht zuletzt die Tendenz, dass Bi- und Minilateralismen sowie andere «Koalitionen der Willigen» als Handlungsformate in der Aussen- und Sicherheitspolitik an Bedeutung gewinnen. Das heisst, grössere Einzelstaaten der EU agieren in enger Koordination mit anderen Mitgliedern, aber ausserhalb der formalen Mechanismen der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik, zuletzt bei der von Frankreich vorgeschlagenen Europäischen Interventionsinitiative. Dies ermöglicht zwar eine grössere Handlungsfähigkeit,

doch existierende politische Ungleichgewichte innerhalb der EU werden dadurch weiter verstärkt.

Es sind also nicht die sicherheitspolitischen Herausforderungen per se, die neuartig, komplex und überfordernd sind, sondern vielmehr die sich verändernden politischen Rahmenbedingungen zu ihrer Bewältigung. Zwei Beispiele illustrieren den Punkt: Der Bürgerkrieg in Syrien verlor einen Teil seiner Bedrohlichkeit, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in dieser spezifischen Sachfrage nicht dauerhaft blockiert wäre und somit ein halbwegs wirksames Forum zur Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens zur Verfügung stünde. Und die politische Instabilität in der Peripherie Europas liesse sich etwas gelassener ertragen, wenn die Europäische Union über eine durchgängig kohärente Aussen- und Sicherheitspolitik mit der entsprechenden operativen Ausstattung und ein funktionierendes Migrationsregime verfügte.

Und hier stimmt der Eindruck des Neuen und Komplexen wirklich: Eine Reihe von Ordnungsmustern, politischen Rahmenbedingungen und institutionellen Eckpunkten der internationalen Sicherheitspolitik ist in jüngster Zeit fraglich geworden. Vieles befindet sich in einer Phase des Übergangs mit nicht immer klar erkennbarer Richtung. Kluge Sicherheitspolitik erfordert also nicht grosse Visionen, sondern vorsichtige Schritte in diesem fragilen Umfeld. ◀

---

### Markus Kaim

ist Politikwissenschaftler und Buchautor. Er ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe «Sicherheitspolitik» der Stiftung Wissenschaft und Politik, die das Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit trägt. Letzteres berät die deutsche Bundesregierung sowie politische Entscheidungsträger in wichtigen internationalen Organisationen, etwa in der EU, der Nato und bei den Vereinten Nationen, in Fragen der Aussen- und Sicherheitspolitik. Kaim ist zudem Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und lebt in Berlin.