

amerikanischen Manöver berühren. Die *freedom of navigation*-Übungen (FON) der U.S. Marine seien für China zwar eine Provokation und sorgten immer wieder für diplomatische Verstimmungen. Aber abgesehen von nicht auszuschließenden Zwischenfällen, bestehe laut Herscovitch hier kein wirkliches Risiko, dass China ernsthaft eine Eskalation suchen könnte. Selbst die weitere Militarisierung der chinesisch besetzten Inseln und Sandbänke stelle für die Freiheit der Schifffahrt keine Gefahr dar. Auch dass China von seiner pragmatischen Politik, strategische Chancen zu nutzen abrücke, um eine unkalkulierbare Konfrontation mit amerikanischen Marineschiffen zu suchen, was enorme wirtschaftliche Kosten zur Folge hätte, sei zumindest mittelfristig nicht wahrscheinlich. Das Risiko, dass China seine stets verbesserten *Anti Access/Area Denial*-Fähigkeiten einsetze, nur um amerikanische FON-Übungen zu unterbinden, sei also sehr gering. Gemäß Herscovitch dürfte China jedoch in Zukunft mit seinen verbesserten Aufklärungsmöglichkeiten etwaige Übungen sehr viel genauer beobachten. Auch der Einsatz irregulärer maritimer Milizen (z. B. vermeintliche Fischer) durch China dürfte das Risiko von Zwischenfällen erhöhen.

Fünftens bedrohe die Südchinesische Meer-Politik Pekings nicht die *Sicherheit der Anrainerstaaten*. Es sei zwar nicht zu übersehen, dass China die de facto Kontrolle über das Südchinesische Meer anstrebe und den Anrainerstaaten grundlegende Rechte in ihren Gewässern abspreche. Die territoriale Integrität des Festlandes eines jeden Staates sei jedoch nicht bedroht. Herscovitch zieht hier den Vergleich zum Konflikt zwischen der Ukraine und Russland. Mit Bezug auf das Südchinesische Meer meint Herscovitch, sei kein Staat in der Region auf gleiche Weise durch China bedroht, wie die Ukraine es durch Russland sei.

Abschließend empfiehlt Herscovitch den Vereinigten Staaten von Amerika in dem Streit um Landformationen und maritime Rechte weiterhin für keinen Staat Partei zu ergreifen und den Philippinen gegenüber deutlich zu machen, dass die Bündnisverpflichtungen der USA sich nicht auf umstrittene Gebiete im Südchinesischen Meer und Auseinandersetzungen, die von Provokationen durch die eigenen Verbündeten ausgelöst werden, beziehen. Des Weiteren solle Washington alle Staaten der Region zu gemeinsamen Projekten der Ressourcennutzung drängen und darauf hinwirken, dass alle Beteiligten den Status quo anerkennen.

Diese Thinktankstudie zeichnet sich dadurch aus, dass sie in vielen Punkten die vorherrschende Meinung, das Südchinesische Meer sei ein Pulverfass und ein Nadelöhr für den Welthandel, hinterfragt. So erinnern die Überlegungen Benjamin Herscovitchs daran, dass naheliegende Schlussfolgerungen nicht unbedingt ein realistischeres

Lagebild zeichnen. Denn natürlich sind die Landgewinnungsmaßnahmen und die Militarisierung von chinesisch besetzten Inseln eine Provokation und lassen einen gewaltsamen Konflikt wahrscheinlicher erscheinen. Aber letztlich spricht vieles dafür, dass es sich hierbei um eine Fortsetzung der pragmatischen Politik handelt, die strategische Chancen nur soweit nutzt, dass das Risiko einer Eskalation unwahrscheinlich bleibt. Vorerst zumindest.

