

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Internationale Sicherheit

*Tobias Bunde · Ali Wyne*  
WELTORDNUNG  
VOR DEM ZERFALL?  
ZWEI PERSPEKTIVEN

*Philipp Rotmann*  
UN OHNE ORDNUNG.  
VEREINTE NATIONEN  
UND GLOBALE SICHERHEIT

*Claudia Major*  
ZUM WANDEL DER  
TRANSATLANTISCHEN  
SICHERHEITSBEZIEHUNGEN  
UND DEN KONSEQUENZEN  
FÜR EUROPA

*Gunther Hellmann*  
DEUTSCHLANDS  
SCHWINDENDE SICHERHEIT

*Oliver Thränert*  
ABC-WAFFENFREIE WELT?

*Sascha Lohmann*  
SANKTIONEN IN DEN  
INTERNATIONALEN  
BEZIEHUNGEN

*Siegfried Schieder*  
ZUR HEUTIGEN RELEVANZ  
DER THEORIEN  
DER INTERNATIONALEN  
BEZIEHUNGEN

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Internationale Sicherheit

## APuZ 36–37/2018

**TOBIAS BUNDE · ALI WYNE**

### WELTORDNUNG VOR DEM ZERFALL? ZWEI PERSPEKTIVEN

Seit Jahren reiht sich eine internationale Krise an die nächste, und spätestens seit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten häufen sich die Alarmzeichen: Stehen wir vor dem Zerfall der globalen Ordnung, wie wir sie seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kennen?

Seite 04–10

**PHILIPP ROTMANN**

### UN OHNE ORDNUNG. VEREINTE NATIONEN UND GLOBALE SICHERHEIT

Die Erosion der liberalen Weltordnung entzieht der UNO die Grundlage, um Gewalt zu lindern. In geopolitischen wie technologischen Zukunftsfragen spielt sie keine Rolle. Über Rückzugsgefechte hinaus muss Europa moderne Ordnungsprinzipien finden, die nicht nur im Westen überzeugen.

Seite 11–16

**CLAUDIA MAJOR**

### ZUM WANDEL DER TRANSATLANTISCHEN SICHERHEITSBEZIEHUNGEN UND DEN KONSEQUENZEN FÜR EUROPA

Aktuell scheinen sich die transatlantischen Partner zu entfremden. Eine Gefahr für die Zukunft des Bündnisses geht dabei nicht nur von den USA, sondern auch von den europäischen Staaten aus. Es gilt, über eine konzeptionelle Neuausrichtung der europäischen Verteidigung nachzudenken.

Seite 17–22

**GUNTHER HELLMANN**

### DEUTSCHLANDS SCHWINDENDE SICHERHEIT

Deutschlands Sicherheit wurde seit 2014 als Folge der Erschütterung dreier Stützpfeiler deutscher Außenpolitik entscheidend geschwächt. Offensichtliche Auswege über eine Stärkung der EU als Sicherheitsakteur unter deutscher Mit-Führung sind jedoch heikel.

Seite 23–28

**OLIVER THRÄNERT**

### ABC-WAFFENFREIE WELT?

Chemische und biologische Waffen sind vertraglich verboten. Kernwaffen bleiben fünf Staaten erlaubt, alle anderen Vertragsstaaten verzichten. Die Abkommen sind unterschiedlich überprüfbar. Ihre Durchsetzung stößt auf Widerstände und erfordert nachhaltige Anstrengungen.

Seite 29–34

**SASCHA LOHMANN**

### SANKTIONEN IN DEN INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN

Der Einsatz von Sanktionen prägt die internationalen Beziehungen seit der Antike. Nach dem Trauma der Weltkriege haben sie militärische Gewalt als Mittel der zwischenstaatlichen Auseinandersetzung zunehmend ersetzt. Aber wie wirksam sind Sanktionen?

Seite 35–40

**SIEGFRIED SCHIEDER**

### ZUR HEUTIGEN RELEVANZ DER THEORIEN DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN

Während die politikwissenschaftliche Teildisziplin der Internationalen Beziehungen (IB) in den 1980er und 1990er Jahren noch von „Paradigmenkriegen“ erschüttert wurde, hat der Markt der Ideen auf diesem Feld heute wenig Neues zu bieten. Lassen sich die „IB-Theorien“ revitalisieren?

Seite 41–46

# EDITORIAL

Als vor fast dreißig Jahren die Blockkonfrontation des Kalten Krieges endete, schien es, als würde sich der liberale Gesellschaftsentwurf weltweit durchsetzen. In weiten Teilen des früheren „Ostblocks“ leiteten bis dato kommunistische Parteidiktaturen den Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft ein, und auf internationaler Ebene intensivierte sich der Austausch von Waren, Kapital und Dienstleistungen ebenso wie die multilaterale Zusammenarbeit.

Heute scheint sich die Entwicklung umzukehren: Während in fast allen Staaten des Westens der rechte Rand des politischen Spektrums erstarkt und manchen Demokratien im mittelöstlichen Europa nur noch mit gutem Willen das Attribut „freiheitlich“ zugeschrieben werden kann, treten die autoritär regierten Großmächte Russland und China immer selbstbewusster auf die Weltbühne. Angesichts wieder aufkommender ökonomischer Nationalismen warnen Kommentatoren vor einem Handelskrieg. Zudem befindet sich der Multilateralismus in einer tiefen Krise, sei es im Rahmen der Vereinten Nationen, die bei den jüngsten größeren Gewaltkonflikten handlungsunfähig blieben; der NATO, deren Garantiemacht USA immer weniger willens ist, diese Rolle auszufüllen; oder der EU, deren Integrationsprozess ins Stocken geraten ist.

Im Lichte deutlich hervortretender Spannungen zwischen den Großmächten bei zunehmenden Zweifeln an der Belastbarkeit von Bündnisstrukturen werden die Risse im Fundament des Weltordnungsgefüges immer tiefer. Droht ein Zerfall der internationalen Sicherheitsarchitektur, wie sie mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges entworfen wurde? Gibt es „den Westen“ noch? Die Folgen für Deutschland, das wie kaum eine andere Nation in der bisherigen Ordnung prosperiert hat, sind weitreichend, und die Debatte über seine (neue) außen- und sicherheitspolitische Rolle in der Welt steht erst am Anfang.

*Anne-Sophie Friedel*

# WELTORDNUNG VOR DEM ZERFALL?

## Zwei Perspektiven

ESSAY

### Ende der Gewissheiten

*Tobias Bunde*

Seit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten häufen sich die Warnungen vor einem bevorstehenden Zerfall der Weltordnung. So schrieb der Analyst Robert Kagan kurz nach Trumps Amtsantritt, „der Kollaps der Weltordnung, mit allem, was dazu gehört, könnte nicht so weit entfernt sein“.<sup>01</sup> Jüngst ergänzte er in noch deutlicheren Worten: „Die demokratische Allianz, die das Fundament der liberalen Weltordnung unter US-amerikanischer Führung bildete, löst sich auf. Irgendwann, und wahrscheinlich früher, als wir es erwarten, wird sich auch der globale Frieden auflösen, den diese Allianz und diese Ordnung untermauerten.“<sup>02</sup> Nach den turbulenten Wochen des Frühsommers 2018 sprach auch Bundeskanzlerin Merkel davon, „dass der bewährte oder uns gewohnte Ordnungsrahmen im Augenblick stark unter Druck steht“.<sup>03</sup>

Trump ist jedoch nicht die Ursache, sondern zunächst einmal ein Ausdruck einer tiefer liegenden Krise – und gleichzeitig ihr Brandbeschleuniger. Denn er verkörpert einen geradezu plakativen Gegenentwurf zu jenem überparteilichen Konsens, der die US-Außenpolitik und die von ihr wesentlich gestaltete Ordnung seit 1945 prägte. Anders als häufig behauptet, ist Trumps außenpolitisches Weltbild nämlich keinesfalls erratisch, sondern verfügt über einige klare Überzeugungen. Dazu gehört eine grundlegende Skepsis gegenüber multilateralen Organisationen, wobei Trump immer wieder zum Ausdruck gebracht hat, dass die USA seiner Meinung nach von anderen Staaten, insbesondere von ihren Bündnispartnern, über den Tisch gezogen würden. Ähnlich konstant ist seine Ablehnung des Freihandels. Seit Jahrzehnten wettet Trump gegen angeblich unfaire Handels-

abkommen. Und schließlich hat Trump seit langer Zeit eine große Sympathie für autoritäre Machthaber gezeigt.<sup>04</sup> All das macht ihn zum Exponenten der immer weiter verbreiteten illiberalen, nationalistischen Kritik an der bestehenden Ordnung.

### KERNELEMENTE DER LIBERALEN WELTORDNUNG

Zwar ist das, was häufig mit dem Schlagwort „liberale Weltordnung“ beschrieben wird, ein komplexes Geflecht von Normen und Institutionen, das weder übersichtlich in einem Dokument niedergelegt wurde noch jemals widerspruchsfrei war.<sup>05</sup> Aber schaut man auf ihren normativen Kern, lassen sich drei Grundprinzipien identifizieren, die aufgrund ihrer friedensfördernden Wirkung in der Politikwissenschaft auch als „Triangel des Friedens“ bezeichnet werden: die liberale Demokratie als politisches Leitmodell, die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen offener Volkswirtschaften sowie der institutionalisierte Multilateralismus im Rahmen einer regelbasierten Ordnung.<sup>06</sup>

Die in der Mitte des 20. Jahrhunderts begründeten Institutionen wie die Vereinten Nationen, im wirtschaftlichen Bereich die durch das Bretton-Woods-Abkommen geschaffenen Institutionen und im Sicherheitsbereich die NATO, aber auch das Netz bilateraler Sicherheitsgarantien der USA bilden bis heute das Rückgrat dieser Ordnung, die in der Zeit des Ost-West-Konflikts noch im Wesentlichen auf die westliche Welt beschränkt war, nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Zerfall der Sowjetunion aber in gewisser Weise „globalisiert“ wurde. Nie zuvor bestimmten liberale Vorstellungen in so tief greifender Weise die Weltpolitik. In fast allen Teilen der Welt verabschiedeten Regionalorganisationen Verträge zum Schutz der Demokratie. Die UN-Friedensmissionen folgten einem liberalen Skript und dienten als Transmissionsriemen für liberale Ordnungspolitik.<sup>07</sup> Nichtwestliche Großmäch-

te wie China und Russland wurden verstärkt in die liberale Ordnung eingebunden, verknüpft mit der Hoffnung, sie würden zu „verantwortlichen Teilhabern“ dieser Ordnung.<sup>08</sup> Weitere Freihandelsrunden beschleunigten den Austausch von Gütern, Kapital und Dienstleistungen. Gleichzeitig wurde das Netz aus internationalen Organisationen immer engermaschiger, und ihre Befugnisse nahmen zu.<sup>09</sup> Der europäische Integrationsprozess nahm in den 1990er Jahren neue Fahrt auf und führte sowohl zu einer Erweiterung als auch zu einer Vertiefung der EU. Und während diese zwar das mit Abstand weitreichendste Experiment supranationaler Zusammenarbeit blieb, folgten viele Regionalorganisationen dem europäischen Vorbild regionaler Integration. Auch die internationale Gerichtsbarkeit wurde weiterentwickelt, mit der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs als vorläufigem Höhepunkt. Die globale Schutzverantwortung wurde proklamiert, verschiedenste Maßnahmen an die Einhaltung der Menschenrechte geknüpft. Staatliche Souveränität wurde immer restriktiver definiert. Die Weltordnung wurde immer liberaler.

## ILLIBERALE GEGENBEWEGUNG

Dieser Prozess scheint sich mittlerweile umgekehrt zu haben. Die gegenwärtige Phase lässt sich

eher als „illiberaler Moment“ beschreiben,<sup>10</sup> in dem diese liberalen Grundprinzipien infrage gestellt werden – von außen durch den Aufstieg autoritärer Großmächte, die abweichende Ordnungsvorstellungen verfolgen und sich eben nicht so problemlos wie erhofft in die liberale Ordnung eingefügt haben; von innen durch die Herausbildung illiberaler politischer Kräfte in fast allen Ländern des Westens.

Die Überzeugung, es handele sich bei der liberalen Demokratie um das einzig legitime politische Ordnungsmodell, wird von verschiedenen Akteuren infrage gestellt. Auf der einen Seite hat sich ein alternatives illiberales Ordnungsmodell – der autokratische Staatskapitalismus – herausgebildet, das zumindest aufgrund seines wirtschaftlichen Erfolgs Anhänger findet und von seinen Vertretern immer offensiver und selbstbewusster als Alternative zur Kombination aus liberaler Demokratie und Marktwirtschaft präsentiert wird. Nachdem China lange Zeit darauf verwies, keinerlei Ambition zu hegen, das eigene Modell zu exportieren, pries Staatspräsident Xi Jinping den chinesischen Weg vor dem Nationalen Volkskongress 2017 als neues Modell für jene Länder, die ihre Entwicklung beschleunigen und gleichzeitig ihre Unabhängigkeit bewahren wollten.<sup>11</sup> Zudem bemüht sich Peking bereits seit einigen Jahren, eine Art Parallelsystem zu den Institutionen der liberalen Ordnung aufzubauen.<sup>12</sup>

Auf der anderen Seite zeigen Umfragen in vielen Ländern der Erde zunehmende Unzufriedenheit mit liberal-demokratischen Normen und Institutionen sowie wachsende Unterstützung für autoritäre Politikstile.<sup>13</sup> Jene gemäßigten Kräfte der politischen Mitte, die die Nachkriegsordnung wesentlich prägten, haben fast allerorts an Einfluss verloren. Populistische Parteien sind heute in etwa einem Dutzend westlicher Demokratien an der Regierung beteiligt. Und selbst in den Ländern, in denen diese Parteien nur einen kleinen Teil der Stimmen auf sich vereinigen können, haben sie den politischen Diskurs zum Teil beachtlich verändert oder die gemäßigten Parteien

**01** Robert Kagan, *The Twilight of the Liberal World Order*, 24. 1. 2017, [www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order](http://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order).

**02** Ders., *The World Crisis Is Upon Us*, in: *The Washington Post*, 15. 7. 2018, S. 17.

**03** Zit. nach Thomas Wiegold, *Merkels Sommer-Pressokonferenz*, 20. 7. 2018, <https://augengeradeaus.net/2018/07/merkels-sommer-pressokonferenz-nato-beistandspflicht-fuer-alle-und-weiteres-zur-sicherheitspolitik>.

**04** Vgl. Thomas Wright, *Trump's 19th Century Foreign Policy*, 20. 1. 2016, [www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546](http://www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546); Brendan Simms/Charlie Laderman, *Wir hätten gewarnt sein können*, Bonn 2018.

**05** Vgl. kritisch Patrick Porter, *A World Imagined*, CATO Institute, *Policy Analysis* 483/2018.

**06** Vgl. Bruce Russett/John O'Neal, *Triangulating Peace*, New York 2001.

**07** Vgl. Tobias Bunde, *Das Völkerrecht der Demokratien*, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), *Weltordnungsmodelle für das 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2009, S. 99–162.

**08** Vgl. etwa G. John Ikenberry, *The Rise of China and the Future of the West*, in: *Foreign Affairs* 1/2018, S. 23–37.

**09** Vgl. Tobias Lenz, *The Rising Authority of International Organizations*, German Institute of Global and Area Studies, *GIGA Focus Global* 4/2017.

**10** Vgl. Tobias Bunde et al., *Munich Security Report 2017*, München 2017, S. 6.

**11** Für den Volltext der Rede siehe [www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content\\_34115212.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm).

**12** Vgl. Naazneen Barma et al., *A World Without the West?*, in: *The Chinese Journal of International Politics* 4/2009, S. 525–544.

**13** Vgl. Roberto Stefan Foa/Yascha Mounk, *The Signs of Deconsolidation*, in: *Journal of Democracy* 1/2017, S. 5–15.

zum Politikwechsel verleitet.<sup>14</sup> Auch die globale Verbreitung liberaler Demokratie, noch vor einigen Jahren als eine Art natürlicher Prozess verstanden, ist längst zum Halt gekommen. 2017 war das zwölfte Jahr in Folge, in dem es mehr Länder auf der Welt gab, die einen Rückgang statt einer Verbesserung bei politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten verzeichneten.<sup>15</sup>

Ähnlich steht es um die wirtschaftliche Integration durch die Förderung des freien Handels, dessen ungleich verteilte Gewinne und Verluste durchaus zum Aufstieg des Populismus beitrugen.<sup>16</sup> Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation sind seit vielen Jahren kaum vorangekommen, während regionale Handelsabkommen vermehrt heftige Proteste hervorrufen. Protektionistische Kräfte gewinnen in vielen Ländern an Einfluss – nicht zuletzt in den USA, die lange die maßgebliche Triebfeder hinter der Handelsliberalisierung waren. Erste Folgen des neuen ökonomischen Nationalismus und Protektionismus sind bereits abzusehen. Die Entscheidung von US-Präsident Trump, China, aber auch einige der engsten Bündnispartner mit Strafzöllen zu belegen, wird nach verbreiteter Auffassung nicht nur zu großen Wohlfahrtsverlusten führen, sondern birgt auch das Potenzial, eine Eskalationsspirale auszulösen, die geradewegs in einen echten Handelskrieg führen könnte.

Auch die multilaterale Zusammenarbeit wird von verschiedensten Akteuren infrage gestellt. Man kann argumentieren, dass die zunehmende Politisierung und Infragestellung internationaler Organisationen auch in ihrem Kompetenzzuwachs und ihren teils weitreichenden Eingriffsrechten begründet liegt. So zeigt sich heute in vielen Bereichen eine Gegenbewegung zum institutionalisierten Multilateralismus – nicht zuletzt in Europa. Im Unterschied zu den 1990er und frühen 2000er Jahren erscheint die europäische Integration heute kaum mehr als Einbahnstraße hin zu einer immer engeren Union. Das britische Referendum über den Austritt aus der EU hat klargestellt, dass die europäische Integration keinesfalls unumkehrbar ist. Die wich-

tigsten Organisationen im Bereich der Sicherheitspolitik befinden sich gleichsam unter Druck. Der UN-Sicherheitsrat hat sich in Bezug auf die schwersten Konflikte der vergangenen Jahre, allen voran Syrien, als nicht handlungsfähig erwiesen. Aber auch die Kerninstitution der westlichen Ordnung, die NATO, wird offen infrage gestellt, wenn Trump implizit damit droht, die USA könnten sich zurückziehen, oder in Interviews das Prinzip der kollektiven Verteidigung kritisiert.

## GEFAHR DES ZERFALLS

Eine Ordnung lebt davon, dass sie als stabil wahrgenommen wird. Sie kann dann auch ohne große Kosten aufrechterhalten werden. Anders verhält es sich, wenn ihre Grundfesten ins Wanken geraten und ihre Geltung tatsächlich infrage gestellt wird. Dann ist die Aufrechterhaltung der Ordnung viel aufwendiger. Viele Prozesse, die einmal ins Laufen gekommen sind, lassen sich nur noch schwer einfangen. Ein Sanktionswettkampf kann in einen Handelskrieg münden, der möglicherweise zu einer globalen Rezession führt und den Nationalismus weiter anheizt. Nationale Alleingänge in der EU provozieren Maßnahmen anderer Mitgliedsstaaten, an deren Ende die Idee der EU selbst Schaden nimmt und wesentliche Errungenschaften wie die Freizügigkeit infrage stehen. Gestreute Zweifel an der Bündnissolidarität unterminieren die Abschreckung der NATO und können andere dazu verleiten, sie zu testen. Dieses Alptrauumszenario treibt heute zu Recht so manchen in Mittel- und Osteuropa um.<sup>17</sup> Vieles, was lange undenkbar schien, ist wieder eine realistische Bedrohung.

Umso beunruhigender ist es, dass vielen Akteuren der Ernst der Lage in dieser Zeit institutioneller Unsicherheit nicht bewusst zu sein scheint.

<sup>14</sup> Vgl. Ronald Inglehart/Pippa Norris, *Trump, Brexit, and the Rise of Populism*, Harvard Kennedy School, HKS Faculty Research Working Paper 26/2016, S. 6.

<sup>15</sup> Vgl. Freedom House, *Freedom in the World 2018*, Washington DC 2018.

<sup>16</sup> Vgl. Dani Rodrik, *Populism and the Economics of Globalization*, in: *Journal of International Business Policy* 1/2018, S. 12–33.

<sup>17</sup> Vgl. Radoslaw Sikorski, *Anticipating Putin's Next War*, 17.7.2018, [www.washingtonpost.com/news/the-worldpost/wp/2018/07/17/putin/?utm\\_term=.7803f0cbd788](http://www.washingtonpost.com/news/the-worldpost/wp/2018/07/17/putin/?utm_term=.7803f0cbd788).

<sup>18</sup> Angela Merkel, Rede beim 101. Deutschen Katholikentag, Münster 11.5.2018.

<sup>19</sup> Vgl. Michael Thumann, *Europa schützt uns*, 26.6.2018, [www.zeit.de/politik/deutschland/2018-06/multilateralismus-deutschland-europa-markus-soeder-horst-seehofer-alexander-dobrindt](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-06/multilateralismus-deutschland-europa-markus-soeder-horst-seehofer-alexander-dobrindt).

<sup>20</sup> Vgl. Tobias Bunde, *Deutsche Außenpolitik nach dem Ende der Gewissheiten*, in: Wolfgang Ischinger/Dirk Messner (Hrsg.), *Deutschlands neue Verantwortung*, Berlin 2017, S. 238–241.

Das ist angesichts dessen, was auf dem Spiel steht, bestenfalls naiv, politisch aber unverantwortlich, weil jede weitere Infragestellung der Ordnungsprinzipien ihren Niedergang wahrscheinlicher macht. Angela Merkel hat in jüngster Zeit daher wiederholt gemahnt, „dass in der Zeit, in der wir jetzt leben, wir unsere Schritte gut überlegen, dass wir besonnen agieren, dass wir in der Sprache klar sind“.<sup>18</sup> Gewiss geht die größte Gefahr der Destabilisierung gegenwärtig vom US-Präsidenten aus. Aber selbst hierzulande sprechen nun einige davon, dass die „Zeit des geordneten Multilateralismus“ zu Ende sei und folgern daraus, Deutschland müsse seine Interessen im Zweifel allein verfolgen und Tatsachen schaffen.<sup>19</sup>

Für Deutschland wäre der mögliche Zerfall der liberalen Ordnung besonders dramatisch. Schließlich gibt es kaum andere Staaten auf der Welt, die sich ähnlich gut an diese Ordnung angepasst haben und von ihr profitieren – als Zivilmacht politisch und militärisch von einem weitgehend stabilen internationalen System und der engen Einbindung in das westliche Bündnis und die EU; als Handelsstaat wirtschaftlich von einer offenen Weltwirtschaft und dem europäischen Binnenmarkt. Sollte die NATO tatsächlich eines Tages zerbrechen, erschiene die heutige Debatte darüber, ob Deutschland zwei Prozent seines BIP für Verteidigung ausgeben soll, im Rückblick reichlich absurd. Sollte die EU scheitern, würden die Auseinandersetzungen über zusätzliche deutsche Beiträge für europäische Initiativen in einem ganz anderen Licht erscheinen. Die Kosten würden gänzlich andere Dimensionen einnehmen.

Was kann und muss Deutschland also tun, um die Kernprinzipien der liberalen Ordnung zu verteidigen oder zumindest ihre weitere Erosion zu verhindern? Welche Schlussfolgerungen sind aus der veränderten Lage zu ziehen, in der alle wesentlichen Gewissheiten der deutschen Außenpolitik erodieren?<sup>20</sup> Bei diesen Fragen steht unsere Debatte erst am Anfang. Leider erscheint zunehmend fraglich, ob sie mit dem Geschehen mithalten kann.

#### TOBIAS BUNDE

ist Postdoctoral Researcher am Centre for International Security Policy der Hertie School of Governance in Berlin sowie Leiter Politik und Analyse der Münchner Sicherheitskonferenz.  
bunde@hertie-school.org

#### ESSAY

## Verklärte Weltordnung

*Ali Wyne*

Lange vor der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten 2016 sorgten sich viele bereits um die liberale Weltordnung. Die Rezession von 2008/09 hatte das Vertrauen in die Kompetenz der USA als gesamtwirtschaftliche Führungskraft und in ihren „Gesundheitszustand“ als demokratisches Gemeinwesen untergraben, und es galt als geradezu selbstverständlich, dass ein staatszentriertes, auf die Verhinderung eines Dritten Weltkrieges ausgerichtete internationales Institutionengefüge immer weniger geeignet war, kollektives Handeln angesichts überstaatlicher Probleme zu kanalisieren und dabei auch nichtstaatliche Akteure einzubeziehen. Im Wesentlichen konzentrierte sich die Diskussion jedoch auf die Verschiebungen in den globalen Kräfteverhältnissen – wie neue Machtzentren stärker eingebunden werden könnten; wie sich die Attraktivität westlicher Werte und Institutionen aufrechterhalten ließe; wie man Rahmenbedingungen schaffen könnte, die stärker auf flexible Bündnisse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren bauen, um drängende Tagesfragen anzugehen; und dergleichen mehr.

Kaum ein Beobachter ging davon aus, dass die größte Zerreißprobe der Weltordnung von ihrem Hauptarchitekten, den Vereinigten Staaten, verursacht werden könnte – schließlich stoßen in Washington wenige Mahnungen auf eine so breite Zustimmung wie die, dass die liberale Weltordnung aufrechterhalten werden muss. Je einleuchtender eine These scheint, desto weniger Zeit wird investiert, um für sie zu werben und auf Kritik zu reagieren – und diese gab es auch in den USA schon vor Trumps Amtsantritt.

So wurde und wird etwa häufig kritisiert, der Begriff „liberale Weltordnung“ sei nicht klar definiert. Blickt man auf seine einzelnen Bestandteile, so dämmert tatsächlich rasch: Diese Ordnung hat nicht ausschließlich aufklärerisch gewirkt im Sinne einer globalen Entfaltung von Demokratie beziehungsweise von fairen, weltweit geltenden Spielregeln. Oft genug verbargen sich zynische, eigennützige Überlegungen hinter dem

Handeln der Führungsmächte. Auch einheitlich und allumfassend war die „Welt“-Ordnung nie. Zwar hat sie globale Auswirkungen, doch ist ihre Struktur insofern begrenzt, als sie für die Durchsetzung der Interessen westlicher Mächte konzipiert wurde, allen voran der USA. So ist sie letzten Endes eher als die US-geführte Nachkriegsordnung zu verstehen. Und schließlich war die „Ordnung“ nicht immer stabil und berechenbar. Zwar ließ das Gleichgewicht des Schreckens während des Kalten Krieges diesen Eindruck entstehen, tatsächlich aber prägten Gewalt, Dekolonisationsbewegungen und ideologischer Wettstreit die Welt in diesen 45 Jahren.

Ein häufiger Einwand ist auch, dass sich das Engagement der USA in der Welt vom wirtschaftlichen Wohlstand einer wachsenden Gruppe von Amerikanern abgekoppelt habe. In der Tat geht die Schere zwischen Arm und Reich in den USA immer weiter auseinander: Während 1970 noch 68 Prozent des Einkommens auf die ärmsten 90 Prozent der Bevölkerung entfielen, ist dieser Anteil bis 2012 auf 49 Prozent zurückgegangen.<sup>01</sup> „Während der Zeit, in der die Sowjetunion als Schreckgespenst fungierte, stellten US-Wähler den Entscheidungsträgern einen Blankoscheck für die nationale Sicherheit aus, der durch das Wachstum in der Nachkriegszeit finanziert wurde. Doch diese Phase ist zu Ende, und heute hat keine diplomatische Lösung oder strategische Initiative Aussicht auf Erfolg, wenn ihr Kernziel sich nicht an den Folgen ausrichtet, die sie für gewöhnliche Amerikaner haben wird.“ Befürworter der Nachkriegsordnung können nicht mehr „das verbreitete und berechtigte Gefühl ignorieren, dass sich der Internationalismus für gewöhnliche Amerikaner nicht auszahlt.“<sup>02</sup>

Ein weiterer Kritikpunkt lautet, der vielleicht sichtbarste Ausdruck US-amerikanischen Engagements im Ausland, nämlich der Einsatz militärischer Gewalt im Zeichen der liberalen Weltordnung, habe im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte dürftige Ergebnisse geliefert. Tatsächlich währt der Krieg in Afghanistan nun bald 17 Jahre, ohne dass ein Ende in Sicht wäre; die Taliban haben so viel Territorium unter ihrer Kontrolle wie seit 2001 nicht mehr. Derweil jährte sich der Krieg im Irak 2018 zum 15. Mal, aus dem

der sogenannte Islamische Staat (IS) hervorgegangen ist, der im gesamten Mittleren Osten und zunehmend auch außerhalb der Region Chaos verursacht. Etwa sieben Jahre nach dem von den USA geförderten Sturz Muammar al-Gaddafis ist Libyen zu einer Brutstätte sowohl für den IS als auch für al-Qaida geworden. Daher überrascht es nicht, dass jüngere Amerikaner „den Einsatz militärischer Gewalt, Verteidigungsausgaben sowie andere Formen von militantem Internationalismus signifikant weniger befürworten“.<sup>03</sup>

Im Lichte allein dieser ausgewählten Kritikpunkte zu behaupten, Donald Trumps Politik verursache die Erosion der Nachkriegsordnung, hieße sowohl den Grad ihrer früheren Einheit überzubewerten als auch die Faktoren zu unterschätzen, die sie bereits vor seinem Amtsantritt schwächten.

## WASHINGTONS ENTSCHEIDUNG

Allerdings ist zugleich nicht zu unterschätzen, inwiefern Trumps Handeln die Schwächung der Nachkriegsordnung beschleunigt, sei es durch den Rückzug aus zentralen multilateralen Vereinbarungen wie der Transpazifischen Partnerschaft, dem Pariser Klimaabkommen oder dem Atomabkommen mit Iran, sei es durch Belegung traditioneller Verbündeter mit Strafzöllen, sei es durch Nachlassen im US-amerikanischen Engagement für die NATO, die EU und im weiteren Sinne für das transatlantische Projekt.

Zwar wirft Trump wichtige Fragen mit Blick auf die Rolle der USA in der Nachkriegsordnung auf. Doch statt einer umsichtigen Neukalibrierung bewirkt seine Außenpolitik offenkundig eher ihre beschleunigte Erosion – „Wut und Verblendung können in einer halben Stunde mehr niederreißen, als Klugheit, Überlegung und weise Voraussicht in hundert Jahren aufzubauen imstande sind“, mahnte schon der Philosoph Edmund Burke. Sorglosigkeit angesichts der derzeitigen Lage ist also ebenso unangebracht wie eine Verklärung der liberalen Weltordnung.

Daher gilt es, „eine Außenpolitik der Zukunft auszuarbeiten, die eine Verbesserung dessen darstellt, was Herrn Trumps Wahl vorausging, sowie Amerikas Interessen nicht einer abstrakten ,Ord-

**01** Vgl. Steven Brill, *Tailspin*, New York 2018.

**02** Harry Krejsa, *Heartland Security*, 1.2.2018, [www.cnas.org/publications/reports/heartland-security](http://www.cnas.org/publications/reports/heartland-security).

**03** Trevor Thrall et al., *The Clash of Generations?*, Juni 2018, [www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report\\_clash-of-generations\\_180625.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report_clash-of-generations_180625.pdf).

nung‘ zu opfern“.<sup>04</sup> Denn nicht zuletzt angesichts der besorgniserregenden finanzpolitischen Aussichten werden die Vereinigten Staaten das derzeit herrschende globale Gleichgewicht nicht ewig bewahren können. Sie werden strenger unterscheiden müssen zwischen „Herzstück“ und „Peripherie“ der Weltordnung,<sup>05</sup> denn wenn in jedes Einsatzgebiet investiert werden und jede Krise mit dem gleichen Nachdruck angegangen werden soll, ist eine strategische Außenpolitik unmöglich. Sie werden aufstrebenden Mächten den Raum für ernsthaftere Anpassungen gewähren und dabei entscheiden müssen, ob sie ihrem zentralen Einfluss innerhalb der gegenwärtigen Ordnung oder aber der konsequenten Modernisierung eben dieser Ordnung größere Priorität einräumen, und gleichzeitig sicherstellen, dass das US-Engagement in der Welt wieder den materiellen Wohlstand eines Großteils der Amerikaner befördert.

### DROHKULISSE „NEUER KALTER KRIEG“

Steuert die Welt also zurück in die Zwischenkriegszeit, als revisionistische Bestrebungen Länder wie Japan und Deutschland militärisch und ideologisch prägten? Dieser Schluss wäre verfrüht. Denn „im Gegensatz zu den 1930er Jahren gibt es immerhin noch eine Weltordnung zu verteidigen“.<sup>06</sup> Zudem haben die vergangenen 70 Jahre eine Reihe an multilateralen Institutionen und Wertschöpfungsketten hervorgebracht, die das Schicksal von Ländern weit enger miteinander verknüpfen als je zuvor.

Ist die Welt angesichts des sich verschärfenden Wettstreits zwischen den Großmächten also eher in einen neuen Kalten Krieg eingetreten? Auch dieser Schluss ist unzutreffend. Denn zwischen der Zeit der Blockkonfrontation zwischen USA und Sowjetunion und der gegenwärtigen Weltpolitik bestehen erhebliche Unterschiede.

*Erstens* hatten die USA in dieser Zeit mit der Sowjetunion einen einzigen übergeordneten Kontrahenten. Heute haben es die Vereinigten

Staaten in China mit einem Respekt einflößenden langfristigen Konkurrenten zu tun, in Russland mit einem geschickten, kurzfristigen Spielverderber, zudem mit einer sich weiter entwickelnden terroristischen Bedrohung und einem zunehmend bedrohlichen Nordkorea. Dennoch eignet sich, anders als die Blockkonfrontation, keine dieser Herausforderungen dazu, für ein gemeinsames nationales Ziel zu mobilisieren.

*Zweitens* stuften die USA die Sowjetunion als Gegner ein und betrieben eine Eindämmungspolitik, die acht präsidentiale Amtszeiten prägte. Heute ist unklar, wo die USA China auf dem Kontinuum zwischen Verbündetem und Gegner verorten und welche Politik sie gegenüber ihrem mutmaßlichen Nachfolger als Supermacht einschlagen sollen.

*Drittens* beherrschten während des Ost-West-Konflikts die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion jeweils einen Block ideologisch in Linie gebrachter Länder. Gegenwärtig gibt es wenn überhaupt wenige solcher Blöcke. Stattdessen taktieren kleinere Länder zunehmend, um vom Wettstreit der Großmächte zu profitieren.

*Viertens* stellte der Kalte Krieg einen Wettstreit zwischen zwei klar definierten Ideologien dar. Obschon der Liberalismus heute einiges von seinem Glanz verloren hat, zeichnet sich kein eindeutiges konkurrenzfähiges Modell ab.

*Fünftens* bestimmten der ideologische Konflikt und Rüstungswettläufe Merkmale der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion. Heute gründen sich die Beziehungen zwischen den USA und China weit stärker auf wirtschaftlichen Wettbewerb und technologische Innovation.

*Sechstens* lieferte die Rivalität zwischen den USA und der Sowjetunion ein Prisma, durch das sich fast ein halbes Jahrhundert lang das Weltgeschehen betrachten ließ. Ein vergleichbares Gefüge gibt es heute nicht, wie angesichts der fortschreitenden Erosion der Nachkriegsordnung immer offensichtlicher wird.

*Siebtens* war der Kalte Krieg seiner scheinbaren Stabilität zum Trotz eine außerordentlich brutale Phase der Menschheitsgeschichte: Mehrere zehn Millionen Menschen starben im Zuge von kriegsbezogener Gewalt.<sup>07</sup> Anders als die aktuell zunehmende Un-Ordnung vermuten lässt, ist die Welt heute weit weniger gewalttätig.

**04** Thomas Meaney/Stephen Wertheim, *When the Leader of the Free World Is an Ugly American*, 9.3.2018, [www.nytimes.com/2018/03/09/opinion/sunday/donald-trump-foreign-policy.html](http://www.nytimes.com/2018/03/09/opinion/sunday/donald-trump-foreign-policy.html).

**05** Gideon Rose, *What Obama Gets Right*, 5.7.2015, [www.foreignaffairs.com/articles/2017-07-05/what-obama-gets-right](http://www.foreignaffairs.com/articles/2017-07-05/what-obama-gets-right).

**06** Edward Luke, *Donald Trump and the 1930s Playbook: Liberal Democracy Comes Unstuck*, 22.6.2018, [www.ft.com/content/75319cee-761d-11e8-b326-75a27d27ea5f](http://www.ft.com/content/75319cee-761d-11e8-b326-75a27d27ea5f).

**07** Vgl. Joshua S. Goldstein, *Think Again: War*, 15.8.2011, <https://foreignpolicy.com/2011/08/15/think-again-war>.

Gerade der letzte Punkt ist einer der zentralen Gründe, die jegliche Nostalgie mit Blick auf die Zeit des Kalten Krieges unangebracht erscheinen lassen: „Die Zahl bewaffnet ausgetragener politischer Konflikte hat bis 2014 über Jahrzehnte hinweg abgenommen, bei zwischenstaatlichen Kriegen seit Ende der 1960er Jahre, bei innerstaatlichen Konflikten seit Mitte der 1990er Jahre.“<sup>08</sup> Dafür gibt es von wachsender „Kriegs-aversion“ bis zu grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Verflechtungen eine Reihe von Erklärungsansätzen. Doch sind diese Tendenzen möglicherweise weniger ein Selbstläufer als eine glückliche Ausnahme. Wie die Historikerin Margaret MacMillan mahnt, ist menschliche Torheit eine dauerhafte Erscheinung. Daher sei es unangebracht, zu unterstellen, „die friedlichen Regionen der Welt seien besonders tugendhaft oder stünden für einen klaren Trend, dass die Menschheit vom Krieg abrücke. Wir bekämpfen einander schon seit sehr langer Zeit – soweit bekannt schon von dem Moment an, als wir begannen uns zu organisieren und als Ackerbau Treibende sesshaft zu werden.“<sup>09</sup>

In der Tat deutet vieles darauf hin, dass auf der Welt immer zerstörerischere Waffen hergestellt werden und auch in Zukunft in ihre Entwicklung investiert wird. So ist zwar die Anzahl der Nuklearsprengköpfe weltweit seit 1986 um 80 Prozent zurückgegangen. Aber „der überwältigende Teil dieser Reduzierung fand in den 1990er Jahren statt. Zudem (...) sind die heutigen Arsenale weit aus leistungsfähiger. Das Tempo der Abrüstung hat sich signifikant verlangsamt. Statt atomare Abrüstung zu planen, haben die über Nuklearwaffen verfügenden Staaten vor, auf unbestimmte Zeit große Nuklearwaffenarsenale beizubehalten.“<sup>10</sup> Derweil gerät auch das „Gleichgewicht des Schreckens“, das die nuklearen Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion fast ein

halbes Jahrhundert lang geprägt hat, unter Druck. „Neu entstehende militärische Möglichkeiten – Cyber, Weltraum, Raketenabwehr, Langstreckenwaffensysteme und (alles durchdringende) autonome Systeme – verstärken die mit strategischer Stabilität verbundenen Ungewissheiten und führen möglicherweise dazu, dass sich die Rüstungspirale wieder dreht.“<sup>11</sup>

## FAZIT

Die Erosion der Nachkriegsordnung setzt sich fort, ohne dass sich eine klare Alternative abzeichnet. Der Reflex, Vergleiche anzustellen, wenn wir mit Ungewissheit konfrontiert werden, ist fest in uns verankert. Die gegenwärtige Unordnung aber durch die Brille des Kalten Krieges betrachten zu wollen, ist unangebracht: Eine Strategie, die darauf ausgelegt war, einem einzelnen Widersacher entgegenzuwirken, dürfte von nur geringem Wert sein, wenn es darum geht, ein Spektrum geografisch und thematisch diffuser Herausforderungen anzugehen, vor allem angesichts der bedeutenden Rolle nichtstaatlicher Akteure und von Informationstechnologien bei der Festlegung politischer Prioritäten. Kein Geringerer als George Kennan, Architekt der Eindämmungspolitik, warnte 1994 in der „New York Times“, die US-Außenpolitik nach dem Kalten Krieg gerate auf Abwege, wenn sie darauf ziele, eine „in hohem Maße unstete und instabile Welt“ mithilfe eines Nachfolgemodells ihrer „Fixierung auf die Sowjetunion“ zu erfassen.

Die unbequeme Wahrheit ist, dass es wenig Rat für das Navigieren durch das derzeit unsichere Fahrwasser gibt. In der Geschichte hat es häufig umwälzender Ereignisse bedurft, um neue Epochen geopolitischer Ordnung einzuleiten – der Dreißigjährige Krieg, die Französische Revolutionen- und Napoleonischen Kriege sowie die beiden Weltkriege. Bleibt zu hoffen, dass die Nachkriegsordnung stattdessen durch weitblickende Staatskunst mit neuem Leben erfüllt wird.

Übersetzung aus dem Amerikanischen: Peter Beyer, Bonn.

**ALI WYNE**

ist Politikanalytiker bei der Denkfabrik RAND Corporation.  
awyne@rand.org

**08** Thomas S. Szayn et al., *What Are the Trends in Armed Conflicts, and What Do They Mean for U.S. Defense Policy?*, RAND Corporation 2017, S. 3.

**09** Margaret MacMillan, *It Would Be Stupid to Think We Have Moved on from War*, 24.6.2018, [www.theguardian.com/commentisfree/2018/jun/24/stupid-to-think-we-have-moved-on-from-war-look-around-reith-lectures](http://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jun/24/stupid-to-think-we-have-moved-on-from-war-look-around-reith-lectures).

**10** Hans M. Kristensen/Robert S. Norris, *Status of World Nuclear Forces*, Juni 2018, <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces>.

**11** James Milles/Richard Fontaine, *A New Era in US-Russian Strategic Stability*, Center for a New American Security 2017, S. 36.

# UN OHNE ORDNUNG

## Vereinte Nationen und globale Sicherheit

*Philipp Rotmann*

„Wir, die Völker der Vereinten Nationen, fest entschlossen, zukünftige Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat“, haben offensichtlich versagt, so möchte man die ersten Zeilen der Charta der Vereinten Nationen heute vervollständigen. In Syrien sind seit Beginn des Krieges 2011 rund eine halbe Million Menschen gestorben, im Jemen sind es Zehntausende seit 2014, in Mali droht die Lage erneut zu eskalieren. Weltweit sind immer noch über 65 Millionen Menschen auf der Flucht, auch wenn die wenigsten in Europa ankommen. Dazu tobt die Gewalt unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der deutschen Öffentlichkeit im Südsudan, in der Zentralafrikanischen Republik, in Myanmar und an vielen weiteren Orten. Der russische Präsident Wladimir Putin konnte die Krim annektieren und unterstützt bis heute die gewaltsame Besetzung von Teilen der Ostukraine durch Milizionäre.

In keinem einzigen der großen Kriege der vergangenen Jahre konnten die Vereinten Nationen Frieden schaffen, den Aggressoren Grenzen setzen oder die Einhaltung des Völkerrechts erzwingen. US-Präsident Donald Trumps Ausstieg aus dem Atomabkommen mit Iran und dem UN-Menschenrechtsrat, seine Angriffe auf die Finanzierung des UN-Systems sowie das aggressive Vorgehen von Chinas Präsident Xi Jinping im Südchinesischen Meer machen deutlich, dass keiner der beiden mächtigsten Staatshäupter bereit ist, sich dem Völkerrecht und der bestehenden internationalen Ordnung in irgendeiner Weise unterzuordnen oder zu deren Durchsetzung beizutragen. In keiner der strategischen Zukunftsfragen zur Vermeidung neuer Großkonflikte – vor allem bezüglich des Verhältnisses zwischen China und den USA, der Veränderung der regionalen Ordnung in Asien sowie zur Regulierung von Cybertechnologien wie Künstlicher Intelligenz – spielt die Weltorganisation eine ernsthafte Rolle. Ist also

die Zeit der Vereinten Nationen nach über 70 mehr oder weniger erfolgreichen Jahren abgelaufen?

### DAS GLAS IST ZIEMLICH LEER

Eine Beantwortung dieser Frage erfordert einen genaueren Blick sowohl auf die Bilanz der Vereinten Nationen der vergangenen Jahre als auch auf die eigentlichen Ursachen hinter den eklatanten Misserfolgen in ihrer friedens- und sicherheitspolitischen Hauptaufgabe.

Zunächst zur Bilanz: Die Vermeidung oder Lösung von Gewaltkonflikten anhand der Regeln der liberalen Weltordnung, die sich die 51 Gründungsmitglieder unter Führung der USA in Form der UN-Charta 1945 gegeben haben, war nie eine reine Erfolgsgeschichte. Der Kalte Krieg schuf seine eigenen Stellvertreterkonflikte und blockierte in vielen Fällen sowohl Friedensprozesse als auch die Durchsetzung des Völkerrechts. Mächtige Staaten brachen in unterschiedlichem Umfang die völkerrechtlichen Regeln zum eigenen Vorteil, während sie von der großen Masse der weniger mächtigen Staaten ihre Einhaltung verlangten. Auch die „Neue Weltordnung“ (George H. W. Bush) nach dem Ende der Blockkonfrontation war „liberal“ vor allem in einem Sinne: Liberale Prinzipien dominierten Wirtschaft und Politik, westlich-liberale Staaten dominierten die Welt. Die selektive wirtschaftliche und politische Liberalisierung im Rahmen bestehender Machtungleichgewichte schuf neue Gewinner und Verlierer. Damit entstanden auch neue Konflikte und Verflechtungen zwischen lokalen Gewaltakteuren und ihren internationalen politischen oder wirtschaftlichen Partnern, die wirksame Konfliktlösungen und faire Rechtsdurchsetzung blockieren.

Sicherheitspolitische Erfolge gab es auch während des „unipolaren Moments“<sup>01</sup> nur in den Fällen, in denen die betroffenen Groß- und Regionalmächte einen gemeinsamen Grundkonsens

fanden, auf dessen Basis die Vereinten Nationen durch Rechtssetzung im Sicherheitsrat, durch die Entsendung von Friedenseinsätzen und mit vielen anderen praktischen Instrumenten erfolgreich arbeiten konnten. So konnten 2001 in Mazedonien ein möglicher Bürgerkrieg verhindert<sup>02</sup> und 1990 in Namibia, 1993 in Kambodscha, 1995 in Bosnien, 2008 in Sierra Leone und 2018 in Liberia schwere Konflikte beendet werden. In vielen anderen Situationen – die Völkermorde in Srebrenica 1993 und in Ruanda 1994 sind nur die schockierendsten – scheiterten die Vereinten Nationen auch in diesem welthistorisch günstigen Moment am Desinteresse der Großmächte und eigener konzeptioneller und praktischer Überforderung.

Die verbreitete und durchaus berechtigte Enttäuschung über die jüngste sicherheitspolitische Bilanz der Vereinten Nationen ist nur vor diesem Hintergrund sinnvoll zu bewerten. Die Weltorganisation ist nach wie vor ein Staatenclub in einer Staatenwelt; sie kann nur so viel, wie ihr insbesondere die mächtigsten und reichsten Mitgliedsstaaten ermöglichen. In einer Zeit neuer geopolitischer Blockaden ist deshalb auch der Handlungsspielraum der Vereinten Nationen erheblich geschrumpft. Eine positive sicherheitspolitische Rolle konnten sie nur dort spielen, wo die geopolitischen Blockaden (noch) nicht wirksam waren und sie sich auf eine außergewöhnlich starke regionale Ordnung stützen konnten: in Westafrika. Hier gelang es UN-Diplomaten gemeinsam mit führenden westafrikanischen Politikern, mögliche Bürgerkriege oder weitere Eskalationen 2009/10 in Guinea, 2012 in Mali oder 2016/17 in Guinea-Bissau zu verhindern. In Côte d’Ivoire scheint unter maßgeblicher UN-Mithilfe in einem weiteren Fall der Übergang aus zunehmend autoritärer Herrschaft und Bürgerkrieg in eine halbwegs stabile, vielleicht auch demokratische Zukunft gelungen zu sein.

Doch spätestens seit Beginn der jüngsten Aufstände und Revolutionen in der arabischen Welt 2011 sind die Vereinten Nationen im Hinblick auf die eigenen Ansprüche an jedem größeren Gewaltkonflikt in anderen Teilen der Welt gescheitert.

**01** Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment*, in: *Foreign Affairs* 1/1990/91, S. 23–33.

**02** Vgl. Henryk J. Sokalski, *Macedonia and the UN Experience in Preventive Diplomacy*, Washington DC 2003.

## Libyen:

### Intervention außer Kontrolle

In Reaktion auf den eskalierenden Bürgerkrieg und erhebliche Risiken für massenhafte Gräueltaten vonseiten der Regierung in Libyen beschloss der UN-Sicherheitsrat im Februar 2011 noch in seltener Einigkeit schärfste Sanktionen gegen den Diktator Muammar al-Gaddafi und seine Leute. Im März folgte das Mandat für eine Militärintervention zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung im Sinne der sogenannten Schutzverantwortung (*responsibility to protect*). Die Idee: Wenn Staaten in ihrer grundlegenden Verantwortung für den Schutz der Menschen auf ihrem Territorium vor Gewalt versagen, muss die internationale Gemeinschaft helfend eingreifen – notfalls auch militärisch gegen eine Regierung, die im eigenen Land Massengewalt an der Zivilbevölkerung verübt.<sup>03</sup>

Im Fall Libyens waren es Frankreich, Großbritannien und die USA, die an der Spitze einer Koalition mit einer Reihe arabischer Staaten Gaddafis Luftwaffe und Panzerverbände ausschalteten. Allerdings erreichte das militärische Engagement der Koalition, deren Führung nach einigen Wochen an die NATO überging, nicht nur den Schutz der bedrohten Zivilisten, sondern ermöglichte auch der bewaffneten Opposition den Sturz der Regierung, in dessen Zuge Gaddafi im Oktober 2011 getötet wurde. Ob dies noch legal, das heißt im Rahmen des vom UN-Sicherheitsrat verabschiedeten Mandats für die Intervention war, ist höchst umstritten.<sup>04</sup>

## Syrien:

### Die Welt schaut zu

Die Regierungen Russlands, Chinas und einer Reihe weiterer Mitglieder des UN-Sicherheitsrates reagierten auf die deutlichen Anzeichen dieser Entwicklung bereits im Frühsommer 2011 mit einer Blockadehaltung, als es wenige Wochen nach Beginn des Krieges in Libyen auch in Syrien zu wachsender Gewalt vor allem vonseiten des Regimes gegen Oppositionelle kam. Diesmal blo-

**03** Siehe weiterführend u. a. Peter Rudolf, *Prävention von Massenverbrechen im Sinne der „Schutzverantwortung“*, in: *APuZ* 10–11/2016, S. 30–35; Sarah Brockmeier/Philipp Rotmann, *Germany’s Politics and Bureaucracy for Preventing Atrocities, in: Genocide Studies and Prevention* 3/2018, S. 20–31.

**04** Siehe u. a. Sarah Brockmeier, *The Impact of the Libya Intervention Debates on Norms of Protection*, in: *Global Society* 1/2016, S. 113–133; Gegenposition bei Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, *Ten Myths About the 2011 Intervention in Libya*, in: *Washington Quarterly* 2/2016, S. 23–43.

kierte vor allem Russland jeden Versuch, den syrischen Diktator Baschar al-Assad unter Druck zu setzen. Angesichts der markigen Rhetorik westlicher Regierungen, Assad habe „jede Legitimität verloren“,<sup>05</sup> argumentierte vor allem Moskau, die Sorge des Westens um die syrische Zivilbevölkerung sei nur vorgeschoben. In Wahrheit gehe es erneut um den Sturz eines Regimes, ohne dass der Westen einen glaubwürdigen Plan für die nachfolgende politische Ordnung im Land habe.

Trotz Hunderttausender Toten und Millionen von Flüchtlingen, trotz des völkerrechtlich besonders geächteten Einsatzes von Chemiewaffen und der systematischen Kriegsführung gegen die Zivilbevölkerung erwies sich der blockierte UN-Sicherheitsrat seitdem als machtlos gegen das russische Veto. Keiner der Kriegsparteien in Syrien, keinem ihrer Unterstützer konnte er Einhaltung gebieten. Vermittlungsversuche des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan blieben ebenso wirkungslos wie Friedensgespräche unter UN-Vermittlung in Genf.

Neben dem Assad-Regime und dessen Unterstützern Iran und Russland waren auch die meist privaten Waffenlieferungen und Finanzströme aus Golfstaaten zugunsten islamistischer Terrorgruppen in Syrien alles andere als hilfreich oder völkerrechtskonform. Auch diesen hatten die Vereinten Nationen nichts entgegenzusetzen, genauso wenig wie sie die US-amerikanischen Waffenlieferungen, Ausbildungsprogramme und den Einsatz von US-Spezialkräften zugunsten „moderater“ Oppositionskräfte hätten steuern können.

#### Ukraine: Die Welt laviert

Als die russische Regierung 2014 in der Ukraine selbst zum Aggressor wurde, war der UN-Sicherheitsrat von vornherein blockiert: Moskau stoppte jeden Versuch eines gemeinsamen Appells oder einer Verurteilung mit seinem Veto. In der Generalversammlung gelang eine Erklärung zugunsten der „territorialen Integrität“ der Ukraine, die mit 100 Ja-Stimmen von 193 Staaten jedoch keine allzu überzeugende Mehrheit erhielt, auch wenn Russland nur zehn andere Länder zu einer Nein-Stimme bewegen konnte.

Die Enthaltungen einflussreicher Länder wie China, Indien und Brasilien machten deutlich, wie gering dort die Bereitschaft war, die bestehen-

de Ordnung samt des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen auch gegen einen gewaltbereiten Machtpolitiker wie Wladimir Putin zu verteidigen. Dass „die Frage von Krieg und Frieden zurück auf unseren Kontinent gekehrt“ ist,<sup>06</sup> wurde zwar zum traumatischen Erlebnis für viele Europäer, begründete für den Rest der Welt aber noch lange keine besondere Dringlichkeit. Woanders war der Krieg nie weg gewesen, und Europa hatte sich auch stets vor allem nach eigener Interessenlage engagiert.

#### Gewalt, Waffen, Daten und Technologie

Weitgehend unter der Wahrnehmungsschwelle vieler in Deutschland eskalierten weitere Kriege: seit 2013 im Südsudan, seit 2014 in der Zentralafrikanischen Republik und seit 2015 im Jemen. Die Unterdrückung der muslimischen Minderheit der Rohingya in Myanmar erzeugte auch dort wachsende Gewalt, während in Afghanistan und in der Demokratischen Republik Kongo die Gewalt kein Ende nimmt und der sogenannte Islamische Staat zwischen 2014 und 2016/17 vorübergehend einen erheblichen Teil der arabischen Halbinsel unter seine Kontrolle bringen konnte, bis ihn die militärische Macht einer großen Koalition von den USA bis zum Iran zumindest wieder in den Untergrund zwang. An all diesen Schauplätzen waren und sind die Vereinten Nationen mit ihren Friedenseinsätzen, Vermittlern, politischen Missionen, Menschenrechtsbeobachtern oder Entwicklungsorganisationen auch sicherheitspolitisch aktiv. Doch in keinem dieser Fälle konnten sie die Gewalt beenden; immer häufiger sind es nicht nur die lokalen Konfliktparteien selbst, sondern auch die geopolitische Patronage durch Regional- und Großmächte sowie das schwindende Vertrauen in die internationale Ordnung an sich, die die Wirksamkeit des UN-Konfliktmanagements mindern.

Zudem wächst das mittelfristige Risiko einer militärischen Eskalation im Zuge der Machtverschiebungen in Asien, ohne dass die Mechanismen der Vereinten Nationen bislang in der Lage gewesen wären, präventiv und mäßigend zu wirken. Auf Pekings wachsende politische Ansprüche und militärische Muskelspiele haben vor allem Indien und Japan mit Aufrüstung reagiert, und die chinesische Ablehnung des Urteils eines

**05** Clinton: Assad hat keine Legitimität mehr, 12.7.2011, [www.faz.net/-1367](http://www.faz.net/-1367).

**06** Frank-Walter Steinmeier zit. nach Daniel Friedrich Sturm, „Frage von Krieg und Frieden ist zurück in Europa“, 25.11.2016, [www.welt.de/article159737424](http://www.welt.de/article159737424).

internationalen Schiedsgerichts zu Gebietsansprüchen im Südchinesischen Meer 2016 hat die Rüstungsspirale in Asien weiter beschleunigt.

