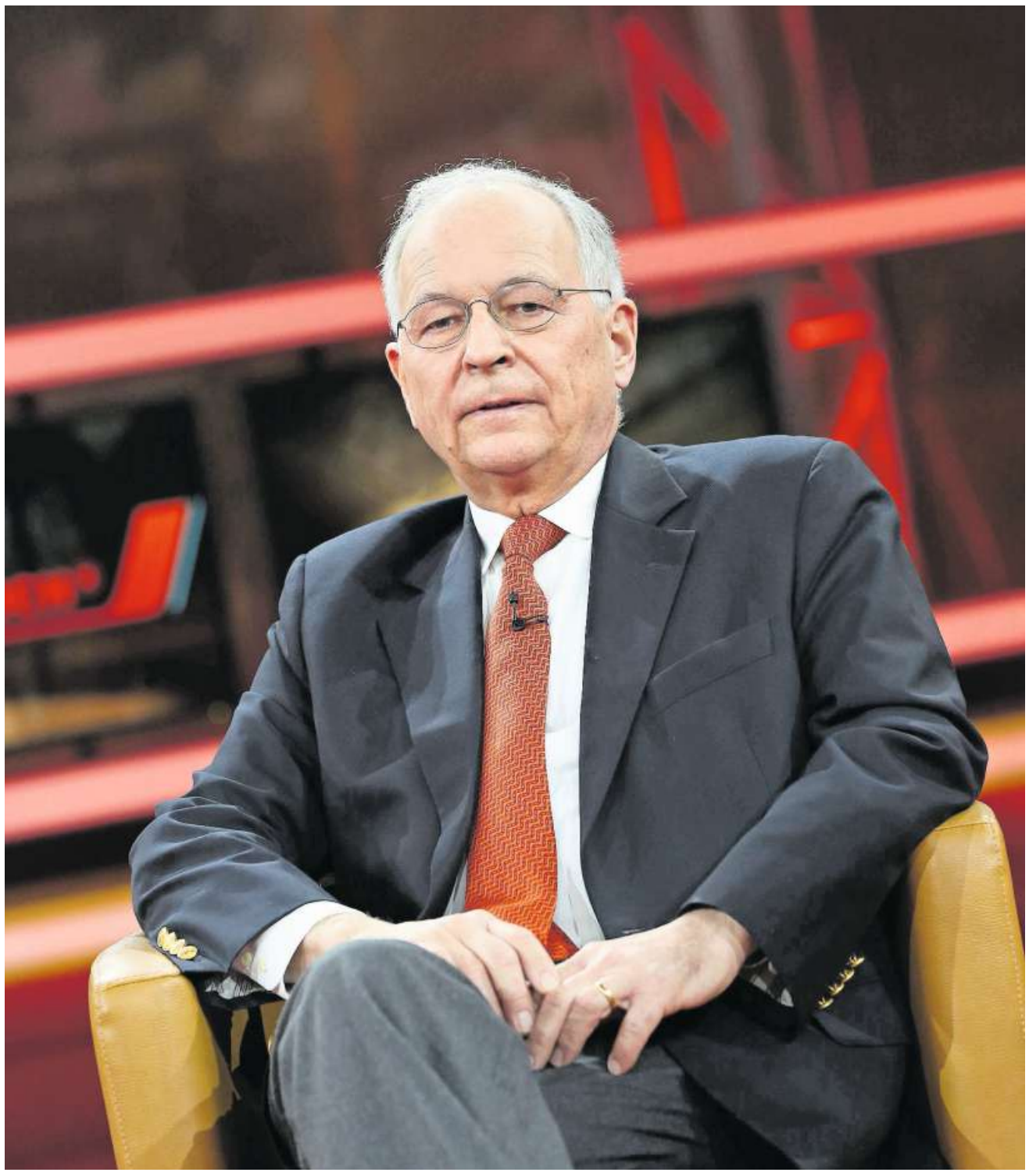
«Die Lage ist ausserordentlich bedrohlich»

Sicherheitspolitik Die Gefahr militärischer Konfrontation sei so gross wie seit 20 Jahren nicht mehr, sagt Wolfgang Ischinger. Im Interview ruft der Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz die europäischen Staaten zur Cyber-Bewaffnung auf – und zur Zusammenarbeit.