Und hierin liegt gleichzeitig der Widerspruch dieser Studie, der nur unzureichend thematisiert wird. Zwar ist das Thema und die Kernaussage Herscovitchs, dass kurz- bis mittelfristig – eine genauere zeitliche Eingrenzung erfolgt übrigens nicht – kaum ein Risiko von Chinas Politik im Südchinesischen Meer ausgehe. Allerdings wäre es doch auch interessant die Meinung des Autors zu den längerfristigen Folgen der aktuellen Politik zu erfahren. Könnte China längerfristig nicht doch eine Blockade im Südchinesischen Meer attraktiv finden, wenn die neue Seidenstraßeninitiative eines Tages tatsächlich die maritime Abhängigkeit Chinas verringert hat? Lässt sich aus dem aktuellen Gebaren Chinas im Südchinesischen Meer vielleicht doch eine neue Bereitschaft zur Konfrontation ablesen, die sich früher oder später auch in anderen internationalen Fragen wiederfindet? Und ist es nicht etwas vereinfacht zu behaupten, die Risiken einer etwaigen Eskalation im Südchinesischen Meer für den Welthandel seien gering, da es entsprechende Ausweichrouten gibt? Ungeachtet des Handels untereinander, könnten die USA oder Europa im Falle einer großen Auseinandersetzung im Südchinesischen Meer noch mit China handeln als sei nichts geschehen, selbst wenn die gängigen Handelsrouten frei wären? Wohl kaum. Die Studie von Herscovitch beantwortet diese Fragen nicht, sie liefert jedoch die Denkanstöße, diese Fragen zu stellen.

<https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa820.pdf>

Kroenig, Matthew/ Oh, Miyeon. A Strategy for the Trans-Pacific Century: Final Report of the Atlantic Council's Asia-Pacific Strategy Task Force. Atlantic Council Strategy Paper No. 12, Oktober 2017.

Besprochen von **Dr. Gerlinde Groitl**, Akademische Rätin an der Professur für Internationale Politik und transatlantische Beziehungen der Universität Regensburg.
E-Mail: gerlinde.groitl@ur.de

<https://doi.org/10.1515/sirius-2018-0015>

Relative Machtveränderungen zwischen Staaten und Regionen erfolgreich zu managen, gehört zu den größten

Herausforderungen der internationalen Politik. Was es für den Westen bedeutet, wenn sich das Gravitationszentrum der Weltpolitik in Richtung Asien verschiebt, und wie eine strategisch kluge Reaktion aussähe, sind für die USA und ihre Partner wichtige Fragen. Eine im Oktober 2017 vom Atlantic Council veröffentlichte „Strategie für das Transpazifische Jahrhundert“ will Antworten bieten.

Die knapp 60-seitige Studie hebt sich in zweierlei Hinsicht von thematisch vergleichbaren Arbeiten ab. Erstens basiert sie auf mehrmonatigen Diskussionen im Rahmen der vom Atlantic Council Ende 2016 ins Leben gerufenen ‚Asia-Pacific Strategy Task Force‘. Der Task Force gehörten namhafte Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft, Militär und Politik aus Europa, Asien und den USA an, den Vorsitz übernahmen Carl Bildt, Victor Chu und Jon Huntsman, jr. Zweitens bemüht sich das Papier, die USA, Europa und Asien in Bezug zueinander zu setzen.

Die Analyse verläuft in vier Schritten: Zunächst beleuchten die Autoren ausführlich die strategische Ausgangslage in Asien sowie die Entwicklungstrends bis 2030, anschließend benennen sie Kernziele, formulieren einen Strategieentwurf und bieten Ratschläge für die Implementierung. Die Grundprämisse des Berichts lautet, dass die offene, regelbasierte internationale Ordnung, die nach dem Zweiten Weltkrieg von den USA mit ihren Partnern gestaltet und unterhalten worden ist und ein präzedenzloses Maß an regionaler und globaler Stabilität, Sicherheit, Wohlstand und Freiheit garantiert hat, in Asien bedroht sei (S. 2). Da in einer globalisierten Welt die potenziellen Konsequenzen weit über die Region hinausreichen, muss darauf im pazifischen und im atlantischen Raum reagiert werden: „If the twentieth century could be characterized as the Trans-Atlantic Century, the twenty-first century may well become known as the Trans-Pacific Century.“ (S. 2).

Zu den Faktoren, die die strategische Lage radikal verändern, zählt der Bericht (1) die Kräfteverschiebung von West nach Ost. Schon Mitte des Jahrhunderts könnte mehr als die Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung in Asien erbracht werden, womit sich der relative Regionalanteil innerhalb von nur 50 Jahren verdoppelt hätte. Wirtschaftlicher Machtgewinn führt in der Regel zum Ausbau militärischer Fähigkeiten. In Asien manifestiert sich dieser Trend bereits, und die Region dürfte zum zentralen Schauplatz von Großmachtrivalitäten im 21. Jahrhundert werden. Dabei ist (2) China ökonomisch wie militärisch der wichtigste Akteur. Wie die Volksrepublik in Zukunft damit umgeht, ist entscheidend. Schon jetzt schürt ihr neues außenpolitisches Selbstbewusstsein Ängste. Zugleich verändert sich (3) die ökonomische Architektur, weil die nach 1945 etablierten Bretton Woods-

