

## **Irans Atomprogramm: Können wir lernen, die Bombe zu lieben?**

**VOLKER PERTHES:**

### **Iran – Eine politische Herausforderung. Die prekäre Balance von Vertrauen und Sicherheit**

Frankfurt am Main 2008

Suhrkamp, 159 S.

**BERND W. KUBBIG (IN ZUSAMMENARBEIT MIT SVEN-ERIC FIKENSCHER):**

### **Die Iranpolitik der Regierung Bush ab 2005. Brüche – rivalisierende Konzepte – Durchsetzungschancen**

Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Report 5/2008, Frankfurt am Main

**KARIM SADJADPOUR:**

### **Iran: Is Productive Engagement Possible?**

Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, Oktober 2008, Washington DC

**A**m Vorabend des Ramadan 2010 hält die Weltöffentlichkeit den Atem an: In der Primetime verkündet der im vorigen Sommer mit überwältigender Mehrheit im Amt bestätigte iranische Präsident Mahmoud Ahmadinejad im Staatssender IRINN die Ausrüstung der iranischen Streitkräfte mit Kernwaffen. »Durch die Gnade Gottes, des Gnädigsten, des Barmherzigsten« verfüge die islamische Republik nunmehr über das Potenzial, »jedem Feind einen vernichtenden Schlag« zuzufügen.

Die Reaktion des Auslands lässt nicht lange auf sich warten: Jerusalem beantwortet das nukleare Coming-out Teherans umgehend mit der Ankündigung, auf »jede Provokation mit beispiellosen Mitteln« zu reagieren, während Washington eine dringliche Sitzung des Weltsicherheitsrates einberuft. Dieser verurteilt den »eklatanten Bruch des Nichtverbreitungsvertrags auf das Schärfste«. Zugleich mahnt Washington das Teheraner Regime eindringlich »zu Besonnenheit«. Der

Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union »bedauert« die Entwicklung »zutiefst« und fordert nachdrücklich die Bildung einer »institutionalisierten Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im ›Greater Middle East‹«. Nur so könne die »nukleare Büchse der Pandora durch Dialog und Kooperation geschlossen werden«.

So weit das Szenario. Bekanntlich würde eine solche Entwicklung von den allermeisten westlichen Beobachtern als katastrophal bewertet. Doch bei aller Einigkeit über die Ablehnung eines nuklear bewaffneten Iran herrscht derzeit zugleich ein Höchstmaß an Unklarheit über die tatsächlichen taktischen und strategischen Ziele Teherans. Ergänzt wird diese Unsicherheit durch ein nur unbeholfen abgestimmtes Nebeneinander verschiedener politischer Mechanismen der internationalen Gemeinschaft, die dem Iran den Schritt hin auf atomare Bewaffnung versperren sollen. Die Gretchenfrage im Kern: Wie reagiert »Global Governance« auf eine immer selbstbewusster agierende Islamische Republik, die mit dem nuklearen Feuer zu spielen scheint?

In dieser Diskussion ist dabei seit der Veröffentlichung des »National Intelligence Estimate« im November 2007 ein Umdenken zu beobachten – vor allem in Washington selbst. Zur Erinnerung: In einem konzertierten und weitgehend überraschenden Einwurf berichteten die US-amerikanischen Nachrichtendienste einhellig, dass der Iran sein Programm zur Entwicklung nuklearer Waffen vor etwa vier Jahren eingestellt habe. Damit wurde für die Regierung Bush ein Erstschlag gegen iranische Nuklearanlagen faktisch unmöglich. Noch einige Wochen zuvor hatte Präsidentschaftskandidat McCain die Stimmung in Teilen des Weißen Hauses durch Neuinterpretation eines Beach-Boy-Klassikers mit einer unverhohlenen Drohung gegen Teheran auf den Punkt gebracht. In einer Wahlkampfveranstaltung intonierte er unter dem Applaus der Zuhörer »Bomb, bomb, bomb Iran«. Diese Option scheint nach der Wahl Barack Obamas nun vorerst vom Tisch.

Doch als wie nachhaltig wird sich die Umorientierung nach der Stabsübergabe im Weißen Haus nun erweisen? Und: Über welche Handlungsoptionen verfügt die internationale Gemeinschaft in den kommenden Jahren in Bezug auf den Iran? Welche Szenarien lassen sich erkennen? Wie kann politisch reagiert werden?

Aufschluss bringen drei aktuelle Publikationen, die sich dieser »politischen Herausforderung« (Volker Perthes) auf verschiedene Weisen nähern. Während Bernd Kubbig von der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung den Fokus auf die inneramerikanischen Diskussionsprozesse und die Machtverschiebungen zwischen neokonservativen Hardlinern und »konservativen Realisten« richtet, lotet Karim Sadjadpour von der Carnegie Endowment mögliche Kooperationsfelder zwischen US-amerikanischen Politiklinien und iranischen Interessen aus. Einen Blick in die Zukunft und auf mögliche Konsequenzen einer nuklearen Bewaffnung Teherans wirft dagegen Volker Perthes, Direktor der Stif-

tung Wissenschaft und Politik. Die Publikationen hinterfragen in der Summe verschiedene politische Einschätzungen, die immer wieder als unumstößliche Wahrheiten präsentiert werden.

Dabei wird an Kritik nicht gespart. Grundsätzlich gehen die Autoren davon aus, dass die seit 1979 betriebene us-amerikanische Iran-Politik nunmehr vollständig gescheitert ist. Dabei habe auch die unter der Regierung Bush II vorgenommene Verschärfung des klassischen »Containment«-Ansatzes zu keinerlei substantiellem Erfolg geführt. Im Gegenteil: Teheran befinde sich heute als aufstrebende regionale Führungsmacht trotz vielschichtiger tatsächlicher und lediglich perzipierter Bedrohungen realpolitisch in einer durchaus komfortablen Lage. »Irans internationaler Einfluss ist heute größer als je zuvor«, fasst Sadjadpour diese Bestandsaufnahme zusammen. Unterfüttert werden kann diese Einschätzung überzeugend durch Verweis auf den Sturz des anti-schiitischen Taliban-Regimes in Afghanistan sowie den Fall Saddam Hussein, der den Irak zu einem anti-iranischen Bollwerk stilisiert hatte. In Bezug auf die Subregion steht Teheran zwar durchaus unter Druck, verfügt zugleich aber über eine ganze Reihe von Trümpfen, die – so scheint es – nur darauf warten, ausgespielt zu werden.

Doch wer entscheidet in Teheran über die einzelnen Spielzüge der laufenden Auseinandersetzung? Wie können Entscheidungsstrukturen analytisch gefasst werden? Überzeugend brechen die Studien mit einer Einschätzung, die sich auf die Frage nach der Rationalität und der Interessengeleitetheit der iranischen Machthaber bezieht. Kritische Beobachter konstatieren seit langem, dass die öffentliche Konstruktion »irrationaler« us-Kontrahenten gerade im Nahen und Mittleren Osten zu den Traditionslinien amerikanischer Sicherheitsdiskurse zählt. In wechselnden Rollenzuschreibungen werden dabei nahöstliche Machthaber als per se nicht dialogfähig präsentiert. Sicher, aufmerksamkeitsheischende Eskalationsrhetorik verschiedener Akteure erleichtern diese Beurteilung bisweilen durchaus. Dennoch ist zu fragen, ob die Zuordnung unliebsamer politischer Akteure in eine Pauschalkategorie irrationaler »Rogues« nicht auch und vor allem dazu dient, politisch gewollte Schwerpunktsetzungen als alternativlos zu zementieren. Die Liste der »irrationalen Akteure« ließe sich schließlich von Muammar Gaddafi, über Anwar As Sadat, Yassir Arafat und Saddam Hussein bis hin zu Mahmoud Ahmadinejad ziehen und entfaltet dabei nicht nur in Washington, sondern auch in Israel politische Wirkung.

Ohne diese Akteure unreflektiert gegen Kritik in Schutz nehmen zu wollen, ist mit einigem Recht zu fragen, inwiefern solche Kategorisierungen zielführend sind. Bezogen auf den Iran steht das Urteil Perthes dabei fest: Der Iran sei »ein rationaler Akteur« mit grundsätzlich »legitimen Interessen« und müsse als solcher behandelt werden. Gerade westliche Entscheidungsträger erlügen jedoch immer wieder der Versuchung, »Feindseligkeit mit Irrationalität zu verwechseln«. Der Unterschied beider Kategorien ist politisch jedoch eminent. Denn während »Feindseligkeit« immer auch Ansätze zur Überwindung dieses Status

beinhalten kann, muss sich »Irrationalität« jedem sachlichen Versuch des Ausgleichs fast zwangsläufig entziehen. Politische Instrumente müssen schließlich in dem Moment versagen, in dem Opponenten die Fähigkeit zu rationalem Abwägen von Konsequenzen und Alternativen abgesprochen wird. Maßgeblich für eine Absage an eine solche Wahrnehmung der Teheraner Wirklichkeit ist dabei nicht zuletzt ein Blick auf iranische Politikfelder. Eine durchaus rationale und auf die Mehrung eines nüchtern bemessenen Eigennutzes ausgerichtete Politik Teherans im Irak, aber auch an anderen Schauplätzen, dient hier zumindest als ermutigendes Indiz. Dabei buchstabiert Sadjadpour die geopolitische »Tour d'Horizon« zwischen Israel/Palästina, Afghanistan und dem Irak durchaus aus und verweist auf weit größere Gemeinsamkeiten »als auf den ersten Blick ersichtlich«.

Bei allem Unwohlsein bezogen auf iranische Rhetorik setzen sich Sadjadpour und Perthes daher klar für einen deutlich aufgewerteten Dialog mit iranischen Entscheidungsträgern ein. Sadjadpour bringt es dabei auf den Punkt, wenn er feststellt, dass die Frage heute nicht mehr laute, »ob« mit dem Iran zu sprechen sei, sondern vielmehr »wie dies geschehen solle«. An dieser Stelle verweisen beide Autoren übereinstimmend auf einen neuen Ansatz, der in seiner Schlichtheit letztlich viel über die Qualität der bis dato aufgenommenen Dialogfäden zwischen Washington und Teheran verrät. Sowohl Perthes als auch Sadjadpour empfehlen direkte Angebote an den iranischen Revolutionsführer Khamenei. Die so überzeugende wie simple Ratio: »Der Revolutionsführer, nicht der Präsident oder der Sekretär des Obersten Nationalen Sicherheitsrates, muss schließlich am Ende die strategischen Entscheidungen treffen« (Perthes).

Durch einen solchen Ansatz ließen sich in der Tat zahlreiche Schwierigkeiten des in Bagdad und Sharm Al Sheikh begonnenen Dialogprozesses zwischen den Vereinigten Staaten und Teheran abfangen. Denn nicht zuletzt leiden sämtliche Dialogversuche auch darunter, dass die Gemengelage divergierender und konkurrierender Machtzentren im »hybriden System des Iran« (Perthes) nur schwer zu durchschauen ist. Zweckmäßig wäre daher tatsächlich ein höchstrangiger Dialog, der Fehlinterpretationen durch falsche Zuordnungen zumindest unwahrscheinlicher macht. Die Tragweite dieser Forderung und ihre politische Brisanz ist dabei freilich kaum zu überschätzen. Zu bedenken geben möchte man Skeptikern – bei aller Unangemessenheit historischer Parallelen – jedoch zumindest als Zwischenruf die Frage, wie denn etwa Ost-West-Annäherung zwischen Washington und Moskau ohne direkte Kontakte zwischen den Machtzentren und lediglich über den Umweg nachgeordneter und herrschaftsferner Akteure hätte hergestellt werden können. Auch bezogen auf Teheran gilt: Um relevant zu sein, muss Diplomatie relevante Akteure zusammenbringen.

Doch was wäre die Voraussetzung für solche Gespräche? Würde die Aufnahme direkter Dialogfäden nicht iranisches Fehlverhalten belohnen? Eben nicht, argumentiert Kubbig: »Das direkte Gespräch, verbunden mit konkreten Angeboten, könnte diejenigen in Teheran stärken, die zu einem verantwortlichen

Außenverhalten in der Region bereit sind.« Anzufügen wäre darüber hinaus, dass diplomatische Prozesse per se nicht in erster Linie als Zugeständnisse für Wohlverhalten begriffen werden sollten. Solange Diplomatie lediglich als Fortsetzung von Realpolitik mit anderen Mitteln betrieben wird, kann sie im volatilen Umfeld des Mittleren Ostens keine Zukunft haben.

Klar ist dabei aber zugleich auch, dass ein solcher Dialog nur dann erfolgversprechend geführt werden kann, wenn er auf beiden Seiten des Verhandlungstisches mit Bestandsgarantien für die beteiligten Akteure bzw. deren engste Verbündete verknüpft wird – sprich, wenn das »Damoklesschwert des gegebenenfalls gewaltsamen Regimewechsels« nicht mehr länger die Agenda bestimmt (Kubbig). Somit klingt die Empfehlung der Experten, den zumindest rhetorisch eliminatorischen Israelgegner Ahmadinejad zu umgehen, durchaus überzeugend. Auf amerikanischer Seite sollte dieses Vorgehen durch Aufhebung der von Washington verfolgten »Regime Change Policy« ergänzt werden, die seit 2006 in der »National Security Strategy« festgelegt ist. Zwar wäre dies – wie Kubbig richtig feststellt – sicher kein »Allheilmittel« für eine iranisch-amerikanische Annäherung, aber zumindest ein Schritt in die richtige Richtung.

Doch ist ein solcher Dialog vor dem Hintergrund des zumindest vermuteten kontinuierlichen Waffenschmiedens im Iran tatsächlich zielführend? Hierzu ist zunächst festzustellen, dass derzeit kein Beobachter mit Gewissheit sagen kann, ob Iran tatsächlich Interesse an einer nuklearen Aufrüstung hat. Fakt ist – so Perthes –, dass »heute gar nicht so sicher ist, was Iran »wirklich« will«. Wahrscheinlich sei eher, dass Teheran eine abschließende Entscheidung über die nukleare Option bislang nicht gefällt habe. Dies eröffnet Spielräume, führt aber angesichts des nicht unerheblichen nuklearen Restrisikos letztlich auch zu der Frage, was ein nuklear aufgewerteter Iran für die Fortentwicklung des regionalen, aber auch globalen Systems bedeuten würde. Wäre ein atomar bewaffneter Iran tatsächlich »inakzeptabel« und die Akzeptanz eines nuklearen Aufstiegs Teherans »unverzeihlich«, wie von US-Präsident Bush mehrfach betont?

Hier betritt Perthes Neuland. Zwar erkennt er die erheblichen Verwerfungen, die eine durch den Iran eingeleitete weitere Aushöhlung des Nichtverbreitungsregimes mit sich brächte, doch bleibt er in seiner Folgeabschätzung wohltuend nüchtern. Perthes verweist eindringlich auf die Möglichkeit eines nuklearen Wettrüstens in der Region sowie auf ein weiter gesteigertes Selbstbewusstsein Teherans, das sich nicht nur im Libanon, Irak und Syrien, sondern auch in den Palästinensischen Gebieten niederschlagen könnte.

Angesichts der (verständlichen) Aufgeregtheit, mit der diese Fragen in der Regel diskutiert werden, ist Perthes folgende Analyse hier jedoch so eindeutig wie in den Konsequenzen kontrovers. Für Perthes ist klar, dass ein atomar bewaffneter Iran die neugewonnenen Nuklearkapazitäten eben nicht zum Bau einer »islamischen Bombe« einsetzen würde. Pakistan könnte sich hier als Vorbild erweisen, wobei sich Teheran mittelfristig sogar als »verantwortungsbewusster«

präsentieren könnte als das Regime in Islamabad. Dies wohl auch, weil nukleare Abschreckung aus Israel vor dem Hintergrund der hinlänglich bekannten Zweitschlagskapazitäten nach wie vor Bestand hätte.

Diese klaren Worte sind verdienstvoll. Zu fragen wäre jedoch gerade in Bezug auf das befürchtete Ausbrechen eines ungebremsen regionalen Wettrüstens, wie realistisch eine solche Entwicklung tatsächlich wäre. Zwar verweist Perthes korrekt auf die Ankündigung Saudi-Arabiens, Ägyptens, Syriens, Jordaniens und anderer Staaten der Region, zivile Nuklearprogramme entwickeln zu wollen. Allerdings bleibt letztlich unklar, weshalb diese Bekanntgaben als stringente Entwicklung hin auf nukleare Proliferation und somit auf das Ende des Nichtverbreitungsregimes gedeutet werden müssen. Weshalb etwa sollten US-Sicherheitsgarantien per nuklearem Schutzschild, die in Westeuropa, Japan, Südkorea und Taiwan ein kernwaffentechnisches Aufrüsten verhindert haben, nicht auch im Mittleren Osten das Hochrüsten in ein multipolar-labiles Gleichgewicht des Schreckens verhindern können?

Zugespitzt lautet die Frage hier letztlich: Wäre es nicht denkbar, dass die Region einen nuklearen Iran zwar nicht lieben lernen kann, aber geschützt durch US-Sicherheitsgarantien doch einen Weg finden könnte, mit ihm zu leben? Denn mit welchen Mechanismen – und auch dies spricht Perthes an – würde die internationale Gemeinschaft letztlich auf einen nuklearen Iran reagieren? Im Anschluss an Jahrzehnte währende »Containment«- und »Rollback«-Phantasien sowie an die seit Jahren durch Prämissen und Vorbedingungen belasteten Verhandlungsversuche böte sich der internationalen Gemeinschaft als einzig realistisches Reaktionsmuster letztlich eine Politik des vorbehaltlosen Dialogs und der klassischen Entspannungspolitik an. Doch wenn dies *nach* einem nuklearen Coming-out Teherans die einzige globale Reaktionsmöglichkeit sein dürfte, stellt sich eine fundamentale Frage: Warum beginnt die internationale Gemeinschaft mit solchen substantiellen und regime-affirmativen Angeboten nicht schon heute? Gerade solche Angebote würden die Attraktivität der nuklearen Option für Teheran im Vorfeld erheblich reduzieren und die Wahrscheinlichkeit einer iranischen Bombe deutlich verringern. Zugleich würde ein vorbehaltloser Dialog mit den tatsächlich Verantwortlichen in Teheran die iranische Herausforderung des Westens in eine politische Herausforderung für den Iran verwandeln. Und eine solche wäre allemal zielführender als eine weitere Runde im nuklearen Sanktionspoker.

*Michael Bröning,  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin*

## Partnerschaft auf Augenhöhe?

**DORIS DIALER:**

### **Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt.**

### **Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens**

Frankfurt am Main 2007

Brandes & Apsel, 296 S.

**Z**u mittlerweile 78 Ländern in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP) unterhalten die Europäische Union (EU) bzw. die Europäische Gemeinschaft (EG) und ihre Mitgliedstaaten privilegierte handels- und entwicklungspolitische Beziehungen. Diese Zusammenarbeit geht bereits auf die Assoziierung der belgischen und französischen Kolonien mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957/58 zurück. Der ursprünglich asymmetrische Charakter dieser Kooperation sollte mit dem 2003 in Kraft getretenen, nach dem Ort seiner Unterzeichnung im Jahr 2000 so benannten Partnerschaftsabkommen von Cotonou endgültig überwunden werden. Inwieweit dies gelungen ist, wird von Wissenschaftlern und Nichtregierungsorganisationen allerdings kritisch hinterfragt. Auch die österreichische Politikwissenschaftlerin Doris Dialer betont in ihrer Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens die Ambivalenzen der EU-AKP-Beziehungen.

Beim Lesen des Untertitels des Buches, das auf einer 2005 an der Universität Innsbruck eingereichten Dissertation beruht, stellt sich sofort die Frage: Was ist politisch – was nicht? Kenner des Cotonou-Abkommens denken beim Stichwort »politische Dimension« zunächst an dessen so überschriebene Artikel acht bis 13. Darin vereinbaren die Vertragsparteien, einen permanenten politischen Dialog zu Grundsatzfragen ihrer Partnerschaft führen zu wollen. Sie bekennen sich zu Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung (hier verstanden als Korruptionsbekämpfung) als den entscheidenden Grundlagen ihrer Zusammenarbeit. Bei Verletzung sind Konsultationen nach Maßgabe der Artikel 96 bzw. 97 vorgesehen, die in einer Aussetzung der Vertragsbeziehungen als »Ultima Ratio« enden können. Weitere politische Kooperationsfelder sollen das Gebiet der friedenserhaltenden Maßnahmen, Krisenprävention und Konfliktlösung sowie der Kampf gegen den Terrorismus bzw. die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, aber auch die Migrationspolitik bilden. Durch diese Ergänzung der reinen Handels- und Entwicklungspolitik um genuin politische Aspekte hebt sich das Cotonou-Abkommen von den Vorgänger-Konventionen von Lomé (1975–2000) deutlich ab.

Der neue Vertrag illustriert beispielhaft, wie sich die Fortschritte der europäischen Integration in den EU-Außenbeziehungen niederschlagen. Er verdeutlicht insbesondere die seit der Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Vertrag von Maastricht (1993)

gewachsenen Akteurskapazitäten des vereinten Europa und seinen Anspruch, nicht länger nur ein ökonomischer Riese zu sein, sondern auch eine weltpolitisch bedeutsame Rolle zu spielen. Es hätte folglich nahegelegen, sich darauf zu beschränken, den entsprechenden Abschnitt im Cotonou-Abkommen in seinen integrationspolitischen Entstehungskontext einzuordnen, die darin formulierten normativen Ansprüche herauszuarbeiten und ihre tatsächliche Umsetzung ausführlich zu beleuchten. Dialer löst sich jedoch von dem, was die Vertragsparteien selbst als politische Dimension ihrer Beziehungen bezeichnen, und erweitert den Begriff so sehr, dass ihr letztlich eine Darstellung des gesamten Abkommens möglich wird. Damit tritt sie der These entgegen, Handels- und Entwicklungsfragen seien unpolitisch.

Im theoretisch-historischen Teil (Kapitel I) bereitet die Verfasserin die beschriebene Perspektiven-Erweiterung vor. Dazu setzt sie sich u. a. mit dem umstrittenen Begriff der »Entwicklung« auseinander, der meist im Sinne von »Fortschritt« gebraucht wird und dessen Verwendung im Kontext der Nord-Süd-Beziehungen häufig bereits auf der diskursiven Ebene ein asymmetrisches Verhältnis impliziert. Eine echte Partnerschaft zwischen ungleich »entwickelten« Akteuren begründen zu wollen, ist aus diesem Blickwinkel betrachtet ein hoher Anspruch, setzt er doch voraus, den Empfängerländern Initiativrechte zu belassen und sich am Prinzip der Eigenverantwortung zu orientieren. Fraglich ist, inwieweit dies angesichts der beobachtbaren Verwischung der Grenzen zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik von Seiten der EU gelingen kann. Schon ein oberflächlicher Vergleich der Akteurskapazitäten der EU mit der AKP-Gruppe (Kapitel II) macht zudem deutlich, wie ungleich die Verhandlungsmacht zwischen den Vertragsparteien verteilt ist, wenngleich gerade die Afrikanische Union (AU) deutliche Anstrengungen unternimmt, mit europäischer Hilfe den eigenen institutionellen Rahmen zu stärken und damit ihre Handlungsspielräume zu erweitern.