Interview: Isabelle Daniel



Der Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz, Wolfgang Ischinger. Bild: Imago (Berlin, 2. März 2014)

Wolfgang Ischinger, der Nordkorea-Konflikt, Säbelrasseln im Mittleren Osten, der Krieg in der Ostukraine: Steckt die Diplomatie in der Krise?
Zumindest ist es der Diplomatie im 21. Jahrhundert nicht gelungen, eine Reihe von Herausforderungen zu lösen. Die derzeit risikoträchtigste sehe ich in den russisch-amerikanischen Beziehungen. Im Verhältnis der Grossmächte USA und Russland beobachten wir ein eher sich verschlechterndes Nichtverhältnis, das geprägt ist von tiefsitzendem Misstrauen auf beiden Seiten. Nach meiner Kenntnis sind fast alle Dialog- und Verhandlungskanäle zwischen Moskau und Washington, die seit dem Ende des Kalten Krieges zur Anwendung kamen, eingestellt.

Hat das mit den unberechenbaren Charakteren im Weissen Haus und im Kreml zu tun?
Auch die Nato hat im Angesicht verschiedener Krisen – etwa Georgien oder Ukraine – mehrfach den Fehler gemacht, jene Mechanismen, die man eigentlich zur Krisenbewältigung konzipiert hat, auszusetzen. Das hat zu einer Vertiefung der Sprachlosigkeit geführt.

Wäre es so einfach: den Dialog wieder aufnehmen, um die Krise in den Griff zu bekommen?
Ich bin nicht der Meinung, dass Dialog um des Dialogs willen unbedingt nützlich ist. Fehlendes Vertrauen, gekoppelt mit der Abwesenheit etablierter Gesprächskanäle, vergrössert aber die Gefahr von Missverständnissen und daraus möglicherweise resultierenden Eskalationen massiv. Das European Leadership Network in London hat in den letzten Jahren zahlreiche Fast-Unfälle russischer und amerikanischer Flugzeuge über der Ostsee oder dem Schwarzen Meer dokumentiert. Die Folgen eines tatsächlichen Unfalls sind schwer abzuschätzen. Wir haben gesehen, wie schnell die Dinge politisch eskalierten, als die Türkei vor zwei Jahren im türkisch-syrischen Grenzgebiet ein russisches Kampfflugzeug abgeschossen hat. Die Gefahr militärischer Konfrontation, gekoppelt mit dem vorhandenen Misstrauen und dem Ausmass an Nichtzusammenarbeit, führt dazu, dass wir im Augenblick die militärisch gefährlichste Lage seit 20 Jahren haben.

In welchem Rahmen könnte verlorengegangenes Vertrauen wieder aufgebaut werden? In der UNO?
Die internationale Gemeinschaft hält für andauernde militärische Konflikte im Nahen Osten, in Ostasien, übrigens auch in Europa selbst, derzeit keine Lösung bereit. Es ist zum Beispiel nicht ersichtlich, dass der Krieg in der Ostukraine in absehbarer Zeit ein Ende nimmt. Weder die Minsker Gespräche noch die wiederholten Treffen im Normandie-Format führen weiter. Der US-Sonderbeauftragte für die Ukraine, Kurt Volker, der mit den Russen über bilaterale Ziele im Ukraine-Konflikt verhandelt, hat in den bisher vier Monaten seiner Amtszeit kaum Fortschritte erzielt.

Ist das ein Symptom der geschwächten Position der USA in der Welt?
Jedenfalls sind die USA, aber auch wir anderen – die internationale Gemeinschaft, die EU, China, die anderen Mitglieder im UNO-Sicherheitsrat oder bei den G7 oder G20 – nicht im Stande, die schwelenden Konflikte in der Welt zu beherrschen. Es entsteht der Eindruck einer anarchischen Entwicklung, und das stellt in den 40 Jahren, die ich persönlich überblicke, eine deutliche Verschlimmerung dar. Die bis vor einigen Jahren noch vorhandene Bereitschaft der USA, in Konflikte einzugreifen, besteht in dieser Form nicht mehr. Zudem ist fraglich geworden, ob die USA, abgesehen vom politischen Willen, überhaupt noch die nötige Überzeugungskraft haben. Im Nahen und Mittleren Osten hat das Ansehen der USA massiv gelitten. Das lässt die aktuellen Aufwallungen zwischen Saudi-Arabien und dem Iran in einem gefährlicheren Licht erscheinen. Obwohl ich nicht glaube, dass Saudi-Arabien vorhat, einen grossen regionalen Krieg gegen den Iran zu führen, so halte ich es für ausgeschlossen, dass die Stellvertreterkriege im Jemen oder in Syrien in absehbarer Zeit eingehegt werden können.