Institutionen die realen Machtverhältnisse immer weniger abbilden und China in neue ordnungspolitische Großprojekte investiert (z. B. Gründung der AIIB; Neue Seidenstraße-Initiative). Ob (4) die USA künftig noch fähig und willens sein werden, ihre angestammte Führungsrolle im asiatisch-pazifischen Raum auszuüben, steht dagegen in Zweifel, weil ihre militärische Vormachtstellung in der Region erodiert und US-Präsident Donald Trump mit seiner „America First“-Agenda zum ordnungspolitischen Rückzug bläst. Daneben bedrohen (5) Nordkoreas Nuklearprogramm, (6) das Eskalationspotenzial für zwischenstaatliche Konflikte, (7) Territorialstreitigkeiten im Südchinesischen Meer, (8) die machtpolitische Dynamik der Region, (9) wachsender Nationalismus, (10) die Ausbreitung von Extremismus und Terrorismus, (11) Fragen von Nahrungsmittel-, Wasser- und Energiesicherheit sowie Klimawandel und (12) die Verbreitung „disruptiver Technologien“ (z. B. künstliche Intelligenz; Robotik) die Stabilität Asiens.

Was steht für die USA und ihre Partner auf dem Spiel? Als Kerninteresse nennt der Bericht den Erhalt der offenen, regelbasierten Ordnung in Asien und darüber hinaus. Ziel müsse es also sein, „to continue pursuing the objectives of security, prosperity, and freedom through the adaptation, revitalization, and defense of an updated rules-based international order in Asia“ (S. 24). Grundprinzipien preiszugeben und aufsteigende Mächte mit einer Politik des Entgegenkommens („*accommodation*“) zu besänftigen, sei daher ebenso wenig zielführend wie eine Politik der Eindämmung („*containment*“), die Spannungen anheizen würde. Stattdessen brauche es einen Mittelweg: Neue Mächte sollten eingebunden werden in bestehende Regelsysteme mit hohen Standards, doch die Governance-Strukturen müssten an die veränderte Lage angepasst werden.

Der Bericht nennt fünf Strategieelemente, um dieses Ziel zu erreichen: Erstens müssten sicherheitspolitische Allianzen und Partnerschaften in der Region gestärkt werden, wofür der Erhalt der US-Militärpräsenz unerlässlich sei. Zweitens brauche es ein konstruktives Verhältnis zu China. Kooperationsmöglichkeiten müssten ausgeschöpft, aber eigene Interessen selbstbewusst vertreten werden. Drittens sollten Wirtschafts- und Finanzinstitutionen sowie die Handelsarrangements der Region weiterentwickelt und die Teilhabe der USA gefestigt werden. Viertens brauche es neue Formen der Zusammenarbeit bei Zukunftsthemen, z. B. im Bereich Lebensmittel und Wassersicherheit. Fünftens sollten gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte gefördert werden. Um diese Strategie erfolgreich zu implementieren, sei es unerlässlich, dass die Stakeholder

der etablierten Ordnung – die USA und ihre Partner in Europa und Asien – zusammenhalten: Es müsse sowohl in Asien regionale Unterstützung kultiviert als auch die transatlantisch-transpazifische Kooperation intensiviert werden.

Zwar erfindet die „Strategie für ein Trans-Pazifisches Jahrhundert“ des Atlantic Council das Rad nicht neu. Doch sie vermittelt zwei Einsichten, die es in Europa zu durchdenken gilt: Die bisherige Sprachlosigkeit zwischen den „Transatlantikern“ und den „Transpazifikern“ muss überwunden werden, wenn der Westen die regelbasierte internationale Ordnung bewahren will. Ob es gelingt, hängt maßgeblich von den USA als dem unverzichtbaren Schlüsselstaat ab. Gut ein Jahr nach dem Amtsantritt von Donald Trump stehen die Chancen dafür leider nicht gut.

http://www.atlanticcouncil.org/images/ACSP_ASIA_STRATEGY_No12_FINAL11.pdf

Globale Trends und Probleme

United Nations Office on Drugs and Crime: World Drug Report 2017. Wien: Vereinte Nationen 2017.

Besprochen von **Fabien Merz**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich
E-Mail: fabien.merz@sipo.gess.ethz.ch

<https://doi.org/10.1515/sirius-2018-0016>

Der „World Drug Report“ des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) wird seit 1997 jährlich publiziert. Diese Publikationsreihe ermöglicht eine Übersicht über die globalen Trends im Bereich der Drogenproduktion, des Konsumverhaltens sowie der gesundheitlichen Auswirkungen des Drogenmissbrauchs in den vergangenen 20 Jahren. Für die Datenerhebung stützen sich diese Berichte auf von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten Statistiken.

Jährlich wird neben dem Aktualisieren der globalen, mit Drogen zusammenhängenden Trends auch ein weiteres für die Staatengemeinschaft relevantes Kernthema aufgearbeitet, bei dem es Wechselwirkungen mit der internationale Drogenproblematik und der Drogenpolitik gibt. In der diesjährigen Ausgabe beleuchtet der Bericht die Wechselwirkungen zwischen organisierter Kriminalität, Korruption, illegalen Finanzströmen und Terrorismus mit dem Anbau, der Produktion sowie dem Schmuggel von Drogen. Für sicherheitspolitisch Interessierte als besonders relevant dürfte sich die Abhandlung des Nexus' zwischen im Bereich des organisierten Verbrechens angesiedelter Drogenproduktion und Schmuggel sowie der Beteiligung terroristischer Gruppen am Drogenhandel erweisen.

So wird im aktuellen Bericht unter anderem die Rolle, welche die Taliban bei der Opiumkultivierung in Afghanistan spielen, hervorgehoben. Es wird festgehalten, dass laut Schätzungen bis zu 85 % des Anbaus von Schlafmohn in Afghanistan in von den Taliban kontrollierten Gebieten angesiedelt sind und dass bewaffnete Gruppierungen in Afghanistan im Jahr 2016 rund 150 Millionen US-Dollar an der Opiumkultivierung und dem Schmuggel verdient haben. Diese Dynamik wirkt sich nicht nur negativ auf die Sicherheitslage in der Region aus, sondern hat auch einen Einfluss auf die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, transnationale Heroinflüsse einzudämmen und Heroinmärkte auszutrocknen. Im Bericht wird ebenfalls prominent aufgeführt, dass sich ein ähnliches Phänomen lange auch in Südamerika feststellen liess, wo sich die FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) während Jahrzehnten unter anderem am Anbau von Cocasträuchern beteiligt und an der Produktion sowie dem Schmuggel von Kokain mitverdient hat. Da sich die FARC nach der Unterzeichnung des Friedensabkommen mit der kolumbianischen Regierung 2016 im Rahmen der Demobilisierung dazu verpflichtet hat, sich aus dem Drogengeschäft zurückzuziehen, wird sich in den nächsten Jahren zeigen, welche Auswirkungen dies mittel- bis langfristig auf den regionalen sowie auf den globalen Kokainmarkt haben wird.

Neben diesen beiden gut dokumentierten Fallbeispielen wird von den Autoren festgehalten, dass ein besseres Verständnis des Zusammenhangs zwischen organisierter Drogenkriminalität und Terrorismus aufgrund der fehlenden empirischen Datenlage leider kaum zu erreichen sei. Medienberichte, wonach sich der so genannte „Islamische Staat“ (IS) an der Produktion und dem Schmuggel von Captogen, einer amphetaminähnlichen Substanz, beteiligt hat und zum Teil auch als Endnutzer dieser Substanz in Erscheinung getreten ist, kann laut den Autoren aufgrund fehlender Nachweise nicht bestätigt werden. Gleich verhält es sich laut der UNODC im Übrigen auch mit Medienberichten, wonach sich die hauptsächlich in Nigeria operierende und mit dem IS verbündete Boko Haram am Drogenhandel beteiligt.

Aufgrund der von den Autoren der Studie selbst diagnostizierten lückenhaften Datenlage gelingt es dementsprechend auch nicht, eine globale Gesamtübersicht des Nexus' zwischen dem im Bereich der organisierten Kriminalität angesiedelten Drogenanbau, der Produktion und dem Schmuggel einerseits und dem Terrorismus andererseits herzustellen. Den Autoren ist dies durchaus bewusst Entsprechend rufen sie die Staatengemeinschaft dazu auf, sich vermehrt und proaktiver an dem Erheben und Teilen von Daten zu betätigen, um so zu einem besseren Ver-