Insgesamt stehen die Zeichen auf Aufrüstung. Zwar ist mit dem Inkrafttreten des Arms Trade Treaty 2014 ein wichtiger Schritt zur Kontrolle konventioneller Waffen gelungen, doch gleichzeitig steht das europäische Rüstungskontrollregime wegen russischer Regelverletzungen vor dem Scheitern. US-Präsident Trumps einseitige Aufkündigung des Nuklearabkommens mit Iran und der hundertfache Einsatz chemischer Waffen durch das Assad-Regime in Syrien hat die Nichtverbreitungsregimes für Atom- und Chemiewaffen weiter geschwächt.

„Und während sich die Vereinten Nationen schon mit den derzeitigen Kriegen schwer tun“, so der Politikwissenschaftler Richard Gowan, „stellen sich neue Fragen bezüglich ihrer Fähigkeiten zum Umgang mit zukünftigen Konflikten, in denen Desinformation, Cyberwaffen und Künstliche Intelligenz eine entscheidende Rolle spielen könnten.“<sup>07</sup> In keinem dieser Felder spielen die Vereinten Nationen auch nur als Forum eine zentrale Rolle, trotz Aufrufen wie dem des Microsoft-Präsidenten Brad Smith zur Schaffung einer „Digitalen Genfer Konvention“ zur Einhegung der digitalen Kriegsführung.<sup>08</sup> Das liegt allerdings weniger an den Vereinten Nationen, die trotz redlicher Bemühungen Pekings und Moskaus bei Weitem noch nicht von überwachungssüchtigen Autokraten beherrscht werden, als vielmehr daran, dass nationale Hauptstädte auch nicht besser für die digitale Zukunft gerüstet sind – auch in Europa.<sup>09</sup> Gowan bringt es auf den Punkt: Der UN-Sicherheitsrat ist heute „gefangen zwischen dem Erbe alter Kriege, von denen die Mitglieder nicht lassen können, laufender Kriege, die sie nicht stoppen können, und der Gefahr einer Zukunft, die die meisten Diplomaten kaum verstehen“.<sup>10</sup>

**07** Richard Gowan, *Multilateralism's Broken Sword*, in: *Horizons* 11/2018, [www.cirsd.org/en/horizons/horizons-spring-2018-issue-no-11/multilateralisms-broken-sword-the-ongoing-history-of-failure-at-the-security-council](http://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-spring-2018-issue-no-11/multilateralisms-broken-sword-the-ongoing-history-of-failure-at-the-security-council).

**08** Brad Smith, *The Need for a Digital Geneva Convention*, 14.2.2017, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2017/02/14/need-digital-geneva-convention>.

**09** Vgl. Rebecca Mackinnon, *The United Nations and the Internet: It's Complicated*, 8.8.2012, <https://foreignpolicy.com/2012/08/08/the-united-nations-and-the-internet-its-complicated>; Thorsten Benner, *Gegen den Strich: Internet*, in: *Internationale Politik* 1/2013, S. 64–69; ders./Mirko Hohmann, *How European Internet Foreign Policy Can Compete in a Fragmented World*, Berlin 2018.

**10** Gowan (Anm. 7).

## BRÖCKELNDES FUNDAMENT

Die herrschende Blockade der Vereinten Nationen in ihren sicherheitspolitischen Kernaufgaben reflektiert eine Erosion vor allem der liberalen Elemente der Nachkriegsordnung, die damit in vielerlei Hinsicht zum Opfer ihrer eigenen Erfolge wird. Ohne die Liberalisierung des Welthandels hätten Länder wie China nicht so schnell aufsteigen können, selbst Moskaus Großmachtambitionen und der Wiederaufbau der russischen Streitkräfte wäre ohne den massiven Energiehunger einer wachsenden Weltwirtschaft und die damit verbundenen Rohstoffeinnahmen nicht denkbar gewesen. Im Umgang mit sicherheitspolitischen Krisen vor allem in Asien und Afrika waren die Vereinten Nationen „ein Vehikel der normativen Integration“ in eine westlich dominierte liberale Ordnung: Frieden schaffen durch demokratische Wahlen, individuelle Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit.<sup>11</sup>

Es war gerade der Siegeszug von Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Leitbild eines guten politischen Systems in den 1990er und 2000er Jahren, der den herrschenden Eliten in Peking oder Moskau die Prekarität ihrer Macht deutlich machte. Zusammen mit den Folgen der katastrophalen Experimente wirtschaftlicher Liberalisierung wie im Russland der 1990er Jahre ist die liberale Weltordnung dadurch in der Wahrnehmung einer wachsenden Zahl von Hauptstädten zu einer Bedrohung geworden.

Das militärische Scheitern der USA und ihrer engsten Alliierten im Irak von 2003 bis 2008 sowie die Finanzkrise 2008/09 und die Eurokrise von 2010 bis 2014 unterstrichen die Verwundbarkeit des Westens und ließen den Kampf gegen die liberalisierenden Elemente der internationalen Nachkriegsordnung aus Sicht der Autoritären nun auch realistisch und gewinnbar wirken.<sup>12</sup>

Das ist der Hintergrund, vor dem vor allem Moskau in den Vereinten Nationen geradezu eine Rollback-Kampagne gegen liberale und demokratische Prinzipien als Mittel zur Konfliktbeilegung betreibt. Dabei haben Putin und sein Gelegenheitsalliierte Xi Jinping immer mehr Verbände

**11** Michael N. Barnett, *Liberalism, Legitimacy, and the United Nations*, in: *World Politics* 4/1997, S. 526–551, hier S. 545. Vgl. auch Roland Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge 2004.

**12** Vgl. Thorsten Benner, *An Era of Authoritarian Influence? How Democracies Should Respond*, 15.9.2017, [www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-09-15/era-authoritarian-influence](http://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-09-15/era-authoritarian-influence).

te, von der ungarischen Regierung unter Viktor Orbán über die der Philippinen unter Rodrigo Duterte bis zu Ägyptens Abdel Fatah al-Sisi.

Gemeinsam haben diese Regierungen in den vergangenen Jahren nicht nur militärisches Eingreifen, Sanktionen oder Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs beim Verdacht auf schwerste Straftaten wie Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verhindert. Sie blockieren auch die UN-Berichterstattung über Gewalt und Menschenrechtsverletzungen sowie diplomatische Ermahnungen zur Einhaltung nationaler Verfassungen und Wahlregularien. Die autoritäre Front nutzt hier die berechnete Kritik an der oft naiven Hoffnung auf einzelne Elemente von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wie etwa Wahlen als Motor der Befriedung. Dem wird allerdings weder im Einzelfall noch auf der konzeptionellen Ebene ein plausibles Gegenmodell gegenübergestellt. Damit dient die Blockade nur der gemeinsamen Verteidigung der autokratischen Regime gegen politischen Wandel sowie einer zunehmenden Zerrüttung der liberalen Weltordnung.

#### REFORMVORSCHLÄGE: PFEIFEN IM WALDE?

Angesichts dieses grundlegenden Ordnungskonflikts ist zumindest fraglich, ob die seit Jahren diskutierten Vorschläge für institutionelle Reformen überhaupt noch relevant und umsetzbar sind. Eine Anpassung des UN-Sicherheitsrates an die veränderte Weltordnung wird üblicherweise im Sinne einer Erweiterung diskutiert. Brasilien, Indien, Japan und Deutschland (G4) wollen als selbsternannte Großmächte zusätzliche ständige Sitze übernehmen; daneben sind zwei ständige Sitze für „Afrika“ im Gespräch, über deren Besetzung sich die 54 Staaten des Kontinents bislang nicht einigen konnten. Auf die Ausübung des Vetorechts zu verzichten, wären zumindest die G4 bereit.

Kombiniert mit einer analogen Erweiterung der nichtständigen Sitze, um auch die Vertretung afrikanischer und asiatischer Länder zu verbessern, ist die G4-Position der am weitesten entwickelte Vorschlag. Seit seiner Vorstellung 2004 ist die nötige Zweidrittelmehrheit in der UN-Generalversammlung samt Vermeidung der fünf möglichen Vetos der ständigen Mitglieder allerdings nicht realistischer geworden. Weder ist klar, wie eine deutliche Vergrößerung des Rates zu besseren Lösungen für drängende globale Probleme

führen soll, noch konnten die Aspiranten deutlich machen, wie ihre jeweiligen Regionalgruppen konkret von ihrer Zustimmung profitieren würden. Auch andere idealistische Vorschläge wie die Schaffung eines EU-Sitzes – dem Frankreich selbstlos sein Veto überlassen könnte? – oder der Abschaffung ständiger Sitze mit Vetorecht zugunsten längerfristiger Wahlperioden scheitern bislang an den gleichen Fragen.

Ohnehin ist das blockierende Element nicht der Mangel an (zahlungskräftigen) Mitgliedern oder die Überrepräsentation des Westens, sondern in erster Linie die destruktive Ausübung der Vetomacht. Nicht ganz zufällig steht vor allem die französische Regierung, die seit 1989 ihr Vetorecht nicht mehr genutzt hat, an der Spitze einer Initiative zur freiwilligen Einschränkung des Vetos in Fällen von Völkermord und Massenverbrechen.

Damit wird auch deutlich, warum angesichts der Vertiefung der ordnungspolitischen Gräben so schnell mit keinem Erfolg einer solchen weichen Initiative zur Selbstbeschränkung der Vetomächte zu rechnen ist. Ob in einem bestimmten Fall Völkermord oder Massenverbrechen vorliegen, wird meist umstritten sein. Eine Zertifizierung durch den UN-Generalsekretär, wie sie der französische Vorschlag vorsieht, schafft diese Umstrittenheit nicht einfach aus der Welt – zumal ohnehin bereits viele Regierungen die Erkenntnisse und Bewertungen internationaler Organisationen zu strittigen, insbesondere Menschenrechtsfragen politisch anzweifeln und diskreditieren. Vor allem Moskau nutzt das Wissen um die Unterwanderung der vermeintlich unparteiischen UN-Waffeninspektoren im Irak 2003 durch US-Geheimdienste als rhetorischen Hebel, um jeden unliebsamen UN-Bericht zu Chemiewaffeneinsätzen oder Menschenrechtsverletzungen in Syrien und anderswo als erfunden oder übertrieben zu verleumden.<sup>13</sup>

Unterhalb der geopolitischen Ebene gibt es kluge und wichtige Reformkonzepte zur Weiterentwicklung der UN-Verwaltung und wesentlicher operativer Bausteine der UN-Sicherheitspolitik wie Krisenprävention, UN-Friedenseinsätze und Konfliktnachsorge. Das derzeit wichtigste Konzept heißt *sustaining peace*. Damit versucht UN-Generalsekretär António Guterres, sowohl auf der politischen als auch auf der bürokrati-

**13** Vgl. Richard Gowan, *Why Facts and Truth Have Become the Latest Battleground for U.N. Diplomacy*, 2.7.2018, [www.worldpoliticsreview.com/articles/24951](http://www.worldpoliticsreview.com/articles/24951).

schen Ebene der Vereinten Nationen einen Kulturwandel von einem reaktiven und fragmentierten Umgang mit Konflikten zu einem präventiven und integrativen Vorgehen der verschiedenen UN-Instrumente zu erreichen.<sup>14</sup>

Doch solange sich die Mitgliedsstaaten in den meisten Konfliktkonstellationen gegenseitig blockieren oder zumindest einzelne mächtige Staaten ihren Einfluss in den UN-Gremien oder über den UN-Haushalt in destruktiver Weise nutzen, wird der Ertrag der Reformarbeit begrenzt bleiben. Und ein neues politisches Paradigma der Konfliktbewältigung, das – anders als das liberale Peacebuilding der zwei Jahrzehnte nach dem Kalten Krieg – alle wichtigen geopolitischen Akteure mittragen können und das gleichzeitig auch praktisch funktioniert, war von einem Arbeitskonzept wie *sustaining peace* ohnehin nicht zu erwarten.

## AUSBLICK

Ob Deutschland zu einem solchen Paradigma wird beitragen können, wird sich in den nächsten beiden Jahren zeigen: „Das Leitmotiv unseres Handelns in den Vereinten Nationen und auch unserer zweijährigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat“, so der deutsche UN-Botschafter Christoph Heusgen, „wird das Eintreten und die Verteidigung einer regelbasierten Weltordnung sein.“<sup>15</sup> Denn, argumentiert Außenminister Heiko Maas: „Eine multilaterale, auf vereinbarten Regeln basierte Ordnung ist und bleibt die beste Antwort auf die Fragen unserer Zeit.“<sup>16</sup>

Regelbasiert, multilateral – das ist deutlich sperriger als der Einsatz für eine „liberale“ Ordnung, aber auch bescheidener. Der jüngste Erfolg rechtspopulistischer und antiliberaler Kräfte hierzulande stellt die Glaubwürdigkeit Deutschlands als Vorkämpfer liberaler Werte zumindest infrage. Auch die globale Überzeugungskraft des liberalen Ordnungsmodells ist nach Irak, Guán-

tanamo und Finanzkrise schwer beschädigt. Und doch ist die neue Chiffre von der „regelbasierten Ordnung“ und der Verteidigung des Multilateralismus nicht nur emotional vollkommen unattraktiv als Schlachtruf zur Verteidigung einer an Freiheit und Gerechtigkeit orientierten Ordnung, sondern auch inhaltlich unzureichend.

Auch die Bundesregierung bestreitet nicht, dass der Multilateralismus weiterentwickelt werden muss. Wenn wir uns also nicht reaktionär am Status quo festklammern wollen, welche Regeln sind Verhandlungsmasse? Darf es uns wirklich nur auf die Gemeinsamkeit der Regeln ankommen und nicht mehr auf ihren Inhalt? Lassen wir uns auf die gemeinsame Regelung von Einflusssphären und Großmachtspolitik ein, sobald die Mehrheit der Mitgliedsstaaten ein bisschen Druck macht? Das könnte durchaus kurzfristig zu größerer Berechenbarkeit in der internationalen Sicherheitspolitik führen – nur eben auf Kosten kleinerer Staaten, auf Kosten von Menschen, die den Mächtigen im Weg stehen, und auf Kosten des langfristigen Friedens und Wohlstands für alle.

Irgendwelche Regeln in verbissenen Rückzugsgefechten zu verteidigen, wird deshalb nicht reichen – weder um „zukünftige Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren“ noch um Freiheit und Wohlstand in Europa zu sichern. Statt der „regelbasierten Ordnung“ werden wir ein Leitbild brauchen, das die Schwächen der alten, westlich dominierten Ordnung und ihres ebenso ineffektiven wie unfairen Systems der kollektiven Sicherheit anerkennt und seine Prinzipien weiterentwickelt – ein Leitbild, das nicht nur auf der Selbstbehauptungskraft eines schrumpfenden Westens beruht, sondern das neue Anhänger unter den Kritikern der alten Ordnung gewinnt, weil es attraktiver ist als das vergiftete Gegenangebot der Autokraten. Daran wird sich entscheiden, ob die Vereinten Nationen wieder handlungs- und reformfähiger werden und damit in Zukunft den Herausforderungen globaler Sicherheitspolitik wieder besser gerecht werden können.

Der Autor dankt Sarah Bressan und Theresa Lütkefend für sehr hilfreiches Feedback zu diesem Text.

## PHILIPP ROTMANN

leitet die friedens- und sicherheitspolitische Arbeit am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.  
protmann@gppi.net

**14** Weiterführend u. a. Tanja Bernstein, „Sustaining Peace“: Das neue Leitmotiv der UNO, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, ZIF-Analyse, 28. 6. 2018, [www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_kompakt\\_2018/ZIF-kompakt\\_Sustaining\\_Peace\\_Juni\\_2018.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_kompakt_2018/ZIF-kompakt_Sustaining_Peace_Juni_2018.pdf).

**15** Christoph Heusgen, Globale Sicherheitspolitik: Wir sind gefordert, 13. 6. 2018, <https://peacelab.blog/2018/06/globale-sicherheitspolitik-wir-sind-gefordert>.

**16** Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich des Global Solutions Summit 2018, Berlin 29. 5. 2018, [www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2098388](http://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2098388).

# SCHWIERIGES SELBSTSTÄNDIGWERDEN

## Zum Wandel der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen und den Konsequenzen für Europa

*Claudia Major*

Die transatlantischen Beziehungen stehen vor fundamentalen Veränderungen: Aktuelle Entwicklungen deuten auf eine Entfremdung zwischen den Partnern sowie auf eine Neuordnung der Beziehungen unter veränderten Rahmenbedingungen hin.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren die USA der zentrale Partner und Bezugspunkt Westeuropas, und die transatlantischen Beziehungen entwickelten sich zu einem Ordnungssystem, das zahlreiche Bereiche von Handel bis Verteidigung umfasste. Dessen Architektur hat sich stets weiterentwickelt und verändert. Nun aber, da US-Präsident Donald Trump wenig Interesse an Europa im Besonderen oder an Kooperation und Koordination und den damit verbundenen Institutionen allgemein zeigt, droht sie sich substantiell zu wandeln. Europa kann sich zwar für eine Fortsetzung der transatlantischen Ordnung einsetzen, aber die US-Politik wird es nicht ändern können.

Besonders dramatisch wirkt sich dies in der Verteidigungspolitik aus. Denn die Staaten Europas haben bislang erheblich von der NATO und dem damit verbundenen Schutz der USA profitiert, zumal sie über rhetorische Bekenntnisse hinaus nur wenig Engagement beim schwierigen Aufbau eigener Handlungsfähigkeit gezeigt haben. Für die Europäer ist es angesichts der unsicheren Positionierung der USA zwar notwendig, strategische Autonomie anzustreben. Gleichzeitig muss sich Europa aber im Klaren darüber sein, dass das ein langfristiges, kostenintensives und schwierig zu erreichendes Ziel ist.

### KONJUNKTUREN DER TRANSATLANTISCHEN SICHERHEITSORDNUNG

Seit Beginn der 2000er Jahre ist das sicherheitspolitische Interesse der USA an anderen Regionen der Welt gewachsen. Washington sah den „alten

Kontinent“ als nunmehr stabile Region an, die der Aufmerksamkeit der USA weniger bedurfte und in der Lage sein sollte, selbst für ihre Sicherheit zu sorgen. Zum einen konzentrierten sich die USA nach dem 11. September 2001 auf den weltweiten Kampf gegen den Terrorismus. Hier standen die USA und Europa anfangs noch zusammen, bis der US-Militäreinsatz im Irak 2003, der von vielen europäischen Regierungen abgelehnt wurde, zu einem transatlantischen Zerwürfnis führte. Zum anderen schien aus amerikanischer Perspektive ein „Pivot to Asia“, ein Schwenk nach Asien notwendig, wo immer relevantere sicherheitspolitische und wirtschaftliche Entwicklungen abliefen – von aufsteigenden Mächten wie China über ungelöste Territorialkonflikte wie zwischen den Philippinen und China im Südchinesischen Meer bis zu Proliferationsfragen wie in Nordkorea.

Vor diesem Hintergrund und wegen der ernüchternden Erfahrungen mit den Europäern im Zuge des internationalen Militäreinsatzes in Libyen 2011, der fundamentale Lücken etwa bei Munition und Flugzeugen offenbarte, belebten die USA die alte Lastenteilungsdebatte in der NATO neu. Der scheidende US-Verteidigungsminister Robert Gates nutzte 2011 große Teile seiner Abschiedsrede, um die europäischen Staaten vor ihrer militärischen Irrelevanz und der schwindenden amerikanischen Geduld mit ihrer Trittbrettfahrerei zu warnen.<sup>01</sup> Doch es geschah wenig: Infolge der seit 2008 herrschenden Wirtschafts- und Finanzkrise hatten viele europäische Staaten ihre Haushalte und auch die Verteidigungsausgaben zusammengestrichen.<sup>02</sup> Die Europäer kürzten ihre ohnehin schon kleinen Arsenale unkoordiniert weiter und vergrößerten so die Lücken. Der Zustand der europäischen Streitkräfte wurde immer desolater.

Das Interesse der USA an Europa stieg wieder ab 2014, als der Überfall Russlands auf die Krim und der Krieg in der Ostukraine die europäische Sicher-

heitsordnung erschütterten, wie sie etwa im Rahmen der KSZE-Schlussakte von 1975 und der Charta von Paris von 1990 vereinbart worden war. Für Westeuropa bedeutete das das Ende einer strategischen Partnerschaft mit Russland und eine notwendige Auseinandersetzung mit der Rückkehr militärischer Gewalt als Mittel der Politik in Europa. Die Ukraine war jedoch nur der nördliche Anfangspunkt eines Krisenbogens, der sich um Europa herum ausweitete und intensiverte, wie das Erstarken des sogenannten Islamischen Staates (IS), die Migrationskrise sowie die andauernde Instabilität in Nordafrika und dem Mittleren Osten verdeutlichen. Zudem verwiesen die Ukraine-Krise und der Aufstieg des IS darauf, dass organisierte Gewalt ein wesentlicher Treiber des Wandels globaler und regionaler Ordnungen ist. Den EU- und NATO-Staaten wurde bewusst, dass sie selbst Ziel der Gewalt werden können oder von den Folgen eines Konflikts erfasst zu werden drohen, wenn sie dem Risiko nicht vorbeugen oder aufgrund eigener Schwäche nicht in der Lage sind, mit dieser Gewalt umzugehen.

Gemeinsam beschloss die transatlantische Allianz auf dem NATO-Gipfel in Wales 2014 die Rückbesinnung auf Bündnisverteidigung als Kernaufgabe. Bei der Überprüfung der möglichen Beiträge zu diesem Ziel wurde den Europäern erneut der desolate Zustand ihrer Streitkräfte nach Jahren der Sparmaßnahmen bewusst. Insbesondere in jenen Ländern, die sich von Russland bedroht fühlen, steigen seitdem die Ausgaben. Auch auf den NATO-Gipfeln in Warschau 2016 und Brüssel 2018 forderten die USA mehr europäisches Engagement bei der Verteidigung Europas. Sie brachten sich aber auch selbst substanziell ein, etwa durch die Übernahme eines Bataillons der NATO-Vornepräsenz in Polen. Hinzu kommen bilaterale Unterstützungsmaßnahmen in Form von Geld, Truppen und Ausrüstung, etwa im Rahmen der European Deterrence Initiative.

Dieser gestärkte transatlantische Bund wird jedoch seit 2016 durch den neu gewählten US-Präsidenten Donald Trump infrage gestellt. Er hat

einen ordnungspolitischen Konflikt mit Europa heraufbeschworen, der weit über unterschiedliche außenpolitische Prioritäten hinausgeht. Zwar unterscheiden sich seine Positionen deutlich von denen anderer Mitglieder der US-Regierung wie Verteidigungsminister James Mattis, die eher traditionelle Standpunkte vertreten. Aber aufgrund seiner Machtfülle hat der US-Präsident entscheidenden Einfluss.

So vertreten die USA und die meisten europäischen Staaten in vielen außenpolitischen Fragen zunehmend gegensätzliche Positionen: Beispielsweise wollen die USA als einziges Land das Pariser Klimaabkommen zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf unter zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten verlassen und haben unilateral das Iran-Abkommen zur Kontrolle des iranischen Atomprogramms aufgekündigt, das die Europäer beibehalten wollen. Die USA agieren vermehrt unilateral und hegemonial und messen den in Europa bevorzugten multilateralen, regelbasierten und kooperativen Strukturen und Politiken, die auf internationalen Abkommen und Institutionen beruhen, weniger Wert bei. US-Präsident Trump geht es um Deals statt Abkommen, um bilaterale Beziehungen statt Allianzen.<sup>03</sup>

Auch in anderen Politikfeldern unterscheiden sich amerikanische und europäische Ordnungsvorstellungen immer deutlicher. Die Europäer sehen es etwa kritisch, dass die USA vermehrt protektionistisch handeln und Washington wirtschaftliche mit sicherheitspolitischen Themen verknüpft. So haben die USA 2018 Schutzzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte aus der EU damit begründet, dass EU-Exporte die nationale Sicherheit der USA bedrohen würden.

Wie groß das Konfliktpotenzial dieser Divergenzen ist, zeigten der G7-Gipfel im kanadischen La Malbaie und der NATO-Gipfel in Brüssel im Juni und im Juli 2018. Ersterer geriet zu einem Grundsatzstreit über Handel, das Iran-Abkommen und den Klimaschutz und eskalierte darin, dass die USA ihre Zustimmung zum Abschlusskommuniqué nachträglich widerriefen. Auf dem NATO-Gipfel kam es zu einem vergleichbaren Eklat, als Trump Deutschland für seine geringen Verteidigungsabgaben und angebliche Abhängigkeit von Russland abkanzelte. Schließlich musste aufgrund seiner Kritik an der Lastenteilung in

**01** Vgl. Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brüssel, 10.6.2011, <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839>.

**02** Vgl. Clara Marina O'Donnell (Hrsg.), *The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members*, Brookings Institution, Analysis Paper, Juli 2012; Claudia Major/Christian Mölling, *The Dependent State(s) of Europe: European Defence in Year Five of Austerity*, in: Sven Biscop/Daniel Fiott (Hrsg.), *The State of Defense in Europe: State of Emergency?*, Egmont Paper 62/2013.

**03** Vgl. Claudia Major, *Ein schwieriger Gipfel für die NATO*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 33/2018.

der NATO eine Krisensitzung einberufen werden, um die Allianz zusammenzuhalten. In beiden Fällen erschien der Westen zerstritten, was bei den G7 die Steuerungsfähigkeit und bei der NATO das Verteidigungsversprechen schwächt.

Dadurch, dass der transatlantische ordnungspolitische Dissens in den gemeinsamen Institutionen ausgetragen wird, wird deren sachpolitische Agenda zunehmend überlagert. Deshalb dürfte der NATO eine längere Problemphase bevorstehen, in der ihr Zusammenhalt und ihre Handlungsfähigkeit leiden werden. Denn wenn die USA den politischen Wert von Allianzen generell infrage stellen und unilaterale Ansätze bevorzugen, sich an Vereinbarungen weniger gebunden fühlen und nur geringe Kompromissbereitschaft zeigen, untergräbt das die politische und militärische Basis der NATO und damit das Rückgrat der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen.

### MÖGLICHE FOLGEN EINER NEUORDNUNG FÜR EUROPA

Die potenziellen Folgen dieser Veränderungen sind tief greifend, weil Europa sowohl politisch als auch militärisch ohne die USA beziehungsweise mit geringerer amerikanischer Unterstützung an Handlungsfähigkeit verlieren würde.

#### Defizitäre Verteidigungsfähigkeit bei steigender Unberechenbarkeit

Militärisch hängt Europa für seine Verteidigung von den USA ab. Die Europäer sind nicht in der Lage, auch nur mittelfristig die US-Fähigkeiten zu ersetzen. Die Defizitliste reicht von Transportfähigkeit über konventionelle Ausrüstung bis hin zu US-Nuklearwaffen. Selbst wenn die Europäer heute beginnen würden, diese Lücken zu schließen, wären sie bestenfalls in zehn bis 15 Jahren in der Lage, sich selbst mit Waffensystemen aus eigener Produktion auf heutigem Niveau zu verteidigen. Größere Projekte wie ein europäisches Kampfflugzeug würden noch länger dauern. Viel dringlicher sind allerdings die Lücken bei der Ausstattung jenseits von Waffentechnik: Die USA besitzen ein einzigartiges Netz aus Sensoren zur Aufklärung und die Möglichkeit, Informationen schnell auszuwerten und überall und jedem zur Verfügung zu stellen. Ohne diesen Zugang wären die europäischen Staaten blind, stumm und taub. Würden sie angegriffen, müssten sie sich weitestgehend unkoordiniert und mit hohen Verlusten verteidigen.

Auch der nukleare Schirm der USA lässt sich nicht einfach ersetzen – weder die politische Botschaft und die ausgefeilten NATO-Verfahren noch die Waffen selbst. Frankreich und Großbritannien würden ihre Atomwaffen bei einem Angriff auf Europa spätestens dann einsetzen, wenn ihr eigenes Überleben auf dem Spiel stünde. Doch die Umstände eines solchen Einsatzes bleiben unklar. Dies bedeutet eine Unsicherheit, die ihre sicherheitspolitische Wirkung über Europa hinaus entfalten würde. Außerhalb Europas würde die Unsicherheit darüber wachsen, wann Europa wie reagiert. Für die NATO-Staaten, die bislang unter dem US-Schirm waren, würde gefühlt die Verlässlichkeit ihres Schutzes sinken. Letztlich würde Europa für den Rest der Welt, aber auch für sich selbst unberechenbarer werden. Insgesamt könnte die Stabilität der nuklearen Ordnung leiden. Nicht auszuschließen wäre eine Reaktion Russlands, und auch die Folgen für die Rüstungsdynamik in Asien wären zu bedenken: Manche Staaten könnten schlussfolgern, eigene Atomwaffen lohnten sich wieder mehr. Die Proliferation könnte zunehmen.

Über die militärische Abhängigkeit hinaus haben die USA die NATO auch politisch stark gestaltet. Sie sind aber schon jetzt weniger bereit, eine konstruktive Rolle zu übernehmen. US-Präsident Trump stellt mit seinen widersprüchlichen Aussagen zur Zukunft der amerikanischen NATO-Beiträge und mit der transaktionalen Logik, der er diese unterwirft, das Beistandsversprechen infrage, also die Kernidee der Allianz. Zudem verbreitet er Unsicherheit durch harsche Kritik an der NATO. Faktisch allerdings sind die US-Beiträge sogar gestiegen: Die Mittel für die European Deterrence Initiative, mit denen Washington Verteidigung und Abschreckung in Europa unterstützt, sind 2018 auf 4,8 Milliarden US-Dollar aufgestockt worden und sollen 2019 6,5 Milliarden US-Dollar betragen.<sup>04</sup> Doch die Alliierten verunsichert der Widerspruch, den sie zwischen faktischer Unterstützung und verbalem Infragestellen der NATO sehen. Das gilt umso mehr, als die USA seltener die Rolle des wohlmeinenden Hegemons übernehmen, der Konflikte in der Allianz entschärft. Zuvor unter Kontrolle gehaltene interne Spannungen könnten wieder aufflackern.

<sup>04</sup> Vgl. Office of the Under Secretary of Defense, Department of Defense Budget. Fiscal Year 2019. European Deterrence Initiative, Februar 2018, [https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/fy2019\\_EDI\\_JBook.pdf](https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/fy2019_EDI_JBook.pdf).

### Reduzierte ordnungspolitische Gestaltungsfähigkeit

Komplexer noch wären die ordnungspolitischen Herausforderungen. Europa und die USA haben bislang zahlreiche Konflikte gemeinsam oder zumindest koordiniert bearbeitet. Auf sich gestellt, verlöre Europa an Einfluss und Gestaltungsmacht. Zudem stellt sich die Frage, inwiefern die USA selbst zu einem Problem würden, das Europa bearbeiten müsste. Die USA sind ein wesentlicher Faktor globaler Ordnung, den Europa einhegen müsste, wenn US-Präsident Trump seine Politik konsequent weiterverfolgt und etwa das amerikanische Engagement in Europa reduziert oder sich gar gegen Europa stellt.

Washington hat zudem stets dazu beigetragen, die Europäer politisch zu einigen. Die Alternative ist die Führung eines oder mehrerer europäischer Staaten. Allerdings hat kein anderer Staat das Format, die USA als westliche Führungsmacht zu ersetzen – auch keiner der drei großen Europäer, die zudem weder den Anspruch noch die Unterstützung der anderen Staaten haben. Dennoch ist ein europäisches Führungstrio aus Paris, London und Berlin allein aus Mangel an Alternativen am wahrscheinlichsten. Es wird allerdings schwierig werden, gemeinsame Ziele zu definieren und durchzusetzen, sei es in Krisensituationen oder im Alltagsgeschäft. Es erfordert sicherheitspolitische Kompromisse, in der NATO etwa zur Rolle Russlands. Können sich die Staaten nicht einigen, droht die NATO ihre politische Handlungsfähigkeit zu verlieren. Es besteht also durchaus das Risiko, dass Europa sich selbst auseinanderdividiert, statt durch Einigkeit Einfluss zu haben.

Im Ergebnis sind mehr interne Konflikte und damit eine stärkere Selbstblockade und letztlich weniger Initiativen und Einfluss zu erwarten. Gleichzeitig können Zweifel über das US-Engagement und eine schwache NATO die bereits existierende Tendenz einiger Staaten etwa an der NATO-Ostflanke verstärken, sich von der Allianz abzuwenden und die bilateralen Beziehungen zu den USA zu vertiefen, weil sie sich so eine bessere Garantie ihrer Sicherheit versprechen. Langfristig untergräbt eine solche Bilateralisierung aber die NATO und letztlich auch die kollektive Sicherheit in Europa. Eine Gefahr für die Zukunft des Bündnisses geht also nicht nur von den USA, sondern auch von den europäischen Staaten aus.

### MEHR EUROPA

Die Bandbreite der möglichen zukünftigen transatlantischen Beziehungen erstreckt sich von einer Rückkehr zu einem soliden Konsens über einen Partner USA als einer unter vielen bis hin zu einer konfliktgeladenen Wettbewerbsbeziehung. Welches Modell sich durchsetzen wird und mit welchen Kosten und Vorteilen, entscheiden nicht nur die USA und die europäischen Staaten, sondern ist auch abhängig von globalen und regionalen Entwicklungen. Solche Überlegungen über die Zukunft europäischer Sicherheit sind kein gewollter und leichtfertiger Abschied von den USA, vielmehr sind sie notwendig im Sinne der Vorsorge und aus Verantwortungsperspektive geboten. Die Gretchenfrage für die Europäer umfasst letztlich zwei Dimensionen: zum einen, ob sie bereit sind, ernsthaft über eine europäische Zukunft ohne die USA als verlässlicher Partner nachzudenken und sich auf entsprechende Szenarien vorzubereiten. Absehbar werden die Europäer hierbei nur schwer eine gemeinsame Linie formulieren können. Gelingt es ihnen, kommt zum anderen eine strategische Aufgabe hinzu: den Pfad zu bestimmen, den sie zwischen langsam wachsender politischer und militärischer Autonomie, konstruktiv gestalteten transatlantischen Beziehungen und den Unwägbarkeiten in der globalen Sicherheitspolitik beschreiten wollen.

### Neue Dynamik in der Verteidigungspolitik

Im Verteidigungsbereich ist innerhalb der EU seit 2016 eine neue Dynamik festzustellen. Allerdings konzentriert sie sich auf Krisenmanagement und nicht auf die klassische Territorialverteidigung. Im Rahmen dieser neueren Entwicklungen wird letztendlich lediglich geplant, zu liefern, was die Europäer seit Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1999 vorhaben. Da dies im Verteidigungsbereich aber auch bei besten Bedingungen ein Langzeitprojekt bleibt, müssen die europäischen Staaten zweigleisig fahren und versuchen, erstens die transatlantischen Beziehungen zu retten sowie zweitens Europa gleichzeitig auf eigene Füße zu stellen.

Der Trend, die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der EU in Sachen Sicherheit und Verteidigung zu konkretisieren, ist Folge des sich intensivierenden Krisenbogens um Europa und der negativen Entwicklungen in den

Beziehungen zu den USA. Hinzu kommen innereuropäische Dynamiken, vor allem die zentrifugalen Kräfte des Nationalismus, Populismus und der wirtschaftlichen Konkurrenz, die an der Einheit der EU zerren. Der Brexit ist Ausdruck dieser Entwicklungen. Die europäischen Staaten vermochten diese Energie in ein politisches Programm zu kanalisieren und bereiteten ab 2015 eine neue außenpolitische Strategie vor, die die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 ablösen sollte. Diese EU-Globalstrategie (EUGS) wurde unmittelbar nach dem Brexit-Votum im Juni 2016 verkündet und leitet seitdem das Handeln der EU. Aufbauend darauf wollten proeuropäische Staaten wie Deutschland und Frankreich ein weiteres Zeichen zur Stärkung der EU setzen. Dabei war Verteidigung das Politikfeld, auf dem wenigstens ansatzweise Einigkeit herrschte. Hinzu kam, dass die verteidigungspolitische Kooperation in der EU bislang nur wenig entwickelt war und Fortschritte also schnell erzielt werden konnten.

So startete die EU im Dezember 2017 die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) mit 17 Kooperationsprojekten, von denen jedoch keines die vorhandenen und mehrfach kritisierten Fähigkeitslücken der EU zum Beispiel bei den Transportfähigkeiten schließt. Ferner soll der Koordinierte Planungsprozess (Coordinated Annual Review on Defense, CARD) die Verteidigungsplanung der EU-Staaten synchronisieren. Erste Ergebnisse sollen im Herbst 2018 vorliegen und zeigen, ob die EU-Staaten tatsächlich ihre europäischen Partner über ihre Planungen informieren und sie sich in Zukunft bei der Beschaffung und dem Betrieb abstimmen. Und im Rahmen des Europäischen Verteidigungsfonds, der zur Vorstufe eines EU-Verteidigungshaushalts werden soll, werden erstmals EU-Mittel für die gemeinsame Forschung und Beschaffung von militärischen Fähigkeiten bereitgestellt.

Was die EU mit diesen drei Arbeitssträngen erreichen will, bleibt aber unscharf, genauso wie der vielfach in diesem Zusammenhang zitierte Begriff der strategischen Autonomie. Drei Verständnisse kursieren: *erstens*, die De-facto-Autonomie, die nicht mehr ist als das, was die einzelnen Staaten zustande bringen und auf EU-Ebene zulassen; *zweitens*, die in der EUGS angestrebte Autonomie, die dem alten Ziel der EU entspricht, im Krisenmanagement von den USA unabhän-

gig zu sein, während kollektive Verteidigung NATO-Aufgabe bleibt; *drittens* spielen Entscheidungsträger und außenpolitische Eliten mit dem Begriff in eher skizzenhaften Vorstößen für eine eigenständige EU-Verteidigungspolitik bis hin zu einer EU, die de facto die NATO ersetzt. Die realistischen Umsetzungsmöglichkeiten finden hier allerdings wenig Beachtung.

#### Deutsch-französischer Motor und Minilateralismus

Die EU-Verteidigungsinitiativen sollen ein Zeichen setzen, dass sich die EU als globaler Akteur neu aufstellt und die Integration trotz Brexit und EU-Skepsis wie in Polen und Ungarn weitergeht. Für die Umsetzung setzen die Europäer große Hoffnungen in das deutsch-französische Tandem als Motor. Andere Staaten haben weder Interesse noch das Potenzial, die Führung in der EU zu übernehmen. Paris und Berlin vertreten häufig sehr unterschiedliche Positionen, in denen sich zusammengenommen zahlreiche Staaten wiederfinden. Kompromisse zwischen Deutschland und Frankreich sind oft so schwierig, dass sie nach ihrem Zustandekommen den Weg für eine europäische Einigung ebnen und in der Regel eine Mehrheit der europäischen Staaten repräsentieren. Zudem sind Deutschland und Frankreich die zwei größten Verteidigungsinvestoren in Europa: Sie stellen zusammen etwa 40 Prozent der europäischen verteidigungsindustriellen Basis sowie der militärischen Fähigkeiten.

Neben dem deutsch-französischen Kern für die politische Dimension hat im praktischen Bereich in den vergangenen Jahren die Bedeutung von minilateralen Kooperationsformaten zugenommen. Sie sind zu starken Treibern der Kooperation geworden, wie etwa das deutsche Rahmennationenkonzept oder das deutsch-niederländische Corps. Kleinere Gruppierungen können als Nukleus für größere Kooperationsformate in Europa dienen.

#### Folgen des Brexit

In diesem größeren Zusammenhang hat der Brexit ambivalente Folgen für Europas Handlungsfähigkeit: Zum einen hat er die verbleibenden EU-Staaten zu mehr Kooperation motiviert.<sup>05</sup> Nicht zuletzt fällt mit London, das lange Fortschritte in der EU-Verteidigungspolitik blockiert hat, ein Brem-

<sup>05</sup> Vgl. Claudia Major/Alicia von Voss, Brexit und europäische Verteidigung, SWP-Aktuell 46/2017.

ser weg. Zum anderen verliert die EU mit Großbritannien an militärischer Handlungsfähigkeit: London stellt 20 Prozent der EU-Fähigkeiten allgemein und sogar 25 Prozent in kritischen Bereichen, die nur wenige andere Europäer haben, etwa im Bereich der Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung.<sup>06</sup> Die EU müsste also, allein um ihr bisheriges Ambitionsniveau zu halten, mehr tun als bisher und die Lücke schließen.

Zugleich geht der EU mit Großbritannien ein wichtiger außenpolitischer Impulsgeber verloren. Großbritannien brachte seine strategische Kultur in die EU ein, die sich durch eine globale Perspektive und Ambition auszeichnet. Es ist schwierig zu ermessen, wie sich der Verlust dieser Denkweise auf die EU auswirken wird. Wahrscheinlich ist nicht nur ein Effekt auf die internen Debatten darüber, was die EU wo tun sollte und wie, sondern auch auf den Eindruck, den der Rest der Welt von der EU hat. Externe Akteure könnten die Union als einen weniger ehrgeizigen Akteur wahrnehmen, der mit inneren Angelegenheiten beschäftigt und weniger bereit und fähig ist, global zu agieren.

Auch besteht die Gefahr, dass der Brexit die politische Fragmentierung innerhalb der EU vorantreibt. Für die Gestaltungsmacht der EU kann dies bedeuten, dass sie mehr mit internen Problemen beschäftigt und weniger in der Lage ist, die regionale Ordnung zu gestalten. Die Umsetzung des Brexit wird die EU und Großbritannien lange beschäftigen und das gegenseitige Vertrauen auf die Probe stellen. Ein Europa, das mit sich selbst beschäftigt ist, läuft Gefahr, externe Bedrohungen nicht bearbeiten zu können und auf der internationalen Bühne an Gewicht zu verlieren. Das ist angesichts der aktuellen Herausforderungen und der Unsicherheit über die Rolle der USA beunruhigend.

## WELCHE VERTEIDIGUNG FÜR EUROPA?

Angesichts der unklaren US-Politik und des sich gerade vollziehenden strukturellen Wandels ist „mehr Europa“ richtig. Es macht die EU sogar zu einem attraktiven Partner für die USA und könnte das amerikanische Interesse an den transatlantischen Beziehungen wieder stärken. Und falls sich die USA abwenden, muss Europa vorbereitet sein.

**06** Vgl. Christian Mölling/Bastian Giegerich, *The United Kingdom's Contribution to European Security and Defence*, Berlin–London 2018.

Der Ruf nach „mehr Europa“ übersieht allerdings häufig, wie groß gerade im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich die Aufgaben sind, wenn die europäischen Staaten die politische und militärische Lücke füllen wollen, die die USA hinterlassen könnten. Hinzu kommt, dass Europa in den vergangenen Jahren kaum in der Lage war, der eigenen hochtrabenden Rhetorik im Verteidigungsbereich Taten folgen zu lassen. „Mehr Europa“ ist oft wohlfeil, weil nicht ausbuchstabiert wird, was tatsächlich zu tun ist. Letztlich stehen sowohl EU als auch NATO in einer schwierigen Phase. In beiden stehen Veränderungen an: Wird die NATO schwächer ohne klare Unterstützung durch die USA? Kann die EU zu einem ernstzunehmenden Spieler werden?

Tatsächlich ist die unwichtigste Frage dabei die, ob Europas Verteidigung in Zukunft in der EU oder in der NATO stattfindet. Zwar verbinden die meisten europäischen Staaten, vor allem Deutschland, die Lösung ihrer Sicherheitsprobleme reflexartig mit Institutionen, aber diese haben Grenzen: Die NATO ist eine militärische Verteidigungsgemeinschaft; die wesentlichen Instrumente, um nichtmilitärischen Bedrohungen zu begegnen, liegen in der EU oder bei den einzelnen Staaten. Auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik leistet nur einen beschränkten Beitrag zur Sicherheit; hier liegen die Schlüsselinstrumente bei der EU-Kommission und den EU-Mitgliedsstaaten. Hinzu kommt, dass Staaten im Verteidigungsbereich häufig außerhalb von EU und NATO kooperieren, wie etwa Deutschland und die Niederlande bei der Integration ihrer Landstreitkräfte.

Die Frage nach der Institution ist daher irreführend. Die Kernfragen lauten vielmehr: Wie können die Europäer effektive Verteidigung gewährleisten, und wer leistet die Beiträge, um Bevölkerung, Territorium und Staaten zu schützen? Institutionen können Kräfte und Ideen bündeln, doch die verschiedenen Formate koordinieren und politische Führung übernehmen müssen letztlich die Staaten selbst. Folglich gilt es, über eine konzeptionelle Neuausrichtung der europäischen Verteidigung nachzudenken.

### CLAUDIA MAJOR

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

claudia.major@swp-berlin.org

# „VON FREUNDEN UMZINGELT“ WAR GESTERN

## Deutschlands schwindende Sicherheit

*Gunther Hellmann*

„Deutschland war noch nie so wohlhabend, so sicher und so frei wie heute.“ Mit diesem Satz begann 2013 eine Studie zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, die Politikempfehlungen „für eine Welt im Umbruch“ einschloss.<sup>01</sup> Fünf Jahre später mag der Wohlstand der Deutschen im europäischen und internationalen Vergleich nach wie vor herausragen, und auch ihr Maß an Freiheit mag sich noch immer auf einem historisch beneidenswerten Niveau befinden. Sicher wie nie zuvor fühlen sich die Deutschen im Sommer 2018 allerdings gewiss nicht. Im Gegenteil, Deutschlands Sicherheit ist heute so prekär wie seit Langem nicht, die Hochphasen des Ost-West-Konflikts eingeschlossen. Die ironische Lagebeschreibung von Verteidigungsminister Volker Rühe aus den 1990er Jahren, dass Deutschland „von Freunden umzingelt“ sei,<sup>02</sup> käme der gegenwärtigen Amtsinhaberin Ursula von der Leyen gewiss nicht mehr über die Lippen.

Im Folgenden werde ich argumentieren, dass der anhaltende weltpolitische „Umbruch“ der vergangenen Jahre Deutschland sogar mehr erschüttert als viele andere Staaten – und zwar auch deshalb, weil Deutschland von der sich nach 1990 zunächst herausbildenden „neuen Weltordnung“ weit mehr profitiert hat als andere. Umso einschneidender erscheint die Zäsur, die im Zeitraum zwischen der Annexion der Krim durch Russland im März 2014 und dem jüngsten Besuch von US-Präsident Donald Trump in Europa im Juli 2018 die Grundpfeiler bundesdeutscher Außen- und Sicherheitspolitik ins Wanken brachte: die „Westbindung“ mit europäischer Integration und NATO-Mitgliedschaft sowie die auf Entspannung mit der Sowjetunion beziehungsweise Russland setzende „Ostpolitik“.<sup>03</sup> In der Folge sieht sich Deutschland derzeit mit höchst widersprüchlichen Rollenzuschreibungen und Erwartungen konfrontiert.

Ob und wenn ja wie sich diese Spannungen aufheben lassen, ist derzeit schwer absehbar, weil zu viele Parameter im Fluss sind. Sicher erscheint allerdings, dass in den kommenden Jahren Anpassungen deutscher Sicherheitspolitik im Sinne eines „Kurswechsels“ erforderlich sein werden,<sup>04</sup> die mit den strategischen Weichenstellungen deutscher Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbar sind. Eine neuartige Erfahrung wird dabei sein, dass sich die Bundesrepublik nicht mehr automatisch auf die institutionellen Fixpunkte NATO und EU oder die Führungsleistungen zentraler Verbündeter wie die USA oder Frankreich verlassen kann, die der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik in den vergangenen Jahrzehnten Orientierung und Entlastung lieferten. Vielmehr wird europäische Sicherheit mehr denn je davon abhängen, wie Deutschland selbst seine sicherheitspolitische Rolle definiert. Die dem ehemaligen US-Außenminister Henry Kissinger zugeschriebene Aussage, dass Deutschland „zu groß für Europa und zu klein für die Welt“ sei, gewinnt vor diesem Hintergrund auch deshalb neue Aktualität, weil mehr denn je ungewiss ist, wie der vom Vorsitzenden der Münchner Sicherheitskonferenz Wolfgang Ischinger gewiesene „Ausweg“ – „Nur mit Europa sind wir groß genug für die Welt und gleichzeitig nicht mehr zu groß für Europa“<sup>05</sup> – konkret gehbar ist.

Da die deutsche Geschichte instruktive Beispiele unterschiedlicher sicherheitspolitischer Rollen Deutschlands liefert, lohnt es, diese in Erinnerung zu rufen, um den Blick für die Probleme zu schärfen, die sich Deutschland gegenwärtig stellen. Denn diese Beispiele lassen die Anforderungen an eine reflexive deutsche Sicherheitspolitik,<sup>06</sup> die die Sicherheit anderer Staaten mitdenkt, klarer hervortreten.

## SICHERHEITSPOLITISCHE ROLLEN DEUTSCHLANDS IM 20. JAHRHUNDERT

Im Vorfeld und während der beiden Weltkriege war die deutsche Sicherheitspolitik durch ein Streben nach dominanten kontinentalen Vormacht- oder gar Hegemonialrollen gekennzeichnet. Dies ergab sich aus den Zwängen vorherrschender kompetitiver Sicherheitskulturen und einer unvorteilhaften geopolitischen Lage Deutschlands einerseits sowie aggressiver sicherheitspolitischer Ziele der jeweiligen deutschen Regierungen andererseits. Wenig überraschend war, dass dieses Vormachtstreben Gegenmachtbildungstendenzen anderer Großmächte nach sich zog und die Deutschen anschließend als Verlierer zweier zerstörerischer Kriege rigiden Kontrollregimes der Siegermächte unterworfen wurden.

Die jeweiligen Nachkriegsordnungen unterschieden sich allerdings deutlich – und dies hatte auch grundverschiedene Konsequenzen für Deutschlands sicherheitspolitische Rollen. Die europäische Sicherheitskultur nach dem Ersten Weltkrieg war weiterhin durch konkurrierende Großmächte und Allianzen sowie Dominanzstreben und Revanchegelüste geprägt. Entsprechend blieb die daraus resultierende Sicherheitsordnung auf das Austarieren eines prekären Machtgleichgewichts angewiesen. Da die Regierungen der Weimarer Republik sich dem „Diktatfrieden“ von Versailles nur widerstrebend fügten und Hitler von Beginn an auf eine Zerschlagung der bestehenden Ordnung bedacht war, trug deutsche Sicherheitspolitik nach dem Ersten Weltkrieg nicht

unwesentlich zur Stabilisierung beziehungsweise Verschärfung einer durch Freund-Feind-Denken geprägten Sicherheitskultur bei.

Dass die „totale Niederlage“ nach Hitlers „totalem Krieg“ 1945 nicht zu einer erneuten Isolierung und Unterwerfung Deutschlands unter ein demütigendes Reparationsregime führte wie nach dem Ersten Weltkrieg, war zum einen Folge der Einsicht der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges in die kontraproduktive Wirkung des Versailler Friedens wie auch die Realisierbarkeit eines attraktiven Projekts europäischer Integration. Zum anderen war der westdeutsche Teilstaat aber auch ein wichtiger Verbündeter des Westens im beginnenden „Kalten Krieg“. Bundesrepublikanische Sicherheitspolitik war unter diesen Bedingungen gekennzeichnet durch die Bereitschaft, das „Feindstaat“-Brandzeichen der UN-Charta<sup>07</sup> durch bereitwillige Einbindung in Schutz-, Kontroll- und Mitspracheregime im Rahmen des NATO-Verteidigungsbündnisses und der westeuropäischen Integration sukzessive unkenntlich zu machen.

Kurzum, von den Anfangsjahren des Kaiserreichs bis zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 war deutsche Sicherheitspolitik ein Oszillieren zwischen geradezu zwanghaftem Vormachtstreben einerseits – sei es als Folge von Einkreisungsängsten wie im Vorfeld des Ersten Weltkrieges oder rassistischer Expansionsideologie wie unter Hitler – oder der Fügung in mehr oder weniger rücksichtsvolle Kontrollregime der jeweiligen Siegermächte andererseits. Von einer reflexiven Sicherheitspolitik, die die Sicherheitsinteressen anderer Staaten in Rechnung stellt, konnte man nur selten sprechen – sei es, weil diese aggressiv übergangen wurden oder weil es aufgrund sicherheitspolitischer Unmündigkeit kaum auf sie ankam.

Die deutsche Vereinigung 1990 stellte sicherheitspolitisch in mindestens dreierlei Hinsicht einen markanten Einschnitt dar: *Erstens* wurden noch bestehende Beschränkungen im Kontext des sogenannten Viermächte-Kontrollregimes aufgehoben. *Zweitens* wurde Deutschlands Sicherheit durch den Abzug der „Roten Armee“ aus Ostdeutschland, die Auflösung des Warschauer Paktes und die sukzessive Ausdehnung seiner eigenen westlichen Einbindungsstrukturen, also NATO und EU, nach Osten in einem Maße gestärkt wie nie zuvor in der Geschichte des deutschen Nationalstaates. *Drittens*

**01** Stiftung Wissenschaft und Politik/German Marshall Fund of the United States (Hrsg.), *Neue Macht, neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Berlin 2013, S. 2.

**02** Zit. nach Jürgen Tuchel, *Glatte Bruchlandung. Volker Rühle zwingt die Militärs zum Abspecken*, in: *Nürnberger Nachrichten*, 2.7.1992, S. 2.

**03** Vgl. Gunther Hellmann, *Deutschland, die Europäer und ihr Schicksal. Herausforderungen deutscher Außenpolitik nach einer Zeitenwende*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2–3/2017, S. 329–346.

**04** Helga Haftendorn, *Kurswechsel: Ein Paradigma außenpolitischer Reform*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/2006, S. 671–685.

**05** Wolfgang Ischinger, *Dann aber alle Mann nach vorne*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 1.9.2015, S. 13.

**06** Vgl. Gunther Hellmann, *Reflexive Sicherheitspolitik als antihegemoniales Rezept: Deutschlands Sicherheit und seine gewandelte Strategie*, in: *APuZ* 37/2013, S. 49–54, hier S. 54.

**07** Vgl. Charta der Vereinten Nationen, Art. 53 Abs. 2, [www.unric.org/de/charta](http://www.unric.org/de/charta).

verbanden sich mit der Auflösung des Ost-West-Konflikts allerdings auch völlig neue Erwartungen der Verbündeten, dass Deutschland sich nunmehr auch an den militärischen Operationen von NATO und Vereinten Nationen beteiligen würde.

Die je nach politischem Standpunkt als „Normalisierung“ oder „Re-Militarisierung“ charakterisierte neue sicherheitspolitische Ausrichtung trug den Erwartungen der Verbündeten weitgehend Rechnung. Dass die deutsche Öffentlichkeit diese Neuausrichtung zunächst nur zögerlich mitging, war angesichts tief verwurzelter Skepsis über den Nutzen des Einsatzes militärischer Macht wenig überraschend. Die Rolle des „bündnisfähigen“ und verlässlichen Partners, der nunmehr auch auf pazifistische „Sonderwege“ verzichtete, schien dieser Ausrichtung aber eine gewisse Unausweichlichkeit zu verleihen.

Von wenigen irritierenden „Alleingängen“ wie 1991 bei der Anerkennung Kroatiens oder 2011 bei der Libyen-Enthaltung im UN-Sicherheitsrat abgesehen, entsprach die Anpassung deutscher Sicherheitspolitik insofern weitgehend den Erwartungen der Verbündeten. Bis in die jüngere Vergangenheit war es deutschen Bundesregierungen allerdings auch vergleichsweise leicht gefallen, solchen Rollenerwartungen zu entsprechen, weil die Verbündeten in NATO und EU wie auch wichtige andere Partner (etwa Russland) entweder ähnliche Erwartungen formulierten oder diese zumindest hinreichend kompatibel waren. Dies hat sich im Gefolge der skizzierten Entwicklungen der vergangenen vier Jahre gravierend verändert, weil nunmehr sicherheitspolitische Erwartungen an Deutschland herangetragen werden, die es schon deshalb schwerlich alle gleichzeitig erfüllen kann, weil sie in unterschiedliche Richtungen weisen und zudem beträchtliche Risiken bergen, unheilvolle Geschichte zu wiederholen.

### KRISE SICHERHEITSPOLITISCHER FÜHRUNG UND GEFOLGSCHAFT

Bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 hielt der damalige Bundespräsident Joachim Gauck eine programmatische Rede über „Deutschlands Rolle in der Welt“, die für Schlagzeilen sorgte. Beträchtliche Aufmerksamkeit weckte dabei zunächst die Zuschreibung einer neuen deutschen Rolle „in den Krisen ferner Weltregionen“ und „bei der Prävention von Konflikten“, die in der allgemeinen Empfehlung gipfelte, dass „die Bundesrepublik (...) sich als guter Partner früher, entschiedener und sub-

stanzialer einbringen“ sollte – eine Formulierung, die vom damaligen Außenminister Frank-Walter Steinmeier in seiner eigenen Rede fast wortwörtlich wiederholt wurde.<sup>08</sup> Damit war erstmalig auch ein sicherheitspolitischer Führungsanspruch Deutschlands formuliert worden, der sich markant von jener „Kultur der Zurückhaltung“ abhob, die die politische Klasse Deutschlands noch in den 1990er Jahren als Kernbestandteil der sicherheitspolitischen Identität des Landes definiert hatte.<sup>09</sup>

Problematisch war, dass dieser Führungsanspruch just zu einem Zeitpunkt formuliert wurde, als die zentralen Stützpfeiler deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die noch in der Phase unmittelbar nach der deutschen Vereinigung einen solchen Anspruch hätten untermauern können, nacheinander ins Wanken gerieten. Sicherheitspolitisch im engeren (militärischen) Sinne waren sowohl die Annexion der Krim und der nachfolgende Krieg in der Ukraine als auch zwei Jahre später das Brexit-Votum noch zu verkraften, weil die für Deutschland grundlegenden sicherheitspolitischen Garantien der NATO Bestand hatten und der Zusammenhalt des Westens in der koordinierten Verabschiedung von Sanktionen gegenüber Russland auch wirksamen Ausdruck fanden.

Mit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten änderte sich dies allerdings grundlegend. Der mächtigste Mann an der Spitze des wichtigsten Verbündeten der Deutschen weckte nicht nur frühzeitig generelle Zweifel an der Verlässlichkeit der NATO-Garantiemacht USA, sondern erklärte Deutschland – noch vor China und Russland – zu seinem Lieblingsgegner: zum unausstehlichsten Verbündeten in Amerikas Allianzen und zum lästigsten Konkurrenten in den für ihn fast noch wichtigeren Handelsfragen. Für Deutschlands Sicherheit markierte dies den einschneidendsten Schock der vergangenen Jahrzehnte, weil damit – allen Rückversicherungsversuchen anderer Repräsentanten der außen- und sicherheitspolitischen Elite in Washington zum Trotz – die grundlegendste Sicherheitsgarantie des wichtigsten Verbündeten durch dessen „Commander in Chief“ infrage gestellt wurde.

<sup>08</sup> Zu Belegstellen und vertiefter Diskussion vgl. Gunther Hellmann/Daniel Jacobi/Ursula Stark Urrestarazu (Hrsg.), „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, Wiesbaden 2015, insb. S. 474.

<sup>09</sup> Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog, 5.3.1996, [www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog).

## EXISTENZIELLE VERUNSICHERUNG

Auch wenn sich die mittelfristigen Auswirkungen der gerade geschilderten Entwicklungen derzeit nur in Umrissen abschätzen lassen, ist heute bereits erkennbar, dass das Sicherheitsempfinden der Deutschen in den vergangenen vier Jahren beträchtlich gelitten hat. Neben den Erschütterungen der Eckpfeiler deutscher Außenpolitik haben hierzu auch die Eurokrise, die Migrationskrise und die Renaissance populistischer beziehungsweise autoritärer Herrschaft im regionalen Umfeld beigetragen.

Wenn man Sicherheit als „Bestand von Werthafem in der Zeit“<sup>10</sup> begreift, summieren sich diese Schocks und Krisen zu einem Bündel existenzieller Verunsicherung, die im sicherheitspolitischen Fachdiskurs der Internationalen Beziehungen in Analogie zur Herausbildung eines stabilen „Selbst“ im Zuge individueller Sozialisation als „existenzielle Angst“ im Kontext staatlichen Strebens nach „ontologischer Sicherheit“ bezeichnet wird. „Ontologisch sicher“ zu sein, bedeutet für einen Staat in diesem Zusammenhang, dass „Antworten‘ auf fundamentale existenzielle Fragen“ verfügbar sind, die einen „Sinn von Kontinuität und Ordnung im Gang der Ereignisse“ vermitteln.<sup>11</sup>

Genau dieser „Sinn“ für geordnete sicherheitspolitische Kontinuität ist den Deutschen in der krisenhaften Verschärfung der jüngeren Zeit abhandengekommen. Da Deutschland bei der Stabilisierung seines sicherheitspolitischen „Selbst“ auf die Responsivität signifikanter Partner und Konkurrenten angewiesen ist, ist zudem nicht leicht auszumachen, wie eine solche Stabilisierung auf absehbare Zeit zu bewerkstelligen ist. Dass der Anker dieses Selbst noch mehr als bereits in den vergangenen Jahrzehnten in der Europäischen Union festgemacht werden muss, liegt auf der Hand. Wie dies allerdings gelingen kann, erscheint ungewisser denn je.

**10** Daniel Frei/Peter Gaupp, Das Konzept „Sicherheit“. Theoretische Aspekte, in: Klaus-Dieter Schwarz (Hrsg.), *Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit*, Bad-Honnef-Erpel 1978, S. 5.

**11** Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge 1991, S. 47, S. 243. Zum IB-Fachdiskurs vgl. Brent J. Steele, *Ontological Security and International Relations. Self-Identity and the IR State*, London 2008, S. 49–75.

## DILEMMATA DEUTSCHER SICHERHEITSPOLITIK

Wenn „Sicherheit“ den Bestand von Werthafem in der Zeit beschreibt, dann bezieht sich Sicherheitspolitik auf all jene Maßnahmen, die Staaten ergreifen, um Güter zu bewahren, die zugleich sichernswert, sicherungsfähig und bedroht sind. Wichtig ist dabei, dass solche Güter oder Werte nur dann zu einem Gegenstand von Sicherheitspolitik werden, wenn alle drei Bedingungen zugleich gegeben sind. Wenn sie bereits gesichert, also nicht bedroht erscheinen, sind sicherheitspolitische Maßnahmen überflüssig; wenn sie demgegenüber in einem Maße bedroht sind, dass keine Maßnahme zu ihrer Sicherung führen würde, ist Sicherheitspolitik aussichtslos. Sicherheitspolitik ist daher immer eine Gratwanderung: Sie muss in glaubwürdiger Weise vermitteln, dass Unsicherheit besteht, durch bestimmte Maßnahmen aber Sicherheit hergestellt werden kann.<sup>12</sup>

Das Kernproblem deutscher Sicherheitspolitik besteht heute darin, dass vergleichsweise klar ist, welche Güter als sichernswert, aber bedroht gelten müssen, die Sicherungsfähigkeit allerdings prekär erscheint, weil die Macht Deutschlands offensichtlich nicht ausreicht, die Sicherung durch einseitige Maßnahmen zu gewährleisten. Zudem ist mehr denn je unklar, ob sich die Kooperationspartner finden, die zu ihrer Sicherung notwendig sind. An zwei dilemmatischen Problemstellungen lässt sich diese Herausforderung illustrieren: zum einen an der globalen Schwächung des Multilateralismus als einer fundamentalen Erfolgsbedingung deutscher Außenpolitik und zum anderen an den Risiken einer sicherheitspolitischen Führungsrolle Deutschlands.

### Globale Schwächung des Multilateralismus

Die sich seit Jahren abzeichnende, mit Donald Trump als US-Präsident aber rapide beschleunigende Schwächung des Multilateralismus trifft deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ins Mark, weil Deutschlands Sicherheit mehr als bei jedem anderen Staat von der Funktionsfähigkeit regelbasierter multilateraler Vernetzung abhängig ist. Deren Schwächung ist für Deutschland existenziell sicherheitsrelevant, denn mit der Rück-

**12** Vgl. Gunther Hellmann, *Sicherheitspolitik*, in: ders./Siegmar Schmidt/Reinhard Wolf (Hrsg.) *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 606f.

kehr des Bilateralismus als idealtypischer Widerpart des Multilateralismus als „institutioneller Form“<sup>13</sup> werden nicht nur die Berechenbarkeit und die wechselseitiges Vertrauen stiftenden Wirkungen des Multilateralismus konterkariert, sondern auch der Willkür mächtiger Staaten Tür und Tor geöffnet. Dass Russland mit der Annexion der Krim und dem unerklärten Krieg in der östlichen Ukraine auf die Regeln des Völkerrechts pfeift, war für deutsche Sicherheitspolitiker solange verkräftbar, wie die westlichen Anker des globalen Multilateralismus hielten. Da diese sich nunmehr aber selbst im EU- und NATO-Kontext zu lösen beginnen, verstärken sich auch in Berlin die Neigungen, den Sirengesängen machtvoller Interessendurchsetzung nachzugeben.

Wenn prominente deutsche Politiker wie der bayerische Ministerpräsident Markus Söder „die Zeit des geordneten Multilateralismus“ in „Europa und der Welt“ für beendet erklären und meinen, aus „Respekt vor Deutschland“ darauf bestehen zu müssen, „dass wir auch in der Lage sind, unsere Interessen selbst wahrzunehmen“,<sup>14</sup> dann ist dies nicht zuletzt deshalb besorgniserregend, weil diese Auffassung zu Trends in der öffentlichen Meinung in Deutschland passt: Neuere Umfragen zeigen, dass „eine Sehnsucht nach starken, durchsetzungsfähigen Politikern“ um sich greift, immerhin knapp zwei Drittel der Auffassung zuneigen, dass Deutschland zu sehr auf Kompromisse setzt und konsequenter auf die Durchsetzung nationaler Interessen drängen sollte.<sup>15</sup> Diese Entwicklung ist existenziell gefährlich, weil eine von deutscher Seite betriebene Unterminierung langfristig angelegter, regelbasierter multilateraler Arrangements dem Wohlstand und der Sicherheit der Deutschen das Fundament entziehen würde. Die Sicherungsfähigkeit zumindest des EU-Multilateralismus ist ohnehin schwierig genug, weil östlich von Deutschland (Polen, Ungarn), südlich (Österreich, Italien) und westlich (Großbritannien) EU-Partnerstaaten von Regierungen geführt werden, die großen Gefallen an einer Adaption von Donald Trumps Politik eines „America First“ für ihre eigene Außenpolitik finden.

### Deutsche Führung?

Dilemmatisch ist zudem der von außen an Deutschland herangetragene, zunehmend aber auch innenpolitisch vernehmbare Ruf nach deutscher Führung in sicherheitspolitischen Fragen. Zwar ist dies Ausdruck eines gewissen Vertrauens darauf, dass Deutschland seine über Jahre erfolgreich praktizierte, auf Ausgleich gerichtete Rolle gerade dann auch in einer Führungsposition zum Wohle aller ausüben würde, wenn mit Großbritannien die neben Frankreich wichtigste europäische Macht aus dem engsten Kreis der EU ausscheidet. Solange ein enger Schulterschluss mit Frankreich und die Einbettung sicherheitspolitischer Initiativen im Rahmen der EU gegeben ist, wie etwa im Falle des wichtigen sicherheitspolitischen PESCO-Projekts,<sup>16</sup> ist eine sichtbarere militärische Rolle Deutschlands auch verdaulich. Zudem ist naheliegend, dass das bevölkerungsreichste, wirtschaftlich stärkste und im geopolitischen Zentrum gelegene Mitglied der EU einen höheren Anteil der Verteidigungslasten übernimmt – und entsprechend mehr Mitsprache erwartet. Dies gilt umso mehr in einer Zeit, in der die USA als zumindest deklaratorische Garantiemacht europäischer Sicherheit größere eigene Anstrengungen von ihren Verbündeten verlangen – und dies mit deutlichen Worten auch jenseits der Trump-Administration.

Eine sicherheitspolitische Führungsrolle Deutschlands würde aber auch höchst ambivalente, wenn nicht sogar kontraproduktive Effekte zeitigen. Dass europäische Sicherheit entscheidend von deutscher Führung, geschweige denn deutscher Aufrüstung abhängt, drängt sich angesichts der europäischen Geschichte im 20. Jahrhundert nicht als Lösung auf. Diesen Eindruck könnte ein Laie jedoch aus der Anklage Deutschlands durch US-Präsident Trump auf dem NATO-Gipfeltreffen in Brüssel im Juli 2018 ableiten, dass die Deutschen viel zu wenig zur gemeinsamen Verteidigung beitragen.<sup>17</sup>

Wenn allerdings die „Verteidigungsinvestitionsverpflichtung“ des NATO-Gipfeltreffens 2014 in Wales auch nur annähernd umgesetzt würde – Deutschland also wie geplant bis 2024 den Anteil

**13** Vgl. John G. Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institutional Form*, in: *International Organization* 3/1992, S. 561–598.

**14** So Markus Söder im Bayerischen Rundfunk am 18.6.2018, [www.br.de/fernsehen/das-erste/sendungen/report-muenchen/csu-bayern-asyllpolitik-zurueckweisungen-100.html](http://www.br.de/fernsehen/das-erste/sendungen/report-muenchen/csu-bayern-asyllpolitik-zurueckweisungen-100.html).

**15** Renate Köcher, *Sehnsucht nach starker Führung*, in: *FAZ*, 18.7.2018, S. 8.

**16** Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst, *Ständige Strukturierte Zusammenarbeit*, 28.6.2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35781/st%C3%A4ndige-strukturierte-zusammenarbeit-%E2%80%93-ssz\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35781/st%C3%A4ndige-strukturierte-zusammenarbeit-%E2%80%93-ssz_de).

**17** Vgl. Lorenz Hemicker, *Nato-Gipfel in Brüssel. Trumps Wut, Merkels Konter – und ein Kommuniké*, 11.7.2018, [www.faz.net/15685891.html](http://www.faz.net/15685891.html).

seiner Verteidigungsausgaben von derzeit 1,2 Prozent auf 1,5 Prozent des BIP erhöhte<sup>18</sup> und damit seiner politischen Selbstverpflichtung nachkäme, die Verteidigungsausgaben „an zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes anzunähern“<sup>19</sup> –, müsste man, wie die Bundeskanzlerin jüngst formulierte, auch „ein bisschen aufpassen“, dass diese Entwicklung „nicht womöglich als eine Militarisierung Deutschlands interpretiert wird“.<sup>20</sup> Denn auch mit dieser begrenzten Aufstockung rückt Deutschland unter den NATO-Partnern mit den höchsten Verteidigungsausgaben weiter nach oben. Bei strikter Einhaltung des Zwei-Prozent-Ziels müsste Deutschland seine Ausgaben jedes Jahr sogar um 6,8 Milliarden Euro steigern – und würde 2024 etwa 85 Milliarden Euro für Verteidigung ausgeben. Das entspräche im Vergleich zum Verteidigungshaushalt 2017 von etwa 37 Milliarden Euro einer Steigerung von rund 129 Prozent. In einem solchen Szenario würde Deutschland 2024 die verbündeten europäischen Nuklearmächte überholen und 27 Milliarden Euro mehr ausgeben als Frankreich und 30 Milliarden Euro mehr als Großbritannien.<sup>21</sup> Es braucht nicht allzu viel Fantasie, um sich vorzustellen, dass eine solche Machtverschiebung in Europa nicht nur vertrauensbildend wäre.

Hinzu kommt, dass sich deutsche Führungsansprüche, die zwischen 2014 und 2016 noch unter anderen Rahmenbedingungen formuliert wurden, angesichts wachsender Zweifel am Bündnispartner USA heute anders darstellen. Denn dadurch, dass die USA sich von ihrer Rolle als westliche Führungsmacht verabschieden, entfallen auch die bislang damit einhergehenden

Rückversicherungsgarantien gegenüber Deutschlands Nachbarn. Diese konnten sich bislang auf die doppelte Sicherung eines an Selbsteinbindung interessierten Deutschland und auf die Einhegung deutscher Macht durch eine gekoppelte europäisch-amerikanische Kontrolle verlassen. In dem Maße, in dem die EU als „starker“ und „in Loyalität verbundener Pol“<sup>22</sup> auch gegenüber den USA in Erscheinung treten soll, wachsen allerdings die Anforderungen an verantwortliche deutsche Führung, weil die Erträglichkeit dieser Führung mehr denn je davon abhängen wird, dass wachsende deutsche Leistungsbereitschaft nicht automatisch in ein Mehr an deutschem Einfluss übersetzt wird. Politikempfehlungen, die Deutschland in der EU eine „Doppelrolle als ‚Zahlmeister‘ und ‚Zuchtmeister‘“ antragen, gehen über die Komplikationen, die sich in einer solchen Rolle stellen können, allzu schnell hinweg, zumal wenn explizit eingeräumt wird, dass Deutschland „darauf achten muss (...) nicht allein“ dazustehen „oder auch nur in eine Minderheitenposition“ zu geraten.<sup>23</sup>

## SCHLUSS

Vor etwas mehr als zwanzig Jahren stellte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl die zeitgenössische außenpolitische Lage Deutschlands in einen großen historischen Kontext. Das vereinigte Deutschland befinde sich „in einer Situation wie nie zuvor in diesem Jahrhundert. Wir haben sehr gute, herzliche und freundschaftliche Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, Frankreich, Großbritannien und Russland. Wann hat es das je so in der deutschen Geschichte gegeben?“<sup>24</sup> Dass sich diese Einschätzung heute nicht wiederholen lässt, liegt, wenn überhaupt, nur zu einem geringen Teil an den Deutschen. Dies allein kann bereits als ein wichtiger sicherheitspolitischer Beitrag Deutschlands gelten. In den kommenden zwanzig Jahren wird die Bundesrepublik allerdings weit mehr gefordert sein, aktiv zum Bestand von Werthafem über deutsche Grenzen hinaus beizutragen.

Dieser Beitrag ist Helga Haftendorn zum 85. Geburtstag gewidmet. Für konstruktive Kritik danke ich Christian Tuschhoff.

## GUNTHER HELLMANN

ist Professor für Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.  
g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de

**18** Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 28.6.2018, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2018/2018-06-28-regierungserkl%C3%A4rung-merkel.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2018/2018-06-28-regierungserkl%C3%A4rung-merkel.html).

**19** Vgl. NATO, Wales Summit Declaration, 5.9.2014, [www.nato.int/cps/ic/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm), #14.

**20** Rede von Bundeskanzlerin Merkel bei der Bundeswehrtagung, 14.5.2018, [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2018/05/2018-05-14-rede-merkel-bundeswehrtagung.html](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2018/05/2018-05-14-rede-merkel-bundeswehrtagung.html).

**21** Vgl. Claudia Major et al., Hintergrundpapier: Was das 2% Ziel der NATO für die europäischen Verteidigungshaushalte 2024 bedeutet, 12.7.2018, [www.dialogforumsicherheitspolitik.de/wp-content/uploads/2018/07/180710\\_GER-2-Prozent-Hintergrund-GER.pdf](http://www.dialogforumsicherheitspolitik.de/wp-content/uploads/2018/07/180710_GER-2-Prozent-Hintergrund-GER.pdf), S. 6.

**22** Bundeskanzlerin Angela Merkel bei „Anne Will“, ARD, Sendung vom 10.6.2018.

**23** Herfried Münkler, Deutschlands internationale Verantwortung, in: James Bindenagel/Matthias Herdegen/Karl Kaiser (Hrsg.), Internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert. Deutschlands internationale Verantwortung, Bonn 2016, S. 218.

**24** Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl, 11.9.1996, in: Bulletin, 71/1996, S. 772.

# ABC-WAFFENFREIE WELT?

## Stand und Perspektiven von Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung

*Oliver Thränert*

Atomare, biologische und chemische Waffen unterscheiden sich in vielerlei Weise: Die Optionen ihres Einsatzes und ihre möglichen Folgen sind ebenso vielfältig wie die Möglichkeiten von Schutzmaßnahmen. Auch die Abkommen über Verbote beziehungsweise Begrenzungen dieser Waffen unterscheiden sich stark voneinander, vor allem im Hinblick auf die jeweiligen Instrumente zur Kontrolle der Vertragseinhaltung. Zwar ist allen drei Waffenarten gemeinsam, dass sie auf Technologien beruhen, die auch im Rahmen friedlicher Anwendungen benutzt werden. Der Grad der Überschneidung von zivilen Zwecken einerseits und verbotenen militärischen Zwecken andererseits ist aber wiederum höchst unterschiedlich. In diesem Beitrag werden die zentralen völkerrechtlichen Abkommen zu den drei Waffenbereichen in Hinblick auf ihre jeweiligen Stärken und Schwächen analysiert.

### ATOMWAFFENSPERRVERTRAG

Ziel des am 1. Juli 1968 unterschriebenen und am 5. März 1970 in Kraft getretenen Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) ist, die Anzahl der Atomwaffenmächte so gering wie möglich zu halten. Bis auf die fünf Staaten Frankreich, Großbritannien, USA, Russland und China, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits Atomwaffen besaßen und nach wie vor nicht zu einem vollständigen Verzicht bereit sind, haben die 191 Vertragsstaaten für immer auf Nuklearwaffen verzichtet. Die vier Länder außerhalb des Abkommens verfügen jedoch über Kernwaffen: Indien, Pakistan, Nordkorea und Israel, wobei der israelische Nuklearwaffenbesitz nie offiziell bestätigt wurde.

Der NVV ist also ein ungleicher Vertrag. Um den nuklearen Verzicht akzeptabel zu machen, bedurfte es zweier Zugeständnisse: des unbehinderten Zugangs zur friedlichen Nutzung der Atomkraft (Art. IV) sowie des Versprechens,

Verhandlungen über die nukleare Abrüstung im Rahmen der allgemeinen Abrüstung zu führen (Art. VI).

Indem der friedlichen Nutzung der Kernkraft keine Grenzen gesetzt wurden, stellte sich die Frage, wie der militärische Missbrauch von als friedlich deklarierten Nuklearprogrammen festgestellt und verhindert werden könnte. Problematisch sind hier besonders Technologien an den beiden Enden des nuklearen Brennstoffkreislaufs: die Urananreicherung und die Wiederaufbereitung. Brennstäbe zur Nutzung in Atommeilern basieren auf schwach angereichertem Uran. Die Anreicherungstechnologie kann aber auch zur Produktion hoch angereicherten Urans genutzt werden, dem Spaltstoff für Kernwaffen. Eine ähnliche sogenannte *Dual-use*-Technologie ist die Wiederaufbereitung: Mit ihrer Hilfe können Brennstäbe zur Wiederverwendung in Reaktoren bearbeitet, aber auch waffenfähiges Plutonium für militärische Zwecke abgetrennt werden.<sup>91</sup>

### Prinzip Freiwilligkeit

Um die Einhaltung des NVV zu gewährleisten, müssen die Vertragsstaaten mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) mit Sitz in Wien Abkommen zur Kontrolle ihrer Nuklearprogramme (*safeguards*) schließen, die durch Inspektionen vor Ort überprüft werden. Diese müssen jedoch im Vorfeld angemeldet werden und betreffen ausschließlich Kernkraftanlagen, die von der jeweiligen Regierung zur Begehung angeboten werden. Die Aufdeckung des irakischen Atomwaffenprogramms 1991 offenbarte, dass diese Vorkehrungen nicht ausreichten. Saddam Hussein hatte sein geheimes Atomwaffenprogramm an Orten vorangetrieben, die er vor der IAEO verborgen gehalten hatte. Die IAEO entwickelte daher ein Zusatzprotokoll zu den *safeguards*

*guards*, das erweiterte Meldepflichten umfasst und den IAEO-Inspektoren verbesserte Zugangsrechte einräumt. Der Beitritt zum Zusatzprotokoll ist jedoch freiwillig, und nur etwa die Hälfte der NVV-Mitgliedsstaaten hat es ratifiziert.<sup>02</sup>

### Testfälle Iran und Nordkorea

Eine besondere Herausforderung für die nukleare Nichtverbreitung stellt das iranische Atomprogramm dar, seitdem 2002 bekannt wurde, dass Teheran Urananreicherungsanlagen und einen im Bau befindlichen Schwerwasserreaktor, der waffenfähiges Plutonium erzeugen könnte, nicht der IAEO gemeldet hatte. Zudem stellte sich 2011 heraus, dass Iran bis 2003 systematisch ein Atomwaffenprojekt verfolgt hatte. Unter Rückbezug auf die im NVV verankerte nukleare Nichtverbreitungsnorm bildete sich daraufhin eine internationale Koalition aus den fünf ursprünglichen Atommächten Frankreich, Großbritannien, den USA, Russland und China sowie Deutschland und der EU, die mit Iran Verhandlungen über besondere Beschränkungen für sein Atomprogramm und intensive Inspektionen führte. Diese mündeten 2015 in ein Abkommen: Iran sollte seinen Willen zur künftigen Vertragstreue durch Taten unter Beweis stellen;<sup>03</sup> im Gegenzug wurde Iran die Aufhebung der gegen sein Atomprogramm gerichteten internationalen Sanktionen zugesagt. Doch nachdem US-Präsident Donald Trump im Mai 2018 den amerikanischen Rückzug aus dem Abkommen bekannt gegeben hat, ist fraglich, ob die Vereinbarung weiterhin Bestand haben wird.

Ein weiteres NVV-Sorgenkind ist Nordkorea, das bislang einzige Land, das das Abkommen gemäß der Austrittsklausel nach Art. X verlassen und Atomwaffen getestet hat. Offenbar hatte Pjöngjang nie vor, sich an die NVV-Bestimmungen zu halten. Bereits unmittelbar nach Aufnahme von IAEO-Inspektionen im Land stellte sich 1992 heraus,

dass Nordkorea die Plutoniumbestände seines als zivil deklarierten Atomprogramms nach seinem Beitritt zum NVV 1985 nicht vollständig offenlegt hatte. Von den USA angeführte diplomatische Bemühungen, Nordkorea zu einem Verzicht auf Nuklearwaffen und eine Einhaltung der NVV-Bestimmungen zu bewegen, scheiterten, und auch scharfe internationale Sanktionen blieben wirkungslos. Im Januar 2003 trat Pjöngjang aus dem NVV aus und erklärte ein Jahr später, Kernwaffen zu besitzen. Am 9. Oktober 2006 folgte ein erster Atomwaffentest, mittlerweile hat das Land insgesamt sechs durchgeführt. Beim bisher letzten Test im September 2017 handelte es sich vermutlich um eine Wasserstoffbombe. Nordkorea unterhält Anlagen, in denen waffenfähiges Plutonium und hoch angereichertes Uran für den Bau von Nuklearwaffen hergestellt werden können. Es verfügt zudem über Raketen mit Reichweiten von mehreren Tausend Kilometern, wobei unklar ist, ob es diese Raketen mit funktionstüchtigen Nuklearsprengköpfen ausstatten könnte.<sup>04</sup> Bei einem Treffen von US-Präsident Donald Trump und dem nordkoreanischen Machthaber Kim Jong-Un im Juni 2018 in Singapur sicherte Nordkorea seine Bereitschaft zu, sich für die vollständige Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel zu engagieren. Im Gegenzug versprachen die USA Sicherheitsgarantien.<sup>05</sup> Aufgrund der allgemein gehaltenen Vereinbarung ist noch nicht absehbar, inwiefern eine komplette nukleare Abrüstung Nordkoreas gelingen wird.

### Auf dem Weg zum Verbot?

Seit Jahren werfen viele Nichtkernwaffenstaaten den Nuklearmächten mangelnden Willen zur atomaren Abrüstung vor. Zwar ist die Anzahl der Kernwaffen weltweit von mehr als 60 000 während des Kalten Krieges durch Rüstungskontrollabkommen und einseitige Reduzierungen auf etwa 15 000 gesunken.<sup>06</sup> Derzeit modernisieren alle Atommächte ihre nuklearen Arsenale aber oder bauen diese aus. Dem wurde die im Rahmen der Vereinten Nationen verhandelte und im September 2017 zur Unterzeichnung aufgelegte Kernwaf-

**01** Vgl. James M. Acton, On the Regulation of Dual-Use Nuclear Technology, in: Elisa D. Harris (Hrsg.), *Governance of Dual-Use Technologies: Theory and Practice*, Cambridge MA 2016, S. 8–59.

**02** Vgl. Walter Sandtner, Die Entwicklung des IAEO-Safeguards-systems, in: Dirk Schiefer/Walter Sandtner/Wolfgang Rudischhauser (Hrsg.), *50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEO*, Baden-Baden 2007, S. 58–75.

**03** Vgl. Oliver Thränert, Ein historischer Durchbruch? Obama und das Atomabkommen mit dem Iran, in: Thomas Jäger/Heinz Gärtner/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Eine transformative Präsidentschaft. Die USA in der Ära Barack Obama*, Wiesbaden 2017, S. 149–164.

**04** Vgl. National Threat Initiative, North Korea, Juni 2018, [www.nti.org/learn/countries/north-korea](http://www.nti.org/learn/countries/north-korea).

**05** Vgl. Trump-Kim Summit: The Statement in Full, in: *The Times*, 12. 6. 2018, S. 6.

**06** Vgl. Max Roser/Mohamed Nagdy, *Nuclear Weapons*, 2018, [www.ourworldindata.org/nuclear-weapons](http://www.ourworldindata.org/nuclear-weapons).

fenverbotskonvention entgegengesetzt. Sie verbietet Entwicklung, Tests, Produktion, Herstellung, Besitz oder Aufbewahrung von Kernwaffen sowie ihren Einsatz und die Drohung damit, ferner die Stationierung fremder Atomwaffen auf eigenem Territorium. Dieser sogenannte *ban* soll 90 Tage nach der 50. Ratifikation der Konvention in Kraft treten und unbegrenzt gültig sein.<sup>07</sup> Alle Atomwaffenstaaten sowie sämtliche Länder, die als Mitglied der NATO oder aufgrund bilateraler Übereinkünfte unter dem Schutz nuklearer Sicherheitsgarantien der USA stehen, boykottieren den *ban* jedoch. Eine nuklearwaffenfreie Welt ist daher selbst dann nicht zu erwarten, sollte der *ban* bald in Kraft treten. Politische Wirkung entfaltet er jedoch insofern bereits, als er die Spaltung der NVV-Vertragsstaatengemeinschaft in Fragen der nuklearen Abrüstung befördert.<sup>08</sup>

Trotz aller Kritik hat die nukleare Nichtverbreitungsnorm des NVV Wirkung entfaltet. Sie dient als Bezugspunkt zur Bildung internationaler Koalitionen gegen Vertragsverletzer. Ferner haben die auf dem NVV basierenden IAEO-Inspektionen die Transparenz gefördert. Doch sind die Krisensymptome seit Jahren kaum zu übersehen. Dass Indien, Pakistan und Israel als Nicht-NVV-Mitglieder Atomwaffen besitzen und Nordkorea das Abkommen verlassen hat und zum Kernwaffenstaat geworden ist, ist vielen NVV-Mitgliedern ebenso ein Dorn im Auge wie die aus ihrer Sicht mangelhaften Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung. Vor allem westliche Staaten möchten zugleich die Überprüfungsmöglichkeiten und Transparenzaufgaben für zivile Nuklearprogramme verbessern.<sup>09</sup> Sollte Iran zu seinen ursprünglichen Nuklearwaffenplänen zurückkehren, ohne dass dem entschlossen entgegengetreten würde, könnte dies das Ende des NVV einläuten.

## BIOWAFFENKONVENTION

Das 1975 in Kraft getretene Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung biologischer Waffen und von Toxinwaf-

fen (BWÜ) ächtet diese Waffenarten in ihrer Gesamtheit. Biologische Kampfstoffe dürfen nicht entwickelt, produziert, gelagert oder anderweitig beschafft oder zurückbehalten werden. Existierende Kampfstoffbestände gilt es zu vernichten. Für die Definition des Vertragsgegenstandes ist das sogenannte allgemeine Zweckkriterium ausschlaggebend, demzufolge biologische Agenzien wie Bakterien oder Viren sowie Toxine, also Gifte natürlichen Ursprungs, nicht in Arten und Mengen existieren dürfen, die nicht durch prophylaktische, Schutz- oder andere friedliche Zwecke gerechtfertigt werden können. Diese breite Definition soll es ermöglichen, alle künftigen wissenschaftlichen Entwicklungen mit Bezug zum BWÜ so zu erfassen, dass seine Umgehung ausgeschlossen bleibt. Dem Abkommen gehören derzeit 179 Staaten an.

Das BWÜ geht zurück auf den einseitigen Verzicht der USA auf Biowaffen vom November 1969. Der damalige US-Präsident Richard Nixon wollte damit der Kritik an der amerikanischen Kriegsführung in Vietnam entgegenwirken, die den Einsatz von Entlaubungsmitteln umfasste. Überdies war das US-Militär der Ansicht, dass der Einsatz von Viren und Bakterien auf dem Gefechtsfeld keinerlei Vorteile bringe, sondern vielmehr die eigenen Soldaten gefährde. Zugleich sei die amerikanische Zivilbevölkerung vor allem in den großen Städten gegenüber Angriffen mit Biowaffen sehr verwundbar.<sup>10</sup>

### Zahnloser Tiger

Die Sowjetunion stimmte dem BWÜ zwar zu, akzeptierte jedoch keinerlei Vor-Ort-Inspektionen. Daher ist das BWÜ das schwächste Abkommen im Bereich der ABC-Waffen-Rüstungskontrolle. Es enthält keine effektiven Verifikationsvorschriften und verfügt auch nicht über eine eigene Organisation zur Umsetzung der Vertragsinhalte. Die BWÜ-Mitgliedsstaaten können sich im Falle des Verdachts auf einen Vertragsverstoß gegenseitig konsultieren (Art. V) und bei der Aufklärung zusammenarbeiten. Oder ein Mitglied kann im Falle eines Verdachts auf Vertragsverstoß den UN-Sicherheitsrat anrufen (Art. VI), der Maßnahmen zur Klärung des Sachverhalts ergreifen und Strafmaßnahmen einleiten kann.

**07** UN General Assembly, Draft Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 6.7.2017.

**08** Zur Kritik am *ban* vgl. Brad Roberts, *Ban the Bomb? Or Bomb the Ban? Next Steps on the Ban Treaty*, European Leadership Network, Global Security Policy Brief, März 2018.

**09** Vgl. zu den Vorteilen und Problemen des NVV auch Oliver Thränert, *Would We Really Miss the Nuclear Nonproliferation Treaty?*, in: *International Journal* 2/2008, S. 327–340.

**10** Vgl. Oliver Thränert, *The United States' Unilateral Renunciation of Biological and Toxin Warfare Agents 1969*, in: Erhard Geissler/Robert H. Haynes (Hrsg.), *Prevention of a Biological and Toxin Arms Race and the Responsibility of Scientists*, Berlin 1991, S. 129–140.

Während der 1970er und 1980er Jahre wurden keine bedeutsamen Fälle des Verstoßes gegen das BWÜ oder des Einsatzes biologischer Kampfstoffe bekannt. Doch wurde die Schwäche des BWÜ offenbar, als mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion zu Beginn der 1990er Jahre die Existenz eines bis dahin streng geheim gehaltenen umfangreichen Biowaffenprogramms der ehemaligen Supermacht bekannt wurde. In einem über die gesamte Sowjetunion verteilten Netzwerk von Laboratorien, das als zivile Organisation getarnt worden war, hatten Forschungen zu militärischen Zwecken an einer Vielzahl von Krankheitserregern stattgefunden. Auf einer Insel im Aralsee waren sie in den 1970er und 1980er Jahren teilweise unter freiem Himmel getestet worden. Da Russland als Nachfolger der Sowjetunion und ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat Maßnahmen nach Art. VI BWÜ mit einem Veto blockieren konnte, drängten die USA und Großbritannien im Rahmen eines „Trilateralen Prozesses“ auf Aufklärung mit Moskau. Das gesamte Ausmaß des sowjetischen Biowaffenprogramms wurde in der Öffentlichkeit jedoch nie bekannt.<sup>11</sup>

#### Stockende Weiterentwicklung

Zwischen 1995 und 2001 verhandelten die BWÜ-Vertragsstaaten über ein Zusatzprotokoll. Kernpunkt sollten verbesserte Möglichkeiten zur Verifikation sein, darunter auch Vor-Ort-Besuche. Diese Verhandlungen scheiterten am Widerstand der USA, aber auch andere Vertragsstaaten hatten kein Interesse an einer Stärkung des BWÜ. Tatsächlich ist die Verifikation des BWÜ besonders schwierig, da Viren und Bakterien sich schnell vermehren. Ferner können Forschungen und Entwicklungen hinsichtlich Krankheitserregern mit medizinischen und anderen friedlichen Absichten sowie entsprechende Projekte im Bereich des B-Schutzes schwer von verbotenen Aktivitäten mit dem Ziel der Herstellung von Erregern oder Toxinen zu offensiven militärischen Zwecken unterschieden werden. Dies würde ein Ausmaß an Transparenz erfordern, das für viele Vertragsstaaten nicht akzeptabel ist – teils, weil sie die wirtschaftlichen Interessen ihrer nationalen Pharmaindustrie schützen wollen, teils, weil

<sup>11</sup> Zum sowjetischen B-Waffenprogramm vgl. Ken Alibek/Stephen Handelman, *Direktorium 15: Russlands Geheimpläne für den biologischen Krieg*, München–Düsseldorf 1999.

sie ihre Absichten und Fähigkeiten im Bereich des B-Schutzes nicht offenlegen möchten.

Immerhin haben sich die BWÜ-Vertragsstaaten auf vertrauensbildende Maßnahmen geeinigt. Dazu gehört der Austausch von Informationen über B-Schutzprogramme, Laboratorien ab einer bestimmten Sicherheitsstufe, Impfstoffproduktionsanlagen und den Ausbruch ungewöhnlicher Krankheiten. Diese Maßnahmen sind jedoch rechtlich nicht verbindlich, und so nimmt nur ein Teil der Vertragsstaaten an dem jährlichen Datenaustausch teil. Ferner finden seit 2003 regelmäßige Treffen der Vertragsstaaten statt, auf denen verschiedene Themen diskutiert werden, wie etwa nationale Gesetzgebungen, um unautorisierten Zugang zu gefährlichen Agenzien zu verhindern und die Sicherheit von Laboratorien zu gewährleisten, sowie Verhaltenskodizes für Wissenschaftler und die Diskussion der Fortschritte der Biowissenschaften unter dem Gesichtspunkt des B-Waffenverbots.<sup>12</sup>

In der Tat ist die Schwäche des BWÜ umso gravierender, als die Bio- beziehungsweise Lebenswissenschaften derzeit rasant voranschreiten. Daraus werden beispielsweise für die Bekämpfung von Krankheiten nützliche Anwendungen entstehen. Doch ist die militärische Zweckentfremdung dieser Forschung etwa zur Herstellung von Erregern mit gesteigerter Virulenz, die als Kampfstoffe genutzt werden können, oder Antibiotikaresistenz nicht ausgeschlossen.<sup>13</sup>

#### CHEMIEWAFFENÜBEREINKOMMEN

Die Verhandlungen über ein Verbot chemischer Waffen profitierten vom Klima der internationalen Zusammenarbeit nach Ende des Kalten Krieges. Das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) wurde im Januar 1993 in Paris zur Unterzeichnung aufgelegt und trat im April 1997 in Kraft. Ihm gehören 192 Staaten an. Das CWÜ verbietet Entwicklung, Herstellung, Besitz, Lagerung und Weitergabe sowie den Einsatz chemischer Waffen. Sämtliche Kampfstoffbestände müssen gemeldet und vernichtet werden. Mittel zur Bekämpfung von Unruhen wie beispielsweise Trä-

<sup>12</sup> Vgl. Oliver Thränert, *Die Bemühungen um die Stärkung des B-Waffen-Übereinkommens*, in: Dorothee de Nève/Petra Dobner/Stefan Göhlert/Reinhard Wolf (Hrsg.), *Terror, Krieg und die Folgen*, Frankfurt/M. u. a. 2002, S. 171–184.

<sup>13</sup> Vgl. Spiez Convergence, *Report on the Second Workshop 5.–8. 9. 2016* [www.labor-spiez.ch/pdf/en/Report\\_on\\_the\\_second\\_workshop-5-9\\_September\\_2016.pdf](http://www.labor-spiez.ch/pdf/en/Report_on_the_second_workshop-5-9_September_2016.pdf).

nengas dürfen nicht zur Kriegsführung eingesetzt werden. Ähnlich dem BWÜ basiert die Definition chemischer Waffen auf einem allgemeinen Zweckkriterium, um auch alle künftigen toxischen Chemikalien zu umfassen. Demgemäß sind toxische Chemikalien und ihre Vorprodukte dann verboten, wenn sie in Arten, Mengen und dem beabsichtigten Verwendungszweck nicht mit den Zielen des CWÜ vereinbar sind. Verboten sind zudem Munition, Geräte und Ausrüstungen, die eigens entworfen wurden, um toxische Chemikalien zu verbotenen Zwecken einzusetzen.

#### Weitreichende Kontrollmechanismen

Anders als das BWÜ ist das CWÜ ein starkes Abkommen und enthält umfassende Überprüfungsmechanismen. Für die Umsetzung der Vertragsinhalte wurde die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OPCW) mit Sitz in Den Haag gegründet, die 2013 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Ihr obliegen die Überwachung der Vernichtung chemischer Kampfstoffvorräte, die Kontrolle der chemischen Industrien zur Verhinderung der heimlichen Entwicklung, Herstellung und Produktion neuer Kampfstoffbestände sowie die Förderung der internationalen Zusammenarbeit zu friedlichen Zwecken im Bereich der Tätigkeiten auf chemischem Gebiet.

Mittels Inspektionen in der chemischen Industrie werden die Meldungen der Vertragsstaaten überprüft, um die heimliche Entwicklung und Herstellung chemischer Kampfstoffe auszuschließen. Um alle Chemikalien zu erfassen, das Inspektionswesen jedoch nicht uferlos auszuweiten, wurden die Chemikalien entlang der Kriterien Toxizität, Verwendung zur chemischen Kriegsführung und Ausmaß der kommerziellen Nutzung in drei Listen geordnet. Je nachdem, auf welcher Liste Chemikalien erscheinen und in welchen Mengen sie hergestellt werden, müssen sie und auch ihre Produktionsorte gemeldet oder sogar regelmäßig inspiziert werden. Ungeachtet dieser Listen bleiben sämtliche Chemikalien verboten, falls sie für kriegerische Zwecke oder deren Vorbereitung vorgesehen werden.

In Ergänzung der geschilderten Routineinspektionen sieht das CWÜ Verdachtsinspektionen vor, die in jeder beliebigen Einrichtung des verdächtigen Staates durchgeführt werden können. Jeder CWÜ-Vertragsstaat kann sie beim OPCW-Exekutivrat beantragen. Bislang fanden jedoch

keinerlei Verdachtsinspektionen statt. Denn die Beantragung einer Verdachtsinspektion setzt einen zu begründenden Anfangsverdacht voraus, sodass möglicherweise nachrichtendienstliche Quellen offengelegt werden müssen. Falls eine Verdachtsinspektion die Anhaltspunkte für einen Vertragsverstoß nicht bestätigt, stünde der beantragende Staat blamiert da. Im Gegenzug könnte er selbst Gegenstand einer Verdachtsinspektion werden.<sup>14</sup>

Lange Zeit war die Arbeit der OPCW von der Überwachung der Vernichtung gemeldeter Kampfstoffvorräte geprägt. Inzwischen sind 96 Prozent der erfassten Kampfstoffe zerstört worden. Darunter befindet sich seit September 2017 auch das komplette Arsenal Russlands, das mit rund 40 000 Tonnen den größten Bestand an chemischen Kampfstoffen gemeldet hatte. Verzögert hat sich die vollständige Vernichtung der in den USA gelagerten Chemiekampfstoffe, unter anderem wegen lokaler Widerstände an geplanten Vernichtungsanlagen. Fast 90 Prozent der ursprünglich von Washington gemeldeten Kampfstoffe sind jedoch zerstört. Spätestens bis 2023 wollen die USA den Vernichtungsprozess abschließen. Mit Indien, Südkorea, Albanien und Libyen haben vier weitere Länder die Vernichtung ihrer wesentlich kleineren Bestände abgeschlossen. Im Irak befinden sich in zwei Bunkern noch kampfstoffrelevante Rückstände, deren Entsorgung derzeit als zu aufwendig angesehen wird.

#### Gespaltene Vertragsstaatengemeinschaft

Im Fokus der Bemühungen der OPCW steht derzeit Syrien. Anders als die anderen CWÜ-Mitglieder ist das Land im September 2013 dem Abkommen nicht freiwillig beigetreten, sondern erst unter massivem Druck der USA und Russlands. Vorausgegangen waren Einsätze chemischer Kampfstoffe im syrischen Bürgerkrieg, die nach internationaler Vermutung größtenteils auf das Konto der syrischen Armee gehen. Damaskus meldete 1300 Tonnen chemischer Kampfstoffe sowie Vorläuferprodukte. Sie wurden außer Landes gebracht und im Rahmen einer internationalen Operation unter Führung der USA bis Januar 2016 vernichtet. Allerdings war die syrische Meldung offenbar unvollständig. Zudem kam es immer wieder zu erneuten

<sup>14</sup> Vgl. Céline Barmet/Oliver Thränert, C-Waffenverbot in schwerem Fahrwasser, Center for Security Studies ETH Zürich, Analysen zur Sicherheitspolitik 207/2017.

Chemiewaffeneinsätzen. Daher wurde Syrien einem besonderen Verifikationsregime unterworfen, ohne dass jedoch das syrische Chemiewaffenprogramm vollständig aufgeklärt werden konnte.

Zur Untersuchung von C-Kampfstoffeinsätzen wurde mittels einer Resolution des UN-Sicherheitsrates ferner ein gemeinsamer Mechanismus der Vereinten Nationen und der OPCW zur Untersuchung solcher Vorfälle initiiert. Die Verlängerung des Mandats für die Untersuchungsmission in Syrien endete aufgrund russischen Widerstands im November 2017. Moskau hielt auch seine schützende Hand über Damaskus, um Sanktionsmaßnahmen gegen die Assad-Regierung zu verhindern. Da Russland im OPCW-Exekutivrat anders als im UN-Sicherheitsrat nicht über ein Veto verfügt, wurden dort zwar im Rahmen einer Kampfabstimmung gesonderte Inspektionsmaßnahmen für Syrien verabschiedet, diese konnten jedoch nicht umgesetzt werden. Die Kampfabstimmung war zwar insofern gerechtfertigt, als andernfalls das CWÜ-Mitglied Syrien trotz unvollständiger Meldungen seiner Kampfstoffvorräte und weiterer C-Waffen-Einsätze völlig unbehelligt geblieben wäre. Aber die Kampfabstimmung schwächte den Zusammenhalt der bis dahin im Konsens entscheidenden CWÜ-Vertragsstaaten-gemeinschaft. Der Streit zwischen Russland und anderen Syrien unterstützenden CWÜ-Mitgliedern einerseits und auf Verurteilung Syriens für seine Verfehlungen drängenden CWÜ-Mitgliedern andererseits stellt derzeit ein massives Problem für die Handlungsfähigkeit der OPCW dar.<sup>15</sup>

Diese Kontroversen wurden durch den Giftgasanschlag auf den ehemaligen russischen Agenten Sergei Skripal und seine Tochter im britischen Salisbury im März 2018 weiter verschärft. Analysen britischer Labore sowie entsprechender Forschungseinrichtungen der OPCW kamen über-

einstimmend zu dem Schluss, dass es sich dabei um den Nervenkampfstoff „Nowitschok“ handelte.<sup>16</sup> Dieser wurde in der Sowjetunion entwickelt. Doch bei seinem Beitritt zum CWÜ hatte Russland keine entsprechenden Bestände gemeldet. Daher kamen nun Zweifel hinsichtlich der Vollständigkeit der damaligen russischen Deklaration auf und ob Russland weiter solche Kampfstoffe lagere. Allerdings waren in den 1990er Jahren durch einen Überläufer Kampfstoffproben in den Westen gelangt. Dort wurde in der Folge zu Schutzzwecken mit kleinen Nowitschok-Mengen gearbeitet. Somit war nicht nachweisbar, dass das in Salisbury eingesetzte Nowitschok zwingend aus Russland stammen musste.<sup>17</sup>

Gegen den entschiedenen Widerstand Moskaus, das vor allem bei Syrien und Iran Unterstützung fand, beschloss eine Sonderkonferenz der CWÜ-Vertragsstaaten im Juni 2018 in einer weiteren Kampfabstimmung, dass das Technische Sekretariat der OPCW Maßnahmen ergreifen solle, um die Verursacher von C-Waffen-Einsätzen in Syrien zu identifizieren, und dass auch künftig die Verantwortlichen für solche Angriffe auf dem Territorium von Vertragsstaaten festgestellt werden sollen.<sup>18</sup>

Das CWÜ ist zwar ein sehr starkes Abkommen, jedoch befindet es sich aktuell in einer formidablen Krise. Denn die OPCW, die für ihre Arbeit dringend auf die Kooperation ihrer Mitglieder angewiesen ist, ist zerstritten. Zugleich gilt, was auch für das BWÜ zutrifft: Die rasanten naturwissenschaftlichen Fortschritte könnten schon bald völlig neuartige Kampfstoffe ermöglichen.<sup>19</sup>

## FAZIT

Damit künftig der Einsatz atomarer, biologischer und chemischer Waffen unterbleibt, gilt es, die bestehenden Vertragsregime über die Verbote oder die Nichtverbreitung von ABC-Waffen zu erhalten und zu stärken. Dies bedeutet eine große Herausforderung, befinden sich doch alle Verträge in einer Krise. Deutschland und seine europäischen Partner sollten sich daher weiterhin mit viel Energie für die Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen engagieren.

## OLIVER THRÄNERT

leitet seit 2012 den Think Tank am Center for Security Studies der ETH Zürich.

oliver.thraenert@sipo.gess.ethz.ch

<sup>15</sup> Vgl. dies., *Syria and the Chemical Weapons Ban*, Center for Security Studies ETH Zürich, Policy Perspectives, November 2016.

<sup>16</sup> Vgl. OPCW Technical Secretariat, *Summary of the Report on Activities Carried Out in Support of a Request for Technical Assistance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 12. 4. 2018.

<sup>17</sup> Vgl. Ivo Mijnsen, *Nowitschok, eine mysteriöse Waffe*, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 14. 3. 2018, S. 4; Georg Mascolo/Holger Stark, *Teile und schweige*, in: *Die Zeit*, 17. 5. 2018, S. 8.

<sup>18</sup> Vgl. OPCW Conference of the States Parties, 4<sup>th</sup> Special Session, 26.–28. 6. 2018, *Decision: Addressing the Threat from Chemical Weapons Use*.

<sup>19</sup> Vgl. Oliver Thränert, *Das Chemiewaffenverbot bröckelt*, in: *NZZ*, 29. 3. 2018, S. 10.

# SANKTIONEN IN DEN INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN

## Werdegang, Wirkung, Wirksamkeit und Wissensstand

*Sascha Lohmann*

Mithilfe des Sanktionsbegriffs lassen sich idealtypisch drei Phänomene in den internationalen Beziehungen ins Auge fassen. *Erstens* bezeichnet der Begriff traditionell die Verleihung von Gesetzeskraft durch legitimierte politische Autoritäten. *Zweitens* werden darunter solche Zwangsmaßnahmen verstanden, mit denen auf Verstöße gegen Rechtsnormen reagiert wird, zu denen sich Regierungen in bi- oder multilateralen Abkommen oder als Mitglieder supranationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen verpflichtet haben.<sup>01</sup> Etymologisch geht dieses Verständnis auf die *sanctio* des römischen Staatsrechts zurück, die die Folgen von Gesetzesverstößen regelte und meist mit dem Verlust an immateriellen oder materiellen Gütern einherging. *Drittens* umfasst der Begriff willentlich vorgenommene oder unterlassene Handlungen, mit denen ein Sender einem Empfänger immaterielle oder materielle Nachteile zuzufügen versucht, ohne dabei physische Gewalt anzuwenden.<sup>02</sup> Das kann zeitlich begrenzt oder dauerhaft durch selektive oder umfängliche Einfuhr- (Boycott) oder Ausfuhrbeschränkungen (Embargo) vormals gewährter Handels- und Finanztransaktionen sowie Transport- und Kommunikationsströme erfolgen. Zusätzlich können auch diplomatische Beziehungen schrittweise eingeschränkt oder vollständig abgebrochen sowie der zivilgesellschaftliche Austausch in unterschiedlichen Bereichen wie etwa grenzüberschreitenden Adoptionen unterbunden werden. In der Praxis überlagern sich die beiden letztgenannten idealtypischen Bedeutungen der Rechtserhaltung und der politischen Steuerung.

### WERDEGANG

Der Einsatz von Sanktionen prägt die internationalen Beziehungen seit über 2000 Jahren. Im Sommer des Jahres 432 v. Chr. schlossen die Athener auf Initiative des Strategen Perikles die

benachbarten Megarer von ihren Märkten und Häfen aus. In der Geschichtswissenschaft wird das als „Megarisches Psephisma“ bekannte Dekret als eine gewichtige Ursache für den Ausbruch des Peloponnesischen Krieges diskutiert.<sup>03</sup> Im Verlauf des Mittelalters entzog die Hanse, ein Zusammenschluss von Kaufleuten und später von Städten und Regionen, einzelnen Mitgliedern die vormals gewährten Handelsprivilegien bis hin zum vollständigen Ausschluss vom gemeinsamen Markt, der sogenannten Verhansung. Daneben griffen auch geistliche Führer regelmäßig auf Sanktionen in Form von Kontaktverboten zurück, um die eigene Identität gegenüber Andersgläubigen zu stärken.<sup>04</sup> Und mit dem florentinischen Interdikt aus dem späten 15. Jahrhundert versuchte der Papst den kirchlichen Einfluss angesichts der revolutionären Predigten des Mönchs Girolamo Savonarola durchzusetzen und die weltliche Herrschaft durch die Familie der Medici wiederherzustellen.<sup>05</sup> Sowohl die europäischen Königreiche als auch später die aufstrebenden Nationalstaaten setzten Sanktionen in Form von Belagerungen an Land und Blockaden zur See regelmäßig als Mittel der Kriegsführung ein.<sup>06</sup> Seit ihrer Unabhängigkeit vom Vereinigten Königreich spielen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen ebenfalls eine zentrale Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik der USA.

Nach den verheerenden Erfahrungen des Ersten und Zweiten Weltkrieges wurde der Einsatz militärischer Gewalt als Mittel der Außenpolitik weltweit geächtet. Die gesunkene gesellschaftliche Toleranz gegenüber einem Verlust von Menschenleben durch kriegerische Auseinandersetzungen spiegelte sich völkerrechtlich im zwischenstaatlichen Gewaltverbot der UN-Charta wider. Dieser kulturelle Wandel beförderte den kontaktlosen Einsatz von Sanktionen, der militärische Gewalt nicht mehr wie in den Jahrhun-

dernten zuvor begleitete und ergänzte, sondern zunehmend ersetzte. Dass Sanktionen gleichwohl auch gravierende humanitäre Folgen zeitigen können, zeigte sich in den 1990er Jahren besonders drastisch im Irak, als der maßgeblich durch Sanktionen ausgelöste Mangel an Grundnahrungsmitteln und medizinischer Versorgung die Kindersterblichkeit sprunghaft ansteigen ließ.<sup>07</sup> Seitdem wurden Sanktionen eher gezielt in Form von Finanz- und Reisebeschränkungen gegen einzelne Personen, Organisationen und Einrichtungen verhängt.<sup>08</sup>

Innovativ ist der selektive Einsatz solcher von manchen euphorisch als „intelligent“ bezeichneten Sanktionen keineswegs. Bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde das Sanktionsinstrumentarium durch den massiven Ausbau staatlicher Bürokratie in den Vereinigten Staaten und Europa um das Führen „schwarzer Listen“ und deren nahezu lückenloser Überwachung weiterentwickelt.<sup>09</sup> Gleichwohl entfalten gezielte Finanzsanktionen in Form einer Einfrierung von Vermögen gelisteter natürlicher sowie juristischer Personen oder des Verbots, diesem Personenkreis finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen, heute eine weitaus durchschlagendere Wirkung. Gegenwärtig mangelt es im internationalen Finanzsystem an sicheren Alternativwährungen zum US-Dollar, mit denen sich Zahlungen komfortabel abwickeln, Investitionen sicher tätigen und Guthaben ohne Wertverlust langfristig ansparen lassen. Im Gegensatz zu klassischen Handelssanktionen wie Import- und Exportbeschränkungen von Gütern und Dienstleistungen können Finanzsanktionen daher

kaum unterlaufen werden. Deren Umsetzung erfordert zudem nur eine schlanke staatliche Bürokratie, da sich weltweit tätige Unternehmen in Form personalintensiver und computergestützter Compliance-Programme umfassend selbst überwachen. Dies geschieht nicht freiwillig, sondern aus vorauseilendem Gehorsam und der permanenten Sorge vor empfindlichen Strafen, die auch bei selbst angezeigten Verstößen drohen. Dazu zählen neben hohen Geldbußen und langjährigem Freiheitsentzug auch die existenzbedrohenden Folgen einer Listung, etwa wegen einer Umgehung von Sanktionen. Mit den ab Frühjahr 2014 von den Vereinigten Staaten und der EU gegen Russland verhängten Sanktionen, die unter anderem den Transfer von Hochtechnologie zur Erschließung neuer Erdölquellen sowie den langfristigen Zugang zu westlichem Kapital unterbinden, vollzieht sich gegenwärtig ein neuerlicher Wandel zurück zu einem umfassenden Einsatz von Sanktionen.<sup>10</sup>

## WIRKUNG

Jeder Einsatz von Sanktionen entfaltet ein breites Spektrum an direkten und indirekten Wirkungen auf das politische, wirtschaftliche sowie sozialpsychologische Verhältnis zwischen Sender, Empfänger und relevanten Dritten. Dabei versucht der Sender, den erzeugten Schaden für einen Empfänger zu maximieren und die unweigerlich entstehenden eigenen Verluste zu minimieren. Gleichwohl lassen sich die Wirkungen nicht präzise dosieren. Neben beabsichtigten Wirkungen treten oftmals ungewollte Nebenwirkungen auf. Auch mit den wegen ihrer angeblich chirurgischen Präzision gerühmten Finanzsanktionen lässt sich dieser für außenpolitische Entscheidungsträger äußerst missliche Umstand nicht vermeiden. Denn Finanzsanktionen sind immer auch ein Warnsignal an Investoren, die sich leicht verunsichern lassen und so indirekt das allgemeine Geschäftsklima in der Realwirtschaft nachhaltig eintrüben können. Unter verteuerten Krediten und Kapitalflucht ins Ausland leiden dann vor allem die weltoffenen und am wirtschaftlichen Austausch interessierten Bevölkerungsteile. Die politischen Eliten hingegen können von Sanktionen profitieren, wenn sie die unvermeidlich auftretenden Schwarzmarktaktivitäten kontrollieren.

**01** Vgl. Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York 1987, S. 13–69.

**02** Vgl. Olaf Poeschke, *Politische Steuerung durch Sanktionen?*, Wiesbaden 2003, S. 5, S. 22.

**03** Vgl. Donald Kagan, *The Outbreak of the Peloponnesian War*, Ithaca 1969, S. 251–272.

**04** Vgl. Stefan K. Stantchev, *Spiritual Rationality*, Oxford 2014.

**05** Vgl. Richard C. Trexler, *The Spiritual Power*, Leiden 1974.

**06** Vgl. Lance E. Davis/Stanley L. Engerman, *Naval Blockades in Peace and War*, Cambridge 2006.

**07** Vgl. Joy Gordon, *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, Cambridge 2010.

**08** Vgl. David Cortright/George A. Lopez, Introduction, in: dies. (Hrsg.), *Smart Sanctions*, Lanham 2002.

**09** Vgl. Thomas A. Bailey, *The United States and the Blacklist during the Great War*, in: *The Journal of Modern History* 1/1934, S. 14–35; Max Paul Friedman, *There Goes the Neighborhood*, in: *Diplomatic History* 4/2003, S. 569–597.

**10** Vgl. Mark Daniel Jäger, *Sectoral Sanctions*, Center for Security Studies, CSS Analyses in Security Policy 176/2015, S. 4.

Die mitunter komplexen und von den Behörden weit auslegbaren Sanktionsbestimmungen erfordern zudem eine genaue Kenntnis der jeweiligen Geschäftspartner sowie darüber, in wessen Besitz und unter wessen indirekter oder direkter Kontrolle sich diese befinden. Für Unternehmen erscheint es dann trotz aussichtsreicher Gewinne oftmals wirtschaftlicher, sich aus intransparenten Märkten zurückzuziehen, um nicht mit den Falschen in Kontakt zu kommen und einen kostspieligen Sanktionsverstoß zu riskieren. So weigerten sich beispielsweise internationale Banken Ende 2012, Lieferungen medizinischer Güter an Iran zu finanzieren. Daraufhin kam es zu Engpässen bei der Einfuhr lebensrettender Medikamente und diagnostischer Geräte.<sup>11</sup> Zusätzlich trafen Sanktionen auch die Mitarbeiter humanitärer Organisationen vor Ort, denen Banken ihre Konten aus Angst vor möglichen Verletzungen des unübersichtlichen Sanktionsgeflechts vorsorglich sperrten. Gleichzeitig verschlechterte sich durch beschränkte Benzinexporte die Qualität von Treibstoff für Kraftfahrzeuge, woraufhin die Luftverschmutzung im Großraum von Teheran lebensbedrohliche Ausmaße annahm. Entstehen Engpässe bei medizinischen Produkten, kann die Wirkung eines selektiven Einsatzes den fatalen Folgen von umfassenden Sanktionen ziemlich nahe kommen. Mit den von US-Präsident Donald Trump wiedereingesetzten Finanzsanktionen droht sich diese Entwicklung ab November 2018 zu wiederholen.<sup>12</sup>

Als gänzlich ungewollte Wirkung untergraben Sanktionen langfristig ihr eigenes Machtfundament. So ergibt sich die wirtschaftliche Wirkung von Sanktionen aus der Abhängigkeit eines Empfängers von den Gütern, Dienstleistungen und Technologien eines Senders. Je größer diese ausfällt, desto höher ist das Einflusspotenzial. Der Einsatz von Sanktionen bestärkt Empfänger jedoch darin, bestehende Verwundbarkeiten durch den Aufbau von Eigenkapazitäten zu kompensieren, wie derzeit etwa im Finanz- und Energiebereich durch die von Russland und China vorangetriebene Einrichtung eigener Zahlungssysteme sowie die Entwicklung eigener Technologien zur Rohstoffveredelung und -erschließung.

**11** Vgl. Siamak Namazi, *Sanctions and Medical Supply Shortages in Iran*, Wilson Center, Viewpoints 20/2012.

**12** Vgl. Thomas Erdbrink, *Iran and Its Leaders Brace for Impact of New U.S. Sanctions*, 6. 8. 2018, [www.nytimes.com/2018/08/06/world/middleeast/iran-us-sanctions.html](http://www.nytimes.com/2018/08/06/world/middleeast/iran-us-sanctions.html).

Schließlich erscheinen die methodischen Hürden für einen validen Wirkungsnachweis aufgrund der notorisch schlechten Datenlage nahezu unüberwindbar. Da in den internationalen Beziehungen keine Laborbedingungen herrschen, lassen sich die auf der Mikro-, Meso- und Makroebene auftretenden direkten und indirekten Wirkungen von Sanktionen auch nicht mit einer randomisierten, sowohl durch Kontrollgruppe als auch durch die Gabe eines Placebos kontrollierten Versuchsanordnung kausal nachweisen. Dafür müssten neben den zeitgleich stattfindenden Eingriffen des Senders wie etwa der Androhung militärischer Gewalt oder verdeckter Sabotage- und anderer Kommandooperationen auch makroökonomische Entwicklungen isoliert werden. Viele Wirkungen lassen sich in der politischen Auseinandersetzung zwar ohne Weiteres behaupten, aber nicht wissenschaftlich sauber nachweisen.

## WIRKSAMKEIT

Für außenpolitische Entscheidungsträger sind Sanktionen mittlerweile zu einem unverzichtbaren Instrument avanciert, mit dem sich über diplomatische Protestnoten hinaus und unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt unterschiedliche Ziele verfolgen lassen. Dessen Wirksamkeit bemisst sich daran, zu welchem Grad die öffentlich deklarierten oder hinter verschlossenen Türen formulierten Ziele durch die hervorgerufenen direkten und indirekten Wirkungen tatsächlich erreicht werden konnten. Soll das Verhalten des Empfängers beeinflusst werden, ist dafür nicht die Höhe der auferlegten Kosten ausschlaggebend, sondern deren subjektive Wahrnehmung durch den Empfänger. Denn Kosten-Nutzen-Kalküle von Empfängern werden von zwei zentralen Kontextfaktoren bestimmt: von den Motiven, die dem inkriminierten Verhalten unterliegen, und von der sozialen Beziehung zum Sender. Mit Blick auf die Motive macht es einen großen Unterschied, welche Forderungen an einen Empfänger gerichtet werden und welche politischen Kosten mit einem möglichen Einlenken einhergehen. Sind etwa Kernbereiche staatlicher Souveränität oder der Nationalstolz betroffen, hat sich eine ausgeprägte Leidensfähigkeit des Empfängers wiederholt als weitaus stärker als jeder durch Sanktionen zugefügte Schmerz erwiesen.

In Bezug auf die soziale Beziehung zwischen Sender und Empfänger ist von entscheidender Bedeutung, ob es sich um Verbündete, Rivalen oder Gegner handelt. Unter Verbündeten, die strategische Ziele teilen, kann der Einsatz von Sanktionen eine Zusammenarbeit bei den dafür eingesetzten Mitteln begünstigen. Dieser Fall ereignete sich Anfang 2012, als massive US-Finanzsanktionen viele europäische Unternehmen zu einem Rückzug vom iranischen Markt gezwungen hatten und dadurch für Entscheidungsträger in Berlin, London und Paris die wirtschaftlichen Kosten eigener restriktiver Maßnahmen geringer ausfielen. Auch unter rivalisierenden Handelspartnern liefert der Einsatz von Sanktionen manchmal den nötigen Druck, um Marktbarrieren für eigene Unternehmen abzubauen oder wie im gegenwärtigen Fall der US-Schutzzölle auf Stahl und Elektronikartikel unliebsame ausländische Konkurrenz abzuwehren.<sup>13</sup> Ganz anders verhält es sich beim Einsatz von Sanktionen gegen feindlich gesonnene Gegner. Grundsätzlich gilt hierbei: Je bescheidener eine Forderung nach Verhaltensänderung formuliert wird, desto höher fällt die Wirksamkeit von Sanktionen aller Wahrscheinlichkeit nach aus. Ebenfalls lassen sich recht wirksam die Kosten für ein inkriminiertes Verhalten in die Höhe treiben, indem gegnerische Unternehmen oder ganze Wirtschaftszweige durch öffentlichkeitswirksame Listungen im internationalen Wirtschaftsverkehr stigmatisiert werden.<sup>14</sup> Ferner lassen sich mit Sanktionen einigermaßen wirksam einfache Botschaften nach innen an die eigene Wählerschaft und nach außen an den jeweiligen Empfänger sowie relevante Dritte übermitteln. Diese Botschaften werden jedoch auf Empfängerseite meist als bösartiger und offensiver interpretiert als ursprünglich intendiert.<sup>15</sup>

In der Regel dienen Sanktionen weitaus anspruchsvolleren Zielsetzungen, die darauf ausgerichtet sind, das Verhalten eines Gegners nicht nur kostspieliger zu machen, sondern in eine gewünschte Richtung zu lenken. Ein solches ambi-

tioniertes Vorhaben lässt sich meist nur wirksam verfolgen, solange es darum geht, unerwünschtes Verhalten durch den Entzug der dafür notwendigen wirtschaftlichen Ressourcen zu erschweren. Dafür eignen sich strikte Exportkontrollen und -verbote, die einerseits verhindern, dass Hochtechnologie für eine zivile und militärische Anwendung in die falschen Hände gerät und andererseits erhebliche Anstrengungen für deren illegale Beschaffung auf Schwarzmärkten unternommen werden müssen. Soll der Einsatz von Sanktionen darüber hinaus ein unerwünschtes Verhalten verhindern und mögliche Nachahmer abschrecken, führt das schnell zu einem rapiden Abfall auf der Wirksamkeitsskala. So lassen sich die allermeisten Empfänger gezielter US-amerikanischer und europäischer Individualsanktionen wie Einreiseverbote oder Kontosperrungen nur nachhaltig beeindrucken, wenn sie regelmäßig ins westliche Ausland reisen oder ihr Vermögen auf Konten ausländischer Finanzinstitute deponiert haben.

Kontrafaktisch wird häufig argumentiert, dass Sanktionen unerwünschtes Verhalten verhindert oder potenzielle Nachahmer wirksam abgeschreckt haben. Empirisch beweisen lässt sich eine solche Behauptung jedoch kaum. Dafür müssten die erzeugten direkten und indirekten Wirkungen nicht nur isoliert, sondern mit einer möglicherweise erfolgten Änderung des inkriminierten Verhaltens in Verbindung stehen. Eine Inhaltsanalyse von Verlautbarungen in Medien und Pressekonferenzen reicht dafür leider nicht aus. Stattdessen müssten die politisch Verantwortlichen psychologisch befragt werden und dort wahrheitsgetreu antworten, ihr Verhalten einzig und allein durch die Wirkungen der Sanktionen in die vom Sender gewünschte Richtung verändert zu haben.

Das untere Ende der Wirksamkeitsskala wird immer dann erreicht, wenn mit Sanktionen eine gewünschte Verhaltensänderung direkt befördert werden soll.<sup>16</sup> Die Erfahrungen mit dem Einsatz von Sanktionen auf allen Ebenen sozialer Aggregation – von der Kindererziehung über den Umgang mit Straftätern bis hin zur internationalen Politik – nähren beträchtliche Zweifel daran, dass sich mit Zwang allein eine gewünschte Verhaltensänderung nachhaltig und dauerhaft befördern lässt. Vielmehr

**13** Vgl. Jagdish Bhagwati, *Aggressive Unilateralism: An Overview*, in: ders./Hugh T. Patrick (Hrsg.), *Aggressive Unilateralism*, Ann Arbor 1990, S. 1–45.

**14** Vgl. Wolfgang Breuer/Moritz-Alexander Felde/Bertram I. Steinger, *The Financial Impact of Firm Withdrawals from „State Sponsor of Terrorism“ Countries*, in: *Journal of Business Ethics* 3/2017, S. 533–547.

**15** Vgl. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton 1976.

**16** Vgl. Michael Brzoska, *Research on the Effectiveness of International Sanctions*, in: Hendrik Hegemann/Regina Heller/Martin Kahl, *Studying „Effectiveness“ in International Relations*, Opladen u. a. 2013, S. 156f.

zeigten kriminologische Studien, dass sich unerwünschtes Verhalten viel wirksamer durch Anreize und argumentative Überzeugung verändern lässt. Außerdem wiesen sozialpsychologische Gruppenexperimente nach, dass Sanktionen die Kooperationsbereitschaft ihrer Empfänger tendenziell herabsetzen und dadurch gewünschtes Verhalten eher erschweren als befördern.<sup>17</sup>

Stattdessen provozieren Sanktionen häufig Verhaltensänderungen in die entgegengesetzte Richtung und erzeugen eine Wagenburgmentalität aufseiten des Empfängers. Diese spielt wiederum den politisch Verantwortlichen in die Hände, denen sich Sanktionen als willkommener Sündenbock anbieten, um vom eigenen wirtschaftlichen Missmanagement abzulenken. Anstatt Massenproteste auszulösen, die vielleicht zu einem Regimewechsel führen könnten, stärken Sanktionen eher die Solidarität der Bevölkerung mit den jeweiligen Eliten. Vieles spricht beispielsweise dafür, dass auch deutlich verschärfte Sanktionen, wie gegenwärtig vom US-Kongress diskutiert, den Kreml nicht dazu bewegen können, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und der Stadt Sewastopol rückgängig zu machen und von Einmischungen in die anstehenden Zwischenwahlen abzusehen. Gleiches gilt für die von der Trump-Administration erneuerte Forderung an die iranische Führung, ihr Atomprogramm dauerhaft sowie nachvollziehbar zu beschränken und langfristig in weiten Teilen aufzugeben. Als weitaus wirksamer erweist sich der taktische Einsatz von Sanktionen im Rahmen einer auf positive Anreize setzenden Strategie durch zeitlich begrenzte Aussetzung oder dauerhafte Aufhebung. Das hat die Umsetzung des Atomabkommens mit Iran gezeigt, unter dem bis Mitte 2018 ein Großteil der internationalen Sanktionen im Gegenzug für eine streng überwachte Begrenzung der Urananreicherung und Plutoniumproduktion gelockert wurde.

Als außenpolitische Allzweckwaffe erschöpfen sich die möglichen Zielsetzungen von Sanktionen nicht allein darin, auf das Verhalten eines Empfängers einzuwirken. In der Tat bleiben die gewünschten Verhaltensänderungen häufig aus. Das zeugt zwar von der Ohnmacht des Senders, mit Sanktionen einen Empfänger in gewünschter Weise beeinflussen zu können, nicht aber von deren genereller Unwirksamkeit. Selbst wenn darü-

ber hinaus noch eine Reihe unerwünschter Nebenwirkungen auftreten, muss es sich in einem solchen Fall nicht zwangsläufig um schädliche Symbolpolitik handeln. Eine solche Sicht vernachlässigt all die im wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurs ebenfalls wenig Beachtung findenden Zwecke von Sanktionen, die allein auf die Befindlichkeiten des Senders gerichtet sind.<sup>18</sup>

So lässt sich bereits durch eine angekündigte Verhängung von Sanktionen öffentlichkeitswirksam der Eindruck erwecken, geschlossen und einig einer Bedrohung gegenüberzustehen. Dies zeigt sich regelmäßig in den Ankündigungen von Sanktionsbeschlüssen der EU oder der Vereinten Nationen, die in mehr oder weniger stark verwässerter Form oftmals nur den kleinsten gemeinsamen Nenner widerstreitender Interessen markieren. Weiterhin ist der Einsatz von Sanktionen immer dann äußerst wirksam, wenn es darum geht, unattraktivere Alternativen zu vermeiden. Dazu zählt im Zeitalter digitaler Medien vor allem angesichts schwerwiegender Normbrüche und menschlichen Leids als untätig zu erscheinen und sich der Komplizenschaft mit den Tätern und einem Verrat an den Opfern schuldig zu machen.

Besonders im Verlauf überraschend auftretender internationaler Krisen wie dem russischen Eingriff auf der Krim 2014 steigt der Handlungsdruck auf außenpolitische Entscheidungsträger in westlichen Demokratien kurzfristig enorm. Da die Entscheidungsträger militärische Mittel zur Bearbeitung von Konflikten zugleich ausschließen, befinden sie sich in einem Zustand selbst auferlegter Einflusslosigkeit. Als Ventil zum Druckabbau steht in dieser Situation die Verhängung von Sanktionen bereit. Durch die Erzeugung hoher wirtschaftlicher Kosten kann ein regelwidriges Verhalten vielleicht nicht verändert, dafür aber fortlaufend bestraft werden. Die selbst dafür in Kauf genommenen eigenen Kosten signalisieren zudem eine deutliche Distanzierung und dienen als Preisschild für die eigenen Werte.

Einem konkreten Zweck vorausgehend, können Sanktionen der mentalen Entlastung außenpolitischer Entscheidungsträger dienen. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Ziele von Sanktionen oft erst nachträglich definiert wer-

<sup>17</sup> Vgl. Mateus Joffily et al., *Emotions, Sanctions and Cooperation*, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper 5592/2011.

<sup>18</sup> Vgl. Johan Galtung, *On the Effects of International Economic Sanctions*, in: *World Politics* 3/1967, S. 412; Peter Wallensteen, *Characteristics of Economic Sanctions*, in: *Journal of Peace Research* 3/1968, S. 248–267.

den und auch dann ebenso vage bleiben wie die Bedingungen für ihre Aufhebung. Weiterhin erklärt sich auch die moralisch aufgeladene Sprache, die deren Einsatz häufig begleitet. Im Eifer des Gefechts kann der Adressat nicht nur rhetorisch, sondern auch per Verordnung oder Gesetzgebung dermaßen verdammt werden, dass bis zur Rücknahme auch schon einmal Jahrzehnte vergehen können, wie im Fall der vom US-Kongress kodifizierten unilateralen Sanktionen gegen die Sowjetunion.

## WISSENSSTAND

Die große Nachfrage außenpolitischer Entscheidungsträger nach praxisrelevantem Orientierungs- und Handlungswissen hat die wissenschaftliche Forschungsagenda nachhaltig geprägt. Im Mittelpunkt dieses nachfragegetriebenen Erkenntnisinteresses stand dabei die Frage, wie wirksam sich das Verhalten von Empfängern in eine gewünschte Richtung beeinflussen lässt. In der wissenschaftlichen und politischen Debatte kursieren dazu zahlreiche wohlfeile Empfehlungen, die selektive Beobachtungen prominenter Einzelfälle generalisieren und als universell gültiges Wissen präsentieren. Auf dieser an empirischer Evidenz armen Wissensgrundlage basiert gegenwärtig eine Vielzahl vermeintlicher Patentrezepte für den erfolgreichen Einsatz von Sanktionen, die leichtfertig auf den jeweils aktuellen Fall anzuwenden seien. Diese reichen von ethisch fragwürdig („Leid der Zivilbevölkerung erhöhen!“) über – insbesondere für die EU – nicht praktikabel („Sanktionen müssen schnell erfolgen!“) bis hin zu trivial („Demokratien sind empfänglicher für wirtschaftlichen Druck als Autokratien“).<sup>19</sup> Neuere Forschung konzentriert sich angesichts dieser unbefriedigenden Ergebnisse eher darauf, die Pfade nachzuzeichnen, auf denen unterschiedliche Formen von Sanktionen ihre Wirkungen entfalten.<sup>20</sup>

Auf deklaratorischer Ebene dient der Einsatz von Sanktionen meist hehren Zielen wie der Bekämpfung von internationalem Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme, Menschenrechtsverletzungen und transnational organisierter Kriminalität. Bei der Um- und Durchsetzung zeigt sich jedoch

ein ums andere Mal, dass konkrete Wegmarken, die zu diesen Zielen hinführen und an denen sich die informierte Öffentlichkeit orientieren kann, erst noch näher definiert werden müssen. Damit geht zwar eine gewisse Flexibilität für außenpolitische Entscheidungsträger einher, die konkreten Ziele jederzeit an auftretende Entwicklungen anpassen zu können. Anstelle von Friedenssicherung oder Konfliktprävention kann so bereits die Gesprächsbereitschaft der Gegenseite als Erfolg erklärt werden. Doch langfristig lässt die schwammige Definition von Zielen die gesellschaftliche Unterstützung für Sanktionen erodieren. Damit droht die Unterstützung für kostspielige Sanktionen in den demokratisch verfassten Gesellschaften Europas und Nordamerikas in dem Maße zu versiegen, wie schnell sich die damit unweigerlich einhergehenden Wohlstandsverluste bei der Wahlbevölkerung bemerkbar machen.

Die außenpolitische Praxis täte daher gut daran, die begrenzte Steuerungsfähigkeit auch in Hinblick auf den Einsatz von Sanktionen offen zu thematisieren und bei der Formulierung der verfolgten Ziele stärker zu berücksichtigen. Darüber hinaus bedarf es mehr Ressourcen, um die Datenbasis um die einschlägigen Motive potenzieller Empfänger zu erweitern und diese Wissensbestände in den Prozess der Ausgestaltung von Sanktionen stärker mit einzubeziehen. Politikrelevante Handlungsempfehlungen sollten immer auch darauf ausgerichtet sein, außenpolitischen Entscheidungsträgern dabei zu helfen, in Krisensituationen einen kühlen Kopf zu bewahren und bescheidenere Ziele zu formulieren. Wenn eine solche Milderung des in Krisen stark ansteigenden Handlungsdrucks letztlich zur Vermeidung von zusätzlichem Leid führt, ist damit schon viel gewonnen. Andernfalls wird ein als erfolglos wahrgenommener Einsatz von Sanktionen letztlich als Rechtfertigung für den Einsatz militärischer Gewalt herangezogen.

Das Manuskript entstand im Rahmen eines von der Fritz Thyssen Stiftung finanzierten Forschungsaufenthaltes am Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.

## SASCHA LOHMANN

ist promovierter Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Amerika der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

sascha.lohmann@swp-berlin.org

<sup>19</sup> Vgl. Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington DC 2007, S. 160–177.

<sup>20</sup> Vgl. Lee Jones, *Societies Under Siege: Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*, New York 2015.

# WO SIND SIE GEBLIEBEN?

## Zur heutigen Relevanz der Theorien der internationalen Beziehungen

*Siegfried Schieder*

Der Politikwissenschaftler Daniel Drezner warf 2016 in einem Meinungsbeitrag für die „Washington Post“ eine Frage auf, die von VertreterInnen der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen (IB) immer häufiger gestellt wird: „Where have all the big international relations theories gone?“<sup>01</sup> Es ist in der Tat bemerkenswert, dass die großen IB-Theoriendebatten inzwischen aus den Fachzeitschriften und Konferenzprogrammen verschwunden sind. 2014 ergab die TRIP-Umfrage (Teaching, Research and International Policy), dass der Anteil nichtparadigmatischer Forschung innerhalb der IB von 30 Prozent 1980 auf über 50 Prozent 2014 angestiegen ist.<sup>02</sup> Zwar wurden in den vergangenen Jahren bei der International Studies Association, der größten internationalen Standesorganisation für die Beschäftigung mit internationaler Politik, eine Theoriesektion neu eingerichtet und Journals wie „International Theory“ gegründet. Dennoch ist eine der meist gehörten Klagen, „dass die IB gar keine großen theoretischen Debatten mehr haben“ und sich nur noch im „Klein-Klein der jeweiligen Analysemodelle“ verlieren.<sup>03</sup>

Dabei zeichneten sich gerade die IB lange Zeit durch die Abfolge „großer Debatten“ aus.<sup>04</sup> In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg erschütterten im Wettbewerb über das beste Erklärungsmodell für das Weltgeschehen regelrechte „Paradigmenkriege“ die Teildisziplin. Und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts überschlugen sich von Francis Fukuyamas Verkündung des „Endes der Geschichte“ bis hin zu Samuel Huntingtons Gegenthese vom „Kampf der Kulturen“ eine Reihe spekulativer Theorien darüber, wie sich die Welt künftig politisch entwickeln würde. Zwar hat, wie auch Drezner beschreibt, das neue Jahrtausend mit „9/11“, der Rückkehr Chinas auf die Weltbühne oder dem „democratic rollback“<sup>05</sup> und dem Vormarsch von Autokraten ähnliche Einschnitte und Umbrüche mit sich gebracht wie frühere Dekaden.

Aber um theoretische Ansätze zur Erklärung dieser Entwicklungen ist es ruhiger geworden.

Nun könnte es sein, dass dies Teil eines größeren Trends in den Sozialwissenschaften ist, im Zuge dessen Theorien und Ideen an Bedeutung verlieren oder durch Daten ersetzt werden. Chris Anderson, ehemaliger Chefredakteur des „Wired“-Magazins, hat angesichts der Datenrevolution schon vor Jahren das „Ende der Theorie“ ausgerufen: „Vergesst Taxonomie, Ontologie und Psychologie! Wer weiß schon, warum Menschen sich so und nicht anders verhalten? Wenn wir nur genug Daten haben, sprechen sie für sich selbst.“<sup>06</sup> Doch so einfach ist es nicht, denn Forschungen belegen, dass die Nachfrage nach theoretischen Ideen im Bereich der Außenpolitik eher zunimmt.<sup>07</sup>

Während also die Abkehr von den großen theoretischen Entwürfen von vielen VertreterInnen des Fachs als positive Entwicklung gepriesen wird – die theoretische Grundierung habe ohnehin nur die Praxisferne der Zunft befördert<sup>08</sup> –, sehen andere das Ende der Großtheorien in den IB mit Sorge und möchten ihm durch mehr und bessere Theoriebildung entgegenwirken.<sup>09</sup> Einig ist sich die IB-Zunft zumindest darin, dass der Markt an Theorien der internationalen Politik im 21. Jahrhundert wenig Neues zu bieten hat. In diesem Beitrag gehe ich deshalb der Frage nach, warum die großen Theorien scheinbar an Bedeutung verloren haben, bevor ich mögliche Strategien zur Revitalisierung der IB-Theorien exemplarisch mit Blick auf die Nahost- und Golfregion skizziere. Zunächst gilt es jedoch, ganz allgemein die Notwendigkeit und Nützlichkeit von Theorien zu vergegenwärtigen.

### NOTWENDIGKEIT UND NÜTZLICHKEIT VON THEORIEN

Eine weit verbreitete Meinung ist, dass Theorien irrelevant für die praktische Politik seien – ganz

im Sinne des Gemeinspruchs, wonach etwas zwar in der Theorie richtig sein könne, aber nichts für die Praxis taue.<sup>10</sup> Theorieorientiertes Denken wird oft als Ablenkung von den realweltlichen Problemen, manchmal sogar als Mangel an Verantwortungsbewusstsein für die Probleme der internationalen Politik empfunden. Nicht wenige in der IB-Zunft fordern einen stärkeren Praxisbezug.<sup>11</sup>

Diese Forderungen sind nicht falsch, sie verkennen aber die Pointe der Praxisrelevanz von Theorie. Um es erneut mit einem Gemeinspruch zu sagen: „Es gibt nichts Praktischeres als eine gute Theorie!“ So empfahl Immanuel Kant nicht etwa Theorieabstinenz als Remedur für praxisuntaugliche Theorie, sondern mehr und bessere Theorie.<sup>12</sup> Dem liegt nicht nur die Annahme zugrunde, dass uns reale Phänomene nur über theoretische Begriffe zugänglich sind, sondern dass empirische Aussagen immer schon auf theoretischem Vorwissen basieren. Sowohl unsere Alltagswahrnehmungen als auch unser Handeln beruhen auf einem einzigen Geflecht von Hypothesen, ohne die wir unsere Gedanken nicht sinnvoll artikulieren und Hand-

lungen begründen können.<sup>13</sup> Folglich sind Beschreibungen, Erklärungen oder Prognosen stets durch theoretische Vorentscheidungen geprägt, und um diese zu treffen oder infrage zu stellen, erweisen sich Theorien als „praktisch“.

Insofern sind Theorien in jedem Lebensbereich hilfreich. Ihre Notwendigkeit und Nützlichkeit nehmen jedoch in dem Maße zu, in dem der zu analysierende Gegenstand komplexer wird. Die IB befassen sich „mit dem denkbar größten und kompliziertesten Sozialsystem“,<sup>14</sup> weshalb sie stärker von Theorie abhängig sind als andere Sozialwissenschaften. Dennoch wird den IB heute ihre Theorievielfalt vorgehalten. Das steht in einem starken Kontrast zu der Kritik, die noch in den 1960er Jahren an die Zunft gerichtet wurde, sie spekuliere lediglich über die internationale Gesellschaft. Sowohl ein Zuviel als auch ein Zuwenig an Theorie ist unbefriedigend. Vielmehr kommt es darauf an, was Theorien leisten sollen.

Auf einer basalen Ebene können Theorien ganz allgemein als generalisierende Aussagen verstanden werden.<sup>15</sup> Jeder von uns verwendet derartige „Theorien“ ständig im alltäglichen Sprachgebrauch, etwa wenn wir davon sprechen, dass Regierungen primär eigene Interessen verfolgen: Aus der Beobachtung, dass einige Regierungen außenpolitische Entscheidungen zu ihren eigenen Gunsten treffen, schließen wir, dass alle Regierungen eigennützig handeln. Wissenschaftliches Denken funktioniert im Prinzip ähnlich, freilich mit dem Unterschied, dass hier Theorien gezielt verwendet und hinterfragte Annahmen explizit gemacht werden. Theorien machen *erstens* ontologische Aussagen über die „Realität“. In den IB sind das für RealistInnen die nach Sicherheit und Macht strebenden souveränen Staaten in einer anarchischen Umwelt, für feministische TheoretikerInnen sind es die Geschlechterverhältnisse und für MarxistInnen der durch den ökonomischen Determinismus angetriebene Kampf zwischen sozialen Klassen. *Zweitens* machen Theorien Aussagen über die Methode der Erkenntnisgewinnung und das dahinter liegende Wissenschaftsverständnis. *Drittens* tragen Theorien dazu bei, die Anwendung unseres Wissens in der Praxis zu ermöglichen und damit zu begründen, was „sein soll“.

**01** Daniel Drezner, *Where Have all the Big International Relations Theories Gone?*, 14. 9. 2016, [www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/09/14/where-have-all-the-big-international-relations-theories-gone](http://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/09/14/where-have-all-the-big-international-relations-theories-gone).

**02** Vgl. auch Thomas Risse/Wiebke Wemheuer-Vogelaar, IB in Deutschland, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2/2016, S. 144–172.

**03** Christopher Daase/Nicole Deitelhoff, Editorial, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1/2016, S. 1 ff., hier S. 1.

**04** Vgl. Ole Wæver, *Still a Discipline after All These Debates?* in: Tim Dunne et al. (Hrsg.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford 2010<sup>2</sup>, S. 297–318.

**05** Larry Diamond, *Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State*, in: *Foreign Affairs* 2/2008, S. 36–48.

**06** Chris Anderson, *The End of Theory*, 23. 6. 2008, [www.wired.com/2008/06/pb-theory](http://www.wired.com/2008/06/pb-theory).

**07** Vgl. Daniel Drezner, *The Ideas Industry*, Oxford 2017.

**08** Vgl. David A. Lake, *Why „Isms“ Are Evil*, in: *International Studies Quarterly* 2/2011, S. 465–480.

**09** Vgl. John J. Mearsheimer/Stephen M. Walt, *Leaving Theory Behind: Why Simplistic Hypothesis Testing Is Bad for International Relations*, in: *European Journal of International Relations* 3/2013, S. 427–457.

**10** Vgl. zu diesem Diktum auch Immanuel Kant, *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nichts für die Praxis*, in: Wilhelm Weischedel (Hrsg.), *Immanuel Kant: Werke in 12 Bänden*, Bd. 11, Frankfurt/M. 1977, S. 127–172, hier S. 127.

**11** Vgl. etwa Maximilian Terhalle, *IB-Professionalität als Praxisferne? Ein Plädoyer für Wandel*, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 1/2016, S. 121–138.

**12** Vgl. Kant (Anm. 10).

**13** Vgl. Hans Joas/Wolfgang Knöbl, *Sozialtheorie. Zwanzig einflussreiche Vorlesungen*, Frankfurt/M. 2004, S. 18.

**14** Lake (Anm. 8), S. 467.

**15** Vgl. Joas/Knöbl (Anm. 14).

Geht man also von einem pragmatistischen Theorieverständnis aus, enthalten Beobachtungen „unvermeidlich bereits Theorien, die die Aufmerksamkeit auf bestimmte Phänomene lenken und die Art, wie wir Phänomene wahrnehmen, mitbestimmen“.<sup>16</sup> Insofern gibt es keine „theorieleere“ Beschäftigung mit internationaler Politik. Wenn nun aber die politische Praxis zumindest implizit immer von Grundannahmen über die internationale Politik ausgeht, was unterscheidet dann die wissenschaftliche Beschäftigung mit außenpolitischen Fragen von der Praxis? Die Theoriebezogenheit sicherlich nicht. Wenn außenpolitisches Handeln immer schon theoriegeleitet ist, dann ist nicht so sehr die Frage zentral, ob Theorien notwendig und nützlich sind, sondern nur noch, welche.

### VON DER THEORIENKONKURRENZ ZUM -PLURALISMUS

Spätestens seit den 1990er Jahren befindet sich die IB-Theorienlandschaft in einem Prozess der Ausdifferenzierung. Dafür gibt es mehrere Gründe:<sup>17</sup> *Erstens* ist das rasche Wachstum an theoretischen Entwürfen das Ergebnis kumulativer Theoriebildung und einer Professionalisierung innerhalb einer Disziplin, die auf eine fast hundertjährige Geschichte zurückblicken kann. *Zweitens* ist Theoriepluralismus auch das Ergebnis einer inzwischen kaum mehr überschaubaren Adaption von Erkenntnissen aus benachbarten (sozial)wissenschaftlichen Disziplinen, die von der Ökonomie über die Psychologie bis hin zur Quantenphysik reicht. *Drittens* hat der theoretische Pluralismus auch theorieimmanente Gründe. So hat 1979 die Veröffentlichung der „Theory of International Politics“ durch Kenneth Waltz, mit der er den Neorealismus begründete, zur Entwicklung einer Vielzahl alternativer Theorien geführt. Als sozialwissenschaftliche Disziplin steht die IB-Theoriebildung schließlich *viertens* immer auch in einem Wechselverhältnis mit ihrem realhistorischen und gesellschaftspolitischen Kontext.

Die Komplexität der Theoriebildung wurde lange Zeit nicht gut sichtbar, da die Disziplin lediglich als Abfolge sogenannter großer Debatten dargestellt wurde. In dieser „Geschichte“ beginnt die Entwicklung der Disziplin in den 1930er und

1940er Jahren zunächst als Auseinandersetzung zwischen der realistischen Schule, die davon ausgeht, dass Menschen von Angst und Gemeinwesen von Unsicherheit getrieben werden und daher nach Macht streben, und der idealistischen Schule, die aufgrund der Vernunftbegabung des Menschen an die Möglichkeit von Frieden glaubt, über die Frage, ob und inwieweit es Fortschritte in den Beziehungen zwischen den Staaten geben könne. Dieser Auseinandersetzung folgte die in den 1950er und 1960er Jahren einsetzende zweite große Debatte zwischen TraditionalistInnen und SzientistInnen, die weitestgehend die fachspezifische Version des damals allgemeinen sozialwissenschaftlichen Methodenstreits um den Vorrang von geisteswissenschaftlichem „Verstehen“ oder naturwissenschaftlich orientiertem „Erklären“ war.<sup>18</sup>

Die „großen Debatten“ ermöglichten lange eine recht übersichtliche Theorienklassifikation, die jedoch spätestens mit der Identifikation einer „dritten Debatte“ seit den 1980er Jahren fragwürdig wurde. Allein der Umstand, dass der Begriff der „dritten Debatte“ für zwei unterschiedliche theoretische Auseinandersetzungen verwendet wird – zum einen als „interparadigmatische Debatte“ zwischen RealistInnen, PluralistInnen und StrukturalistInnen seit den 1970er Jahren, in der es vor allem um die Rolle von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren und um das Wechselverhältnis von internationaler Politik und Ökonomie ging, zum anderen als Debatte zwischen PositivistInnen und PostpositivistInnen seit Mitte der 1980er Jahre, die eine intensive Auseinandersetzung mit den wissenschaftstheoretischen Grundlagen der Disziplin mit sich brachte, im Zuge derer zahlreiche bisherige Annahmen über die Beschaffenheit der internationalen Beziehungen wie etwa die Anarchie des internationalen Systems infrage gestellt wurden<sup>19</sup> – zeigt die Problematik der „orthodoxen“ Geschichtsschreibung. Im Unterschied zu den beiden vorangegangenen Kontroversen, die inhaltlich (Realismus/Idealismus) und methodisch (Traditionalismus/Szientismus) ausgefochten wurden, drehte sich die „dritte Debatte“ vor allem um grundsätzliche Fragen nach den Möglichkeiten und Grenzen von Erkenntnissen und Intersubjektivität in den IB. Mit der noch in den 1970er und frühen 1980er Jahren

<sup>16</sup> Ebd., S. 24.

<sup>17</sup> Vgl. Siegfried Schieder/Manuela Spindler, *Theories of International Relations*, London–New York 2014.

<sup>18</sup> Vgl. Martin Hollis/Steve Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford 2004.

<sup>19</sup> Vgl. Yosef Lapid, *The Third Debate*, in: *International Studies Quarterly* 3/1989, S. 235–254.

geführten interparadigmatischen Debatte hat die fragmentierte Theorie- und Diskurslandschaft seit den späten 1990er Jahren folglich kaum mehr etwas gemein. Zudem hat das steigende Interesse an nichtwestlichen Theoriebeständen<sup>20</sup> die Zerklüftung der Debattenlandschaft weiter verstärkt.

Ob man die „orthodoxe“ Geschichtsschreibung als Debattenabfolge teilt oder nicht: Sie macht die tatsächliche Bandbreite an theoretischen Kontroversen mit unterschiedlichsten wissenschaftstheoretischen Positionen sichtbar. Während die einen die Abfolge von Theoriendebatten als vorparadigmatisch kritisieren, heben andere den identitätsstiftenden Charakter „großer Debatten“ hervor. So würden KritikerInnen fälschlicherweise davon ausgehen, dass große Debatten mit einem Mangel an theoretischer Kohärenz innerhalb einer Disziplin einhergehen. Vielmehr sei das Gegenteil der Fall. Zudem seien Debatten Teil der sozialen und intellektuellen Struktur einer akademischen Disziplin, wodurch Macht und Privilegien zugewiesen würden. Kurzum, die „dritte Debatte“ ist – anders als die beiden vorangegangenen – eine Debatte „not to be won, but a pluralism to live with“.<sup>21</sup>

### ERSCHÖPFUNG ODER VITALITÄT?

Während in Disziplinen wie der Physik oder auch Psychologie der Theorienwettbewerb mit einer Verdrängung von Theorien durch andere, erklärungskraftigere Theorien einhergeht, ist das in den IB nicht der Fall. So scheiden sich auch heute noch die Geister darüber, welche Standards angelegt werden sollten, anhand derer man die Qualität von Theorien bewerten könnte. Viele VertreterInnen des Fachs erheben erst gar nicht den Anspruch, Erklärungen oder Prognosen zu liefern, und lehnen ein an den Naturwissenschaften orientiertes Theorieverständnis mit wissenschaftstheoretisch gestützten Argumenten ab. Statt zu einer Verdrängung von Theorien führten die großen Debatten zu einer Weiterentwicklung, die sich bis heute fort schreibt: Etablierte Theorien werden durch

poststrukturalistische Theorien ergänzt, und selbst marxistische Theorien, die seit dem Zerfall des Ostblocks als überholt galten, erfahren angesichts wirtschaftlicher Krisen eine Renaissance. Selbst das realistische Paradigma ist wieder populär.

Für die einen ist der Theorienpluralismus ein Armutszeugnis, weil Theorieverdrängung offensichtlich nicht funktioniert. Für andere wiederum ist der zelebrierte Theorienpluralismus eher Ausdruck von Vitalität. Viele sogenannte Theorien mittlerer Reichweite beanspruchen nicht, die internationalen Beziehungen insgesamt zu erfassen, sondern erheben einen zeitlich und räumlich begrenzten Erklärungsanspruch. Folglich stehen sie auch nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich wechselseitig.

Die Konsequenzen sind aber dieselben: das Ende der großen Theorien und Debatten in den IB. Ihren Teil dazu beigetragen haben vor allem zwei Entwicklungen: Zum einen haben in den 1990er Jahren jene VertreterInnen in den IB Oberwasser bekommen, die einen übertriebenen Hang zur Epistemologisierung der IB pflegten. Wurde in den ersten beiden „großen Debatten“ noch vorrangig über ontologische und methodische Fragen gerungen, so war die Debatte zwischen PositivistInnen und PostpositivistInnen primär eine über Wissenschaftstheorie. Epistemologische Fragen stehen zwar in einem unauflösbaren Zusammenhang mit den inhaltlichen Schwerpunkten der Disziplin. Im Gegensatz zu den ontologischen und normativen Fragestellungen sind sie aber nicht IB-spezifisch. Mit der zunehmenden Epistemologisierung der IB ging auch eine Relativierung von Wahrheitsansprüchen einher. Daran sind VertreterInnen der Zunft nicht unschuldig, haben sie doch lange „ihren eigenen Wahrheitsanspruch kleingeredet, die Möglichkeit gesicherten Wissens bezweifelt und ihre Analyse in einem reflexiven Regress auf die eigene Arbeit konzentriert“.<sup>22</sup>

Zum anderen machte sich gleichzeitig ein oberflächliches Theorieverständnis breit.<sup>23</sup> So wurden in den vergangenen Jahren weit weniger Anstrengungen hinsichtlich der Synthese oder Verfeinerung von Theorien unternommen. Stattdessen hat sich die Forschung auf „vereinfachende Hy-

**20** Vgl. Nele Noesselt, Die Grenzen nicht-westlicher Theorien der Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4/2014, S. 79–107.

**21** Ole Wæver, The Rise and Fall of the Inter-Paradigm-Debate, in: Steve Smith et al. (Hrsg.), *International Theory*, Cambridge 1996, S. 149–185, hier S. 155.

**22** Christopher Daase/Nicole Deitelhoff, Editorial, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2/2017, S. 3ff., hier S. 5.

**23** Vgl. Felix Berenskötter, Deep Theorizing in International Relations, in: *European Journal of International Relations*, 13. 11. 2017 (nur online).

pothesentests“<sup>24</sup> konzentriert. Dieser Entwicklung mag einerseits sicherlich das Vorhandensein neuer Daten und der generelle Trend zur Quantifizierung des Sozialen in die Hände gespielt haben.<sup>25</sup> Andererseits ist der Hang zur Überprüfung von Hypothesen aber ein methodenübergreifendes Phänomen. Theoriebildung und Hypothesentests sind zwar beides wichtige Komponenten der Sozialwissenschaften, aber der Vorzug der Methode vor der Theorie weist in die falsche Richtung: „Privileging simplistic hypothesis testing is a mistake, because insufficient attention to theory leads to misspecified empirical models or misleading measures of key concepts.“<sup>26</sup>

### REVITALISIERUNG AM BEISPIEL NAHOSTFORSCHUNG

Um theoretisches Ansehen zurückzugewinnen, sollten sich die IB wieder stärker mit ontologischen Fragen beschäftigen, sich auf das genuin Politische der internationalen Beziehungen konzentrieren und sich von theorieorientiertem Denken leiten lassen. Doch wie könnten mögliche Strategien zur Revitalisierung der großen Theorien und Debatten aussehen, und wie erklärungskräftig sind die heutigen IB-Theorien in einer Welt, die aus den Fugen geraten scheint? Diese abstrakt anmutenden Fragen möchte ich exemplarisch am Beispiel der regionalen Ordnung im Nahen Osten erörtern, wo sich die neue Unübersichtlichkeit der Weltpolitik in besonderer Weise zeigt.<sup>27</sup> Was also könnten die IB zur Beschreibung und Erklärung der regionalen Dynamiken im Nahen Osten und in der Golfregion beitragen? Meines Erachtens lassen sich zwei mögliche Strategien identifizieren, die zugleich einen generellen Beitrag zur Belebung der IB-Theorien leisten könnten.

#### Rätsellösen und Theorie-Raffinement

Eine erste Strategie könnte darin bestehen, die existierenden IB-Theorien wieder verstärkt zur Beantwortung konkreter empirischer Fragestellungen zu nutzen und Theorien zu verfeinern.

Wie eine solche Strategie aussehen könnte, lässt sich an der Allianzforschung illustrieren: Obwohl die Regionalmacht Iran seit der Invasion des Irak durch US-Truppen 2003 am meisten profitiert hat, hat sich in der Region bislang keine starke Allianz gegen Teheran gebildet.<sup>28</sup> Genau eine solche Gegenmachtbildung würden strukturelle Realisten jedoch erwarten. So geht der *Balance-of-power*-Ansatz davon aus, dass Staaten immer gegen den mächtigsten Staat balancieren. Vertreter des *Balance-of-threat*-Ansatzes erwarten hingegen, dass Staaten nicht gegen den mächtigsten, sondern gegen den bedrohlichsten Pol balancieren. Damit wird das Moment der Wahrnehmung in die Analyse eingeführt: Die Existenz von Waffen allein ist also nicht entscheidend für die realistische Allianztheorie, sondern die Frage, ob diese Waffen in den Händen eines bedrohlichen Staates liegen.

Keiner der beiden Ansätze vermag es, das Allianzverhalten in der Golfregion schlüssig zu erklären. Nach der reinen Gleichgewichtstheorie hätte sich eine türkisch-saudisch-israelisch-ägyptische Allianz bilden müssen, um Iran zurückzudrängen, denn alle vier Staaten müsste der iranische Machtgewinn in Sorge versetzen. Stattdessen haben Israel und Saudi-Arabien eine offene Koordination erwogen, während die Türkei und Ägypten sich in manchen Punkten Iran angenähert haben.<sup>29</sup> Nicht *balancing*, sondern regionales *underbalancing*, also das Versäumnis von Staaten, eine effektive Politik der Gegenmachtbildung zu betreiben, ist das vorherrschende Verhaltensmuster. Dass sich empirisch oft auch – bedingt durch innerstaatliche Faktoren wie fehlenden Elitenkonsens, Regimeverletzlichkeit oder geringe soziale Kohäsion – *underbalancing* beobachten lässt, ist in der neorealistischen Forschung durchaus bekannt.<sup>30</sup> Im vorliegenden Fall sprechen die innerstaatlichen Bedingungen jedoch eher dagegen, scheint der Elitenkonsens beispielsweise in Saudi-Arabien doch vergleichsweise hoch und die Regimestabilität nicht ernsthaft gefährdet.

Weit weniger rätselhaft ist regionales *underbalancing*, wenn die reine Machtgleichgewichtslöge um den Erklärungsansatz der „ideologischen

<sup>24</sup> Mearsheimer/Walt (Anm. 9), S. 437.

<sup>25</sup> Vgl. Steffen Mau, *Das metrische Wir. Über die Quantifizierung des Sozialen*, Berlin 2017.

<sup>26</sup> Mearsheimer/Walt (Anm. 9), S. 427.

<sup>27</sup> Vgl. Volker Perthes, *Das Ende des Nahen Ostens, wie wir ihn kennen*, Berlin 2015.

<sup>28</sup> Vgl. Gregory F. Gause, *Ideologies, Alignment, and Underbalancing in the New Middle East Cold War*, in: *Political Science & Politics* 3/2017, S. 672–675, hier S. 672.

<sup>29</sup> Ebd.

<sup>30</sup> Vgl. Randall L. Schweller, *Unanswered Threats. Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton 2006.

Polarität<sup>31</sup> erweitert und verfeinert wird: Nicht nur die tatsächlichen oder wahrgenommenen Machtverhältnisse definieren die Struktur eines regionalen Systems. Auch die ideologische Polarisierung spielt offenbar eine wichtige Rolle bei der Freund-Feind-Unterscheidung. So neigen bipolare ideologische Systeme wie zu Zeiten des Kalten Krieges eher zur Allianzbildung entlang ideologischer Konfliktlinien als – wie dies offenbar im Nahen Osten und am Golf der Fall ist – Systeme, die durch machtpolitische und ideologische Multipolarität geprägt sind. Führt man als zusätzlichen Erklärungsfaktor und damit als Verfeinerung der realistischen IB-Theorie die ideologische Polarisierungskonfiguration ein, dann lässt sich das rätselhafte Ausbleiben der Gegenmachtbildung im Nahen und Mittleren Osten erklären, ohne die realistische Allianztheorie in Gänze verwerfen zu müssen.<sup>32</sup>

### Testfeld von Theorien und Theoriegenerierung

Eine zweite Strategie zur Wiederbelebung der theoretischen Debatten könnte darin liegen, die politischen Dynamiken im Nahen Osten nicht nur zu nutzen, um Theorien zu testen, sondern auch um neue Theorien zu generieren. Dies setzt ebenfalls auf der ontologischen Theorieebene an, allerdings mit dem Unterschied, dass es hier um die Frage geht, „how insights into and studies of the new Middle East can contribute to the academic field of IR and enrich our general understanding of international relations“.<sup>33</sup>

Eine seit dem Arabischen Frühling bemerkenswerte Entwicklung ist beispielsweise der häufige Staats- und Regierungschefwechsel in der Region, unter anderem in Iran, Saudi-Arabien, Katar, Jemen oder Ägypten, sodass Perspektiven auf fruchtbaren Boden fallen dürften, die im Unter-

schied zum anarchischen internationalen System (Neorealismus) oder den innerstaatlichen und gesellschaftspolitischen Bedingungsfaktoren das Individuum und damit die Persönlichkeitsmerkmale von politischen EntscheidungsträgerInnen in den Mittelpunkt stellen.<sup>34</sup> Auch die spezifische Rolle von Katar könnte die klassische Debatte darüber neu entfachen, ob sich eine allgemeine IB-Theorie nur auf Großmächte konzentrieren sollte. Die 2017 ausgebrochene Katar-Krise – der neureiche „Emporkömmling“ hat sich mit seiner pragmatischen Haltung gegenüber Iran und seiner Unterstützung der Muslimbruderschaft und radikalislamischen Milizen bei Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Bahrain und Ägypten unbeliebt gemacht – hat nicht nur die Grenzen der regionalen Führerschaft unter dem saudischen Königshaus, sondern auch den geringen Einfluss Washingtons auf das kleine Emirat am Golf aufgezeigt.<sup>35</sup>

Während (früher) vor allem der Westen die Projektionsfläche für neue IB-Theorien bildete, die dann weltweit erprobt wurden, so ließe sich (heute) umgekehrt fragen, „how a new Middle East could be a place to develop new IR theories of general scope“.<sup>36</sup> Warum gelingt es Katar mit zwei Millionen Einwohnern, in der Liga der Regionalmächte zu spielen? Könnten Erkenntnisse über den regionalen Einfluss des „tiny giant“ die Basis für eine neue allgemeine Theorie über „subtile Macht“ bilden und damit eine neue Debatte über Macht in den internationalen Beziehungen anstoßen?<sup>37</sup> Und wenn die ForscherInnen verstärkt den Nexus zwischen politischer Herrschaftsform und Außenpolitik thematisierten und empirisch erhärtete Hypothesen formulieren, dann dürfte die Golfregion mit ihren Monarchien ein höchst interessantes Betätigungsfeld sein. Sie könnten eine der empirisch gehaltvollsten IB-Theorien infrage stellen, nämlich dass nur Demokratien untereinander friedlich sind. Erste Analysen der Golfmonarchien legen die Vermutung nahe, dass es neben dem „demokratischen Frieden“ auch einen „monarchischen Frieden“ gibt.<sup>38</sup>

Für hilfreiche Anmerkungen danke ich Michael Nuding und Carolin Hillenbrand.

### SIEGFRIED SCHIEDER

ist promovierter Politikwissenschaftler und forscht und lehrt am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.  
siegfried.schieder@ipw.uni-heidelberg.de

**31** Mark L. Haas, *Ideological Polarity and Balancing in Great Power Politics*, in: *Security Studies* 4/2014, S. 715–753.

**32** Gause (Anm. 29), S. 675.

**33** Vgl. Morten Valbjørn, *Strategies for Reviving the International Relations/Middle East Nexus After the Arab Uprisings*, in: *Political Science & Politics* 3/2017, S. 647–651, hier S. 648.

**34** Vgl. Daniel L. Byman/Kenneth M. Pollack, *Let Us Now Praise Great Men*, in: *International Security* 4/2001, S. 107–146.

**35** Vgl. Marc Lynch, *Three Big Lessons of the Qatar Crisis*, in: *Washington Post*, 14.7.2017, S. 5.

**36** Valbjørn (Anm. 34), S. 675.

**37** Vgl. Mehran Kamrava, *Qatar: Small State, Big Politics*, Ithaca 2013.

**38** Vgl. Anna Sunik, *A New Case for the „Similar Political Systems Peace“*, unveröffentlichtes Manuskript 2018.

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 24. August 2018

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Christina Lotter (Volontärin)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

APuZ  
Nächste Ausgabe  
38-39/2018,  
17. September 2018

## ZEIT- GESCHICHTE/N

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
FAZIT Communication GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
[fazit-com@intime-media-services.de](mailto:fazit-com@intime-media-services.de)

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte  
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;  
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter  
einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine  
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)