Was empfehlen Sie den Teilnehmern der Münchner Sicherheitskonferenz?
Die Lage ist ausserordentlich bedrohlich. Deswegen ist Sicherheitspolitik, auch für Europa, keine luxuriöse Nebensache mehr, sondern eine existenzielle Frage.

Viele Konflikte scheinen auch unlösbar, weil nichtstaatliche Akteure eine immer zentralere Rolle spielen. Bestünde eine Lösung darin, diese neuen Player in die UNO-Generalversammlung aufzunehmen und sie so an das Völkerrecht zu binden?
Nein. Auch die UNO-Generalversammlung ist ja nicht im Stande, Entscheidungen zu treffen. Richtig ist aber: Die UNO bildet heute nicht mehr die Weltordnung ab. Inzwischen hat eine ganze Reihe von nichtstaatlichen Akteuren mehr Macht als so mancher Kleinstaat. Um mit Antonio Gramsci zu sprechen, gerät die Weltordnung in eine Phase, in der das Alte stirbt, das Neue aber noch nicht so richtig geboren werden kann. Wir sind noch auf der Suche nach Ordnung und Struktur und nach Ordnungskräften. Verändert hat sich vor allem, dass das Machtmonopol heute nicht mehr in den Händen der Nationalstaaten liegt.

> «Das Völkerrecht hinkt der Entwicklung hinterher.»
>
> **Wolfgang Ischinger**
> Diplomat und Jurist

Ist das Völkerrecht obsolet?
Es droht in Teilen obsolet zu werden. Wir haben ja Versuche gestartet, die neuen Entwicklungen in das Völkerrecht zu integrieren, zum Beispiel mit der «Responsibility to Protect» …

… damit hat die UNO-Generalversammlung 2005 das Prinzip der internationalen Schutzverantwortung proklamiert.
Leider wurde das Prinzip, etwa im Fall Libyens, missbräuchlich angewendet. Mittlerweile gibt es keinen Konsens mehr, obwohl gerade ein solches Prinzip das Völkerrecht tatsächlich weiterentwickeln könnte. Andererseits hinkt das Völkerrecht der Entwicklung immer ein bisschen hinterher. Gerade im Cyber-Bereich müsste das Völkerrecht aber heute eigentlich längst dort sein, wo wir mit konventionellen Konflikten schon sind.

Warum gelten die UN-Konventionen für bewaffnete Konflikte nicht schon heute auch für den Cyberspace?
Die Technologie verweigert sich diesen Regeln, weil es schon schwierig ist, den Täter zu ermitteln. Auch deshalb ist es wichtig, dass wir uns im Cyber-Bereich bewaffnen. Wir müssen Drohpotenzial aufbauen. Gegenüber der Frage, wie wir ordnungspolitisch damit umgehen, sind wir aber im Augenblick hilflos. Die Mittel, mit denen wir beispielsweise Nuklearwaffen zu Leibe gerückt sind, sind für den Cyber-Bereich nicht anwendbar. Ich finde es in diesem Zusammenhang übrigens beachtlich, dass ausgerechnet der Chief Legal Council von Microsoft eine Genfer Konvention für den Cyberspace vorgeschlagen hat. Solche Vorschläge wären früher von staatlichen Regierungen oder wohltätigen Organisationen gekommen.

Was bedeutet das konkret für die europäische Verteidigungspolitik?
Die 28 EU-Mitgliedstaaten müssen ihre kollektive Handlungsfähigkeit auf Vordermann bringen. Wir haben in der EU seit vielen Jahren massiv rückläufige Ausgaben für Verteidigung gehabt, die Verfügbarkeit bei bestimmten wichtigen Waffensystemen liegt in vielen Mitgliedstaaten bei unter 30 Prozent. Das gemeinsame Versprechen in der Nato, 2 Prozent des BIP für Verteidigung auszugeben, wird dazu führen, dass alle mehr oder weniger mehr für Verteidigung ausgeben werden. Mehr Ressourcen allein helfen aber nicht. Die Frage ist: Wie gibt man das Geld vernünftig aus?

Wie gibt man es vernünftig aus?
Durch Pooling und Sharing, durch gemeinsame Beschaffung und gemeinsame Ausbildung. Wir können durch die europäische Integration der Verteidigungspolitik sehr viel Geld sparen. Dabei geht es um den Wiederaufbau einer hinreichenden militärischen Handlungsfähigkeit, nicht statt der Nato, sondern um innerhalb der Nato ein balancierteres Verhältnis zu schaffen. Es ist politisch-strategisch nicht gesund, wenn man über Generationen hinweg wesentliche Teile der Sicherheit im Auftrag von 500 Millionen Europäern an eine dritte Macht jenseits des Atlantiks outsourct.

Wie realistisch ist eine europäische Verteidigungspolitik?
Militärische Handlungsfähigkeit ist ein notwendiger Baustein, um Europa dahin zu bringen, wo wir es gern hätten, aber kein hinreichender. Ein weiterer notwendiger Schritt ist die Fähigkeit, politisch-strategische und im Zweifelsfall militärische Entscheidungen überhaupt treffen zu können. Dafür muss Europa eine Strategie definieren. Hier kommt die von Henry Kissinger aufgeworfene Kernfrage der Aussenpolitik ins Spiel: Was wollen wir erreichen? Und was wollen wir unbedingt verhindern? Die Antwort ist: Wir wollen, dass unsere 28 Länder in Sicherheit leben können.

Darüber herrscht wohl Einigkeit.
Das Problem ist allerdings, dass wir innerhalb der EU bis heute das Einstimmigkeitsprinzip nicht abgeschafft haben. Wenn zum jetzigen Zeitpunkt die 28 Mitgliedstaaten über eine Intervention nachdenken, kann die Stimme eines einzigen Landes dies verhindern. Diese Entscheidungsmodalität ist das beste Rezept für Handlungsunfähigkeit. Deshalb müssen wir nicht nur über militärische, sondern auch über politische Handlungsfähigkeit sprechen und uns zumindest der Frage nach Mehrheitsentscheidungen stellen. Diese haben wir in der EU seit Jahrzehnten etwa in der Handels- und Agrarpolitik. Wenn die EU heranwachsen soll zu einem relevanten Akteur in aussenpolitischen und, in extremis, auch militärischen Fragen, dann brauchen wir auch dort Mehrheitsentscheidungen.

Sie gelten als Verfechter des deutsch-französischen Tandems als Triebfeder der europäischen Integration. Würde eine deutsch-französische Vorreiterrolle etwa im Versuch der Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen die antieuropäischen Ressentiments vor allem in Osteuropa nicht noch verstärken?
Ich glaube, dass Deutschland eine Initiative zum Vorschlag von Mehrheitsentscheidungen gut anstehen würde. Natürlich würde eine solche Initiative nicht zur Zustimmung aller führen. Aber sie hätte den grossen Vorteil, dass wir endlich eine Debatte darüber hätten. Und den noch grösseren Vorteil, dass die Deutschen sich von dem Vorwurf befreien könnten, sie wollten mit ihrer Austeritätspolitik die anderen EU-Mitglieder knebeln und nun auch noch aussenpolitisch dominieren. Eine Initiative für Mehrheitsentscheidungen wäre der Beweis dafür, dass Deutschland bereit ist, seinen Zuwachs an Macht in den Dienst einer handlungsfähigeren EU zu stellen. Ich halte das für einen Weg, um die EU spannungsfrei weiterzuentwickeln.

Zur Person
Wolfgang Ischinger (71) ist einer der erfahrensten deutschen Aussenpolitiker. Seit 2008 leitet er die Münchner Sicherheitskonferenz. Er ist ausserdem Senior Professor an der Hertie School of Governance in Berlin. Zwischen 2001 und 2008 war Ischinger deutscher Botschafter in den USA und in Grossbritannien.