In Kapitel III der Arbeit, das explizit der Stärkung der politischen Dimension der EU-AKP-Beziehungen im engeren Sinne gewidmet ist, erörtert die Autorin die theoretischen Voraussetzungen für das Gelingen des politischen Dialogs, die Bedeutung der Menschenrechts- und Demokratieförderung als Querschnittsaufgabe und die politische Konditionalisierung der Zusammenarbeit. Auch streift sie die Friedenspolitik und widmet sich etwas ausführlicher der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in das Kooperationsmodell von Cotonou. Leider beschränkt sich ihre Analyse hier quasi auf die theoretischen Bedingungen der Möglichkeit eines Erfolgs. Eine empirische Überprüfung der Umsetzung der im Cotonou-Abkommen festgehaltenen, explizit politischen Ambitionen unterbleibt weitgehend. Die Gründe hierfür sind wohl vor allem praktischer Natur. So erlaubt die unübersichtliche Quellenlage derzeit kaum fundierte Aussagen über tatsächliche Erfolge und Misserfolge des permanenten politischen Dialogs. Auch der Umstand, dass das Cotonou-Abkommen bei Abschluss der Dissertation erst

kurze Zeit in Kraft war, dürfte für die Beschränkung auf theoretische Aspekte eine Rolle gespielt haben.

Der Handels- und Hilfsdimension, die nach wie vor den Schwerpunkt der EU-AKP-Zusammenarbeit bildet, widmet Dialer ihrem weiten Politikbegriff entsprechend einen eigenen Abschnitt (Kapitel IV). Die Begründung hierfür liefert ihre Brückenhypothese, wonach Armut als »eine der schwersten und umfassendsten Menschenrechtsverletzungen« (S. 141) zu werten sei. Begreift man die Durchsetzung der unteilbaren Menschenrechte als eine genuin politische Aufgabe, so können auch Fragen des Handels und der Entwicklungsfinanzierung (hoch-) politischer Natur sein, weil sie grundsätzlich armutsrelevant sind. Der liberalen Hoffnung der EU-Kommission, dass eine weitgehende wirtschaftspolitische Öffnung der AKP-Länder zu mehr Wohlstand und letztlich zur Armutsminderung führen wird, mag sich die Verfasserin dabei nicht anschließen. Vielmehr sieht sie zwischen den vertraglich fixierten neuen Armutsbekämpfungsstrategien und dem Ziel der beschleunigten Weltmarktintegration eine spannungsreiche Dialektik am Werk. So entspricht das Cotonou-Abkommen zwar einerseits der Forderung der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, die Verringerung der absoluten Armut in der Welt zum Entwicklungsziel Nummer eins zu machen. Andererseits nimmt es aber auch die aus den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) abgeleitete Forderung auf, die bisher von der EU/EG asymmetrisch gewährten Zollpräferenzen durch reziproke Freihandelsabkommen zu ersetzen. Entsprechend kritisch beurteilt Dialer die Verhandlungen um regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs), deren Abschluss noch nicht in Sicht ist. Es bleibt anzufügen, dass eine erste Revision des Cotonou-Abkommens 2005 keine grundlegende Neuausrichtung in Handelsfragen brachte, sondern lediglich eine Akzentuierung der politischen Dimension im engeren Sinne sowie Neuerungen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung (Kapitel V).

Aberundet wird der Band durch eine Fallstudie zum Umgang der EU mit der politisch-militärischen Krise in der Elfenbeinküste (Côte d'Ivoire) zwischen 2000 und 2005 (Kapitel VI), die Einblicke in das Brüsseler Krisenmanagement erlaubt. Dabei wird schnell deutlich, dass Europa in diesem Fall eine untergeordnete Rolle spielte. So hat die EU zwar Sanktionsbeschlüsse des UN-Sicherheitsrats umgesetzt und Krisengespräche gemäß Artikel 96 des Cotonou-Abkommens geführt, sich ansonsten aber weitgehend im Hintergrund gehalten. Umfangreichere Beiträge zur Eindämmung bzw. Lösung der »ivorischen Krise« leisteten indessen die Friedenstruppen Frankreichs und der Vereinten Nationen sowie die AU durch Vermittlungsinitiativen auf diplomatischer Ebene. Grundsätzlich begrüßt die Autorin in diesem Zusammenhang die Einrichtung der Afrikanischen Friedensfazilität, mit der die EU Hilfe beim Aufbau eigener afrikanischer Friedenssicherungskapazitäten leistet. Ihre Finanzierung aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ist aber umstritten und wird von Kritikern gern als Beispiel für eine problematische Vermengung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik genannt.

Gefordert sei die EU in der Elfenbeinküste darüber hinaus als ordnungspolitische Kraft in der Postkonfliktphase.

Insgesamt betrachtet ist Dialer eine umfassende politikwissenschaftliche Einführung in die Systematik und Problematik des Cotonou-Abkommens gelungen. Trotz des streckenweise technisch-deskriptiven Stils bleibt der Band gut lesbar sowie für entwicklungs- und europapolitisch Interessierte gleichermaßen aufschlussreich. Ein vollständiges Abkürzungs- und ein umfangreiches Literaturverzeichnis erleichtern den Gebrauch. Als sinnvoll erweist sich auch die angehängte Übersicht über die zwischen 1996 und 2004 geführten politischen Konsultationsverfahren im Krisenfall nach Artikel 366a des Lomé- bzw. Artikel 96/97 des Cotonou-Abkommens. Die Tabelle wirft jedoch auch Fragen auf und lässt erneut den Wunsch nach mehr Empirie im Hauptteil aufkommen. Unter welchen Bedingungen führen solche Konsultationen z. B. zum Erfolg? Wie kann ein Aussetzen der Vertragsbeziehungen in der Praxis vermieden werden? Werden die Sanktionsmöglichkeiten durch die EU einheitlich angewendet? Hier besteht zweifelsohne weiterer Forschungsbedarf.

*Axel Biallas,  
Berlin*

**RONALD DEIBERT / JOHN PALFREY / RAFAL ROHOZINSKI /  
JONATHAN ZITTRAIN (Hrsg.):**

**Access Denied. The Practice and Policy of Global Internet Filtering**

Cambridge/USA 2008

MIT Press, 457 S.

In den 1990er Jahren löste das Internet insbesondere in den zivilgesellschaftlichen Segmenten vieler Staaten einen Enthusiasmus aus, der auf eine breiter angelegte politische Partizipation nicht nur in den westlichen Demokratien, sondern insbesondere auch in autoritär regierten Staaten abzielte. Die angenommene Unkontrollierbarkeit des Cyberspace sollte oppositionellen Parteien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) die Möglichkeit geben, ihre politischen Standpunkte zu verbreiten, ihre Anhängerschaft zu erweitern und langfristig einen Demokratisierungsprozess einzuleiten. Ignoriert wurde allerdings vielfach die Tatsache, dass in den jeweiligen Staaten nur ein Bruchteil der Bevölkerung überhaupt Anschluss an das Netz hatte, was in den folgenden Jahren auch weitgehend so bleiben sollte. Der Informationsfluss konnte also hauptsächlich von besagten Staaten in z. B. westliche Demokratien laufen, von wo man sich Hilfe beim Aufbau demokratischer Strukturen erhoffte. So auch in Burma/Myanmar, wo sich zuletzt im September 2007 eine von Mönchen angeführte Protestbewegung den Weg in die weltweite Öffentlichkeit verschaffte, indem sie

Bilder und Filme ihrer Demonstrationen und Konfrontationen mit der Militärregierung über das Internet verbreitete. Anders als bei früheren Unruhen im Jahr 1988 dauerte es nun nicht mehr mehrere Tage, sondern lediglich wenige Stunden, bis Informationen den Weg in die weltweite Öffentlichkeit fanden. Doch auch die Militärregierung des Landes hatte nicht tatenlos zugehört, wie ihr die Kontrolle des Informationsflusses entglitt. Entsprechend blockierte sie nach wenigen Tagen landesweit den Zugang zum Internet und schnitt das Land somit vom elektronischen Informationsaustausch ab.

Wie in dem gerade beschriebenen Fall nehmen weltweit zunehmend Regierungen Einfluss auf die Inhalte, die der Bevölkerung des jeweiligen Landes im Netz zur Verfügung stehen. Zuletzt wurde während der Olympischen Spiele in China in breiterem Umfang darüber berichtet, dass das Land bestimmte Bereiche des Internets blockiert. Dazu zählen vor allem Webseiten mit Bezug zu globalen Themen wie Menschenrechte und Demokratie, aber auch nationale Fragen wie die Situation von Uiguren, Mongolen und Tibetern in China. Mit »Access Denied« haben nun Wissenschaftler der OpenNet Initiative (ONI) die erste strikt akademische Studie zum Thema »Internet Filtering« vorgelegt. Die OpenNet Initiative ist ein Zusammenschluss von Mitarbeitern des Citizen Lab der Universität von Toronto, des Berkman Centre der Harvard Law School, der Advanced Network Research Group der Universität Cambridge und des Oxford Internet Institute. Die Studie befasst sich mit der Untersuchung von 40 Staaten im Jahr 2006 mit dem Ergebnis, dass 26 von ihnen Internetfilter nachweislich anwenden. Bei der Auswahl der Staaten begrenzte das Forscherteam die Fälle hauptsächlich auf asiatische und afrikanische Staaten, mit einzelnen Ausnahmen aus Europa (Weißrussland, Moldawien und Ukraine) und Lateinamerika (Kuba und Venezuela). Die Tatsache, dass das Internet auch in westlichen Industriestaaten gefiltert wird, ließen sie mit dem Hinweis außen vor, dass zu diesen Ländern bereits an anderer Stelle publiziert wurde. Das Buch besteht aus sechs Kapiteln und einer anschließenden 280-seitigen Darstellung der Internetnutzung und Blockierung in allen Regionen der Welt sowie in den der Studie zugrunde liegenden Staaten.

Die Motive für das Filtern von Internetinhalten lassen sich Robert Faris und Nart Villeneuve von der ONI zufolge in drei Hauptbereiche teilen: politische Interessen, soziale Normen und Moralvorstellungen sowie Sicherheitsinteressen (S. 9). Hinzu fügen sie einen vierten Bereich, den sie als relevant für die Nutzung von Informationen aus den ersten drei Gebieten ausmachen: Internettools wie automatische Übersetzungsseiten, Webseiten zur anonymen Netznutzung (z. B. Proxymserver) oder Blogangebote. Dazu kommen Filtersysteme aus wirtschaftlichen Interessen, wie etwa zum Schutz geistigen Eigentums (so vor allem in Westeuropa und Nordamerika) oder auch »VoIP«-Angebote zum Telefonieren über das Internet, die zum Beispiel in Vietnam und Syrien blockiert werden. Den Autoren zufolge geschieht dies zum Schutz der einheimischen Telekommunikationsbranche, die von ausländischen Anbietern unterboten würde. Dabei findet

der Filtervorgang auf zwei Ebenen statt: auf nationaler Ebene über die gesamte Infrastruktur oder auf Ebene der Internet Service Provider (ISP). Die Techniken selbst beschreiben die Verfasser als »IP-Blocking«, »DNS-Tampering«, »Blockpage« und »Keyword«. Bei »IP-Blocking« handelt es sich um eine preiswerte, aber auch ungenaue Option, bei der einzelne IP-Adressen von ungewünschten Servern blockiert werden. Dadurch werden aber nicht einzelne auf diesem Server befindliche Seiten zensiert, sondern der gesamte Inhalt des Servers, so dass auch Inhalte betroffen sein können, die dem Zensurregime ihrem Inhalt zufolge nicht unterliegen würden. Beim »DNS-Tampering« wiederum sorgt eine ISP-interne Konfiguration dafür, dass mittels einer Veränderung von IP-Adressen bestimmte Webseiten nicht oder fehlerhaft angezeigt werden. Die dritte Technik wendet eine Liste bestimmter Webseiten an, bei deren Aufruf automatisch eine »Blockpage« angezeigt wird, also eine Webseite mit dem Hinweis darauf, dass die eigentlich aufgerufene Seite blockiert wurde. In einigen Staaten wie z. B. Tunesien haben »Blockpages« das Erscheinungsbild einer Internet-Explorer-Fehlermeldung, wodurch verschleiert wird, dass die gesuchte Seite gefiltert wurde. In anderen Fällen (z. B. Usbekistan) werden automatische Weiterleitungen eingesetzt, die den Anwender beim Aufruf einer gefilterten Seite auf eine offizielle Microsoftseite umleiten, um die stattgefunden Filterung nicht direkt zu offenbaren (S. 16). Der Keywordfilter funktioniert nach dem Suchprinzip innerhalb der Webseite. Während bei den vorherigen Techniken die Adressen der Webseiten durchsucht werden, findet in diesem Fall eine Suche auf der gesamten Seite statt – eine Technik, die allerdings zum Zeitpunkt der Untersuchung von keinem der in der Studie genannten Staaten nachweislich genutzt wurde. Interessant erscheint dabei, dass Filterregime nicht zwangsläufig zentral gesteuert werden und als eine direkt von Regierungsseite ausgehende Zensur betrachtet werden können. So ist es in einigen Ländern möglich, schriftlich Beschwerde gegen die Blockierung einzelner Webseiten einzulegen (z. B. in Iran, Saudi Arabien und Oman). Die Autoren gehen an dieser Stelle nicht weiter auf die Frage ein, auf welche Weise derartige Beschwerden bearbeitet werden. In anderen Fällen stellten die Autoren fest, dass einzelne ISP die Auswahl der zu filternden Seiten selbst bestimmten. Dies ist ein eindeutiger Hinweis darauf, dass keine zentralen Vorgaben zur Blockierung bestimmter Webangebote vorlagen.

Die Möglichkeit der Beschwerdeeinreichung lässt sich sogar als Eingestehung von Schwachpunkten im Internetfilterregime einzelner Staaten interpretieren. Denn kein Filtersystem schafft es bisher, sein Ziel exakt zu erreichen. Dort, wo eine große Zahl an Webseiten geblockt werden soll, fallen regelmäßig einzelne (oder auch viele) durch das Filtersystem. In anderen Fällen werden Webseiten geblockt, obwohl ihr Inhalt der jeweiligen Regierung als unbedenklich erscheint. »Overbreadth« und »underbreadth« nennen Jonathan Zittrain und John Palfrey dieses Phänomen (S. 46ff). Verantwortlich für diese Ungenauigkeit der Filterung ist die von den Staaten angewandte Methode. Viele nutzen kommerzi-

elle Serviceangebote von US-amerikanischen Firmen wie SmartFilter, Websense oder Fortinet. Im Angebot dieser Firmen befinden sich u. a. Filterlisten zu verschiedenen Themen wie Drogen, Glückspiel, Pornografie usw. Diese vorgefertigten Angebote können bei der Vielzahl an existierenden Webseiten kaum eine genaue Trefferquote erreichen. Dies liegt neben technischen Gründen auch daran, dass zwar englischsprachige Webangebote in die entsprechenden Listen aufgenommen werden, Webseiten in anderen Landessprachen aber oft nicht registriert werden. Zittrain und Palfrey zufolge kann aber auch ein ungenaues Filtersystem seine eigene Effizienz entfalten, indem es Anwendern deutlich macht, dass bestimmte Internetangebote als nicht erwünscht betrachtet und überwacht werden. Dadurch kann es zu einer Selbstzensur der Anwender kommen (S. 35). Aufgrund der je nach Staat variierenden Filtersysteme sprechen die Verfasser gar statt vom World Wide Web von einem Saudi Wide Web, einem Thai Wide Web oder einem Uzbek Wide Web. (S. 31). Das Resultat der Filterregime sei »(...) the emergence of an increasingly balkanized Internet« (S. 30).

Auf die technischen Aspekte des Filterns gehen Steven J. Murdoch und Ross Andersson in ihrem Beitrag »Tools and Technology of Internet Filtering« ein. Während die technischen Fragen in den vorherigen Beiträgen zwar erwähnt, aber nicht weiter erläutert wurden, beginnen die beiden Verfasser quasi bei null und geben eine kurze Einführung in die Funktionsweise des Internets. Dies geschieht sehr knapp und wird von einigen Grafiken unterstützt, was besonders für Einsteiger in die Materie eine große Hilfe sein wird. Denn ohne das Verständnis vom »Domain Name System« (DNS) oder »Proxyservern« lässt sich nicht nachvollziehen, wie eine Webseite tatsächlich geblockt werden kann. In kurzen Unterkapiteln werden hier verschiedene Filtermethoden dargestellt, wie »TCP/IP Header Filtering«, »TCP/IP Content Filtering«, »DNS Tampering« und »HTTP Proxy Filtering«. Darüber hinaus werden auch andere Sicherheitsaspekte wie »Denial of Service Attacks« (DoS) sowie Themen wie Zuverlässigkeit und Kosten kurz angesprochen, aber nicht sehr ausführlich behandelt.

Im vierten Kapitel, »Filtering and the International System«, führen Mary Rundle und Malcolm Birdling eine juristische Analyse durch, die sich zunächst mit grundsätzlichen Fragen und Akteuren des internationalen Systems auseinandersetzt und anschließend auf die Frage der Menschenrechte und insbesondere den Aspekt der Meinungsfreiheit eingeht. Dieser letztgenannte Punkt ist es auch, der sich anschließend durch das gesamte Kapitel zieht. An manchen Stellen erscheint es, als seien die Verfasser darum bemüht gewesen, in ihren rein juristischen Beitrag zumindest einen Hauch der Buchthematik einfließen zu lassen. So greifen sie stellenweise (z. B. auf S. 77) auf den Meinungsfreiheitsdiskurs im Rahmen des »World Summit on the Information Society« (WSIS) Prozesses zurück oder analysieren das Verhältnis zwischen Meinungsfreiheit und internationalem Handel unter Einbeziehung von eventuellen Filtervorgängen (S. 88ff). Auch wenn es sich insbesondere beim zweitgenannten um einen interessanten

Gedankengang handelt, so überwiegt im gesamten Kapitel doch eher die juristische Diskussion um Meinungsfreiheit an sich. Die Internetfilterthematik wird nur stellenweise erwähnt.

Das fünfte Kapitel befasst sich wieder mit dem zentralen Thema des Buches und geht auf die Problematik der beteiligten Akteure aus der Privatwirtschaft ein, die in Filterprozesse in verschiedenen Ländern gewollt oder ungewollt involviert sind. Wie bereits in den vorherigen Kapiteln dargestellt wurde, befindet sich die Mehrzahl der filternden Staaten in den Regionen Asien, Nordafrika, Mittlerer Osten, in Zentralasien und anderen GUS-Staaten. Bei den Softwarefirmen, die die benötigte technische Unterstützung anbieten, handelt es sich dagegen in der Regel um westliche, insbesondere US-amerikanische Firmen. Beim Eintritt in die Märkte der genannten Regionen müssen diese Firmen eine Selbstzensur durchführen, da ihnen ansonsten der Zugang von den jeweiligen Regierungen untersagt wird. Global Player wie Microsoft, Google oder Cisco waren aus diesem Grunde in der Vergangenheit internationaler Kritik ausgesetzt. Sie sahen sich mit dem Vorwurf konfrontiert, demokratische Grundregeln und insbesondere die Menschenrechte zu missachten und sich dem Wunsch autoritärer Regime zu beugen. Dabei sind es nicht nur die großen Firmen der Branche, die sich in dieser Situation befinden. Zittrain und Palfrey zufolge sind fast alle IT-Firmen von diesem Problem betroffen, wenn sie in den genannten Regionen tätig werden wollen. Gleichzeitig ist die Liste der filternden Staaten in den vergangenen Jahren immer weiter gewachsen. »As this book makes plain, over the past five years there has been a steady rise of Internet filtering practices from a handful of states in 2002 to over three dozen states in 2007« (S. 105). Die Verfasser schlagen zur Lösung des Konflikts die Selbstregulierung der Industrie in Form eines »code of conduct« vor. Und tatsächlich haben bereits einige der weltweit agierenden Firmen damit begonnen, gemeinsame Verhaltensnormen im Umgang mit filternden Staaten zu entwickeln. Es bleibt abzuwarten, welche Firma als Erste diese Normen unterläuft, um einen »ethisch orientierten« Konkurrenten auszuschalten oder ob der Verhaltenskodex der Industrie tatsächlich in einer juristischen Festlegung auf internationaler Ebene resultieren wird.

Bevor die ausführliche Darstellung aller in der Studie untersuchten Staaten beginnt, befassen sich Ronald Deibert und Rafal Rohozinski im sechsten Kapitel mit der Rolle der Zivilgesellschaft und der Funktion, die das Internet für ihre Arbeit hat. Sie unterscheiden dabei »civic networks«, »resistance networks« und »dark nets« (S. 124). »Civic networks« arbeiten demzufolge schwerpunktmäßig in den Bereichen Umwelt, Frieden und soziale Gerechtigkeit, während »resistance networks« radikale Gruppen beinhalten, die durch zivilen Ungehorsam oder andere Methoden agieren und die von den von ihnen kritisierten Regierungen unter Umständen als illegal betrachtet werden. In die Kategorie »dark nets« fallen bewaffnete soziale Bewegungen ebenso wie kriminelle Organisationen. Zugehörige aller drei Kategorien haben in den vergangenen Jahren ver-

stärkt von der Verbreitung des Internets profitiert – sei es durch virtuelle Fundraisingkampagnen, Onlineproteste, Vernetzungsaktivitäten oder die Verbreitung von Propagandavideos. Hinzu kommen herkömmliche kriminelle Aktivitäten wie Betrug oder Diebstahl, die in einer virtuellen Variante betrieben werden und deren Täter Schutz durch die Anonymität des Internets genießen. Die international kritisierten und bekämpften »Dark net«-Gruppen werden von Regierungen oft als Begründung für die Einschränkung der Internetnutzung herangezogen. Der ONI-Studie zufolge werden dadurch jedoch auch (bewusst oder unbewusst) »civic« und »resistance networks« in ihrer Arbeit eingeschränkt. An dieser Stelle gehen die Verfasser auf einzelne Themen wie unabhängige Medienwebseiten, Internettools und Blogs ein, verpassen es jedoch, überzeugende Beispiele für die Benachteiligung von beispielsweise NGOs durch die staatliche Bekämpfung von »dark nets« zu liefern. Das einzige Beispiel, das in diese Richtung geht, ist die Blockierung von Hackingwebseiten, die illegale Softwaredownloads und andere auch für NGOs nützliche Internetanwendungen anbieten. Deibert und Rohozinski zufolge werden NGOs dadurch eingeschränkt, dass durch die Blockierung besagter Webseiten »Dark net«-Bewegungen der Zugriff auf illegale Softwarekopien erschwert werden soll. Was sie anscheinend aus ihrer westlichen Perspektive nicht bedacht haben, ist die Tatsache, dass im Rest der Welt auch Mitglieder der von ihnen durchgehend als ehrenvoll dargestellten »civic networks« illegale Software nutzen, da ein kommerzieller Erwerb für die Masse kleiner Organisationen in Asien, Afrika und Lateinamerika kaum möglich ist.

Die in den vergangenen Jahren stark gewachsene Zahl der Staaten, die Internetfilter anwenden, zeigt, dass dieses relativ neue Thema eine größere Aufmerksamkeit verdient, als dies bisher geschehen ist. Das vorliegende Buch »Access Denied« ist als erste umfassende wissenschaftliche Studie zu diesem Thema ein wichtiger Beitrag und (nicht nur) deshalb sehr zu empfehlen. Die Verfasser sprechen verschiedene politische, juristische und technische Aspekte an und bieten zudem eine interessante Darstellung des Internets in allen 40 untersuchten Staaten. Passend zum Thema kündigen sie außerdem an, im Laufe der Zeit Aktualisierungen zu den einzelnen Staaten auf der Webseite der OpenNet Initiative (<http://www.opennet.net>) hinzuzufügen.

*Daniel Oppermann,  
Universität von Brasilia*