

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Internationale Sicherheit

*Amrita Narlikar*  
„VERBINDUNGEN,  
DIE ZUM FRIEDEN BEITRAGEN  
SOLLEN, WERDEN ZU WAFFEN“

*Jana Puglierin*  
WOHIN FÜHRT DER  
„EPOCHENBRUCH“?

*Lothar Brock · Hendrik Simon*  
VOM KRIEG ZUM FRIEDEN

*Jonas Schneider*  
ENDE DER ABRÜSTUNG

*Daniel Jacobi · Jens Bartsch ·  
Gunther Hellmann*  
PERSPEKTIVEN  
EINES NACHHALTIGEN  
MULTILATERALISMUS

*Heinz Gärtner*  
NEUTRALITÄT UND  
BÜNDNISFREIHEIT

*Florian Krampe*  
KLIMAWANDEL UND  
INTERNATIONALE SICHERHEIT

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Internationale Sicherheit

APuZ 40–41/2022

**AMRITA NARLIKAR**

**„VERBINDUNGEN, DIE ZUM FRIEDEN  
BEITRAGEN SOLLEN, WERDEN ZU WAFFEN“**

Die russische Invasion in die Ukraine gilt in Deutschland als „Zeitenwende“ und „Epochenbruch“. Amrita Narlikar spricht im Interview über diese Einordnung, die Bedeutung des Krieges in der Ukraine für die Länder des Globalen Südens und die Zukunft der internationalen Ordnung.

**Seite 04–07**

**JANA PUGLIERIN**

**WOHIN FÜHRT DER „EPOCHENBRUCH“?**

Mit dem russischen Angriff auf die Ukraine ist eine Ära zu Ende gegangen. Die Zukunft Europas wird von viel größerer Unsicherheit, neuen Konflikten und globalen Umbrüchen geprägt sein. Die Weichen dafür, wie diese Ordnung aussehen wird, werden heute gestellt.

**Seite 08–12**

**LOTHAR BROCK · HENDRIK SIMON**

**VOM KRIEG ZUM FRIEDEN**

In der Geschichte war Frieden immer eine Zwischenkriegszeit. Der russische Angriff auf die Ukraine hat verdeutlicht, dass das auch in Europa noch immer gilt. Wie kann ein Friedensschluss gelingen, der mehr bietet als eine Atempause bis zum nächsten Krieg?

**Seite 14–19**

**JONAS SCHNEIDER**

**ENDE DER ABRÜSTUNG**

Die atomare Rüstungskontrolle befindet sich in einer schwierigen Lage. Dennoch sind die negativen Folgen ihrer aktuellen Schwächephase bisher gering. Ebenso wirkt Russlands Krieg gegen die Ukraine nicht als „Todesstoß“ für die Rüstungskontrolle oder die nukleare Ordnung.

**Seite 20–25**

**DANIEL JACOBI · JENS BARTSCH ·**

**GUNTHER HELLMANN**

**PERSPEKTIVEN EINES NACHHALTIGEN  
MULTILATERALISMUS**

Die multilaterale Sicherheitspolitik ist in der Krise. Was zeichnet Multilateralismus überhaupt aus, und in welcher seiner Dimensionen ist er heute besonders umkämpft? Wie kann multilaterale Sicherheitspolitik weitergedacht werden, um zur Lösung von Konflikten beizutragen?

**Seite 26–31**

**HEINZ GÄRTNER**

**NEUTRALITÄT UND BÜNDNISFREIHEIT**

In Situationen der Polarisierung können kleinere Staaten einem Bündnis beitreten oder neutral und bündnisfrei bleiben. Neutralität kann eine Sicherheitsgarantie sein. Was zeichnet Neutralität und Bündnisfreiheit aus? Welche Rolle spielten neutrale Staaten im Kalten Krieg?

**Seite 33–37**

**FLORIAN KRAMPE**

**KLIMAWANDEL UND INTERNATIONALE  
SICHERHEIT**

Umweltschutz und Frieden sind eng miteinander verwoben. Mit dem Klimawandel manifestiert sich dieser Zusammenhang in einem neuen Zeitalter des Risikos, das nicht nur die globale Sicherheitslandschaft verändert, sondern auch, was es bedeutet, Frieden zu schaffen.

**Seite 38–44**

# EDITORIAL

Der russische Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 markiert den endgültigen Abschied Moskaus von der europäischen Sicherheitsordnung, die auf Zusammenarbeit entlang von Prinzipien wie staatlicher Souveränität, der Unverletzlichkeit von Grenzen und einer friedlichen Konfliktlösung basierte. Seither sortiert sich die Sicherheitspolitik in Europa im Eiltempo neu: Schweden und Finnland geben ihre Neutralität auf und treten der Nato bei, die EU-Staaten liefern Waffen an die Ukraine, Deutschland investiert mit einem Sondervermögen in die Ausstattung der Bundeswehr. Statt auf Kooperation mit Russland stehen die Zeichen nunmehr auf Konfrontation.

Neben der notwendigen Reflexion darüber, wie es so weit kommen konnte und ob „der Westen“ den russischen Präsidenten Wladimir Putin von der Invasion in die Ukraine hätte abhalten können, stellen sich vor diesem Hintergrund die großen Fragen der internationalen Sicherheitspolitik mit neuer Dringlichkeit: Wie kann die nukleare Aufrüstung effektiv begrenzt werden? Wie können die multilateralen Institutionen inklusiv gestaltet werden und insbesondere auch dann dauerhaft handlungsfähig bleiben, wenn kein Konsens zwischen den Großmächten herrscht? Wie schafft und erhält man Frieden?

Die vielzitierte „Zeitenwende“ geht über einen Bruch in Europa weit hinaus. Sie bedeutet das Ende der kooperativen regelbasierten internationalen Ordnung, wie sie nach dem Kalten Krieg beschworen wurde, die nun einer neuen Form des Systemwettbewerbs in einem multipolaren Kontext weicht. So ringt die internationale Gemeinschaft in einer Zeit um ein neues Miteinander, in der sie nur mit Geschlossenheit und Konsequenz den sich zuspitzenden existenziellen globalen Krisen, allen voran der Bedrohung durch den Klimawandel und seine Folgen, wirksam entgegentreten kann.

*Anne-Sophie Friedel*

INTERVIEW

# „VERBINDUNGEN, DIE ZUM FRIEDEN BEITRAGEN SOLLEN, WERDEN ZU WAFFEN“

## Fragen zum Krieg in der Ukraine, dem Globalen Süden und zur Zukunft der internationalen Ordnung

an Amrita Narlikar

Die russische Invasion in die Ukraine am 24. Februar 2022 wird hierzulande mit Begriffen wie „Zeitenwende“ und „Epochenbruch“ belegt und als das Ende der internationalen Ordnung gedeutet, wie wir sie seit dem Ende des Kalten Krieges kennen. Schließen Sie sich dieser Einordnung an?

– Hier muss meine Antwort lauten: Jein. Einerseits nein, weil das natürlich ein eher westlicher Zugang ist. Kriege und Konflikte sind in vielen verschiedenen Teilen der Welt leider nicht nur ferne Erinnerungen, sondern erlebte und lebendige Erfahrungen. Aber andererseits ja, es ist eine Zeitenwende. Europa hat sich selbst lange als Ort des Friedens gesehen. Der Beginn eines Krieges auf dem europäischen Kontinent ist eine nachdrückliche Mahnung daran, wie zerbrechlich Frieden sein kann. Dass die Gefahren für die Demokratie nicht nur von innen kommen, sondern auch von außen. Dass das Risiko, das autoritäre Regime für Demokra-

ten mit sich bringen, kein abseitiges Phänomen aus fernen Ländern ist, sondern viel konkreter, als die Europäer bereit waren anzuerkennen. In diesem Sinne sollte die russische Invasion in die Ukraine als dringlicher Weckruf behandelt werden.

Sie sind in Indien geboren und aufgewachsen. Wie blicken die Menschen dort auf das Geschehen?

– Ich kann nicht für mich beanspruchen, für ein so großes und diverses Land wie Indien zu sprechen. Aber als Deutschland-Insiderin und Outsiderin zugleich kann ich sagen: Was am 24. Februar 2022 passiert ist, kann man nur verurteilen. Russland hat ein demokratisches Land überfallen. Dort herrscht Krieg. Es kann hier keine Rechtfertigungen geben und auch keine Beschönigungen. Das ukrainische Volk schlägt sich tapfer und deckt Schwächen des russischen Militärs auf, viele Ukrainer

zeigen bei der Verteidigung ihrer Familie, ihrer Tiere und ihres Landes eine bewundernswerte Heldenhaftigkeit. Doch zwischen der berechtigten Kritik an Russland und der Bewunderung, die viele von uns gegenüber den Ukrainern verspüren, ist möglicherweise zu leicht zu übersehen, welche Rolle der Westen durch Unterlassungen, aber auch durch aktive Fehler gespielt hat.

So wurden wir in den Monaten vor dem Krieg wiederholt öffentlich von der US-Regierung gewarnt, dass Russland einen Angriff vorbereite. War es wirklich ein kluges Vorgehen, das so öffentlich zu machen? Es gibt mindestens ein spieltheoretisches Argument, das dafür spricht, dass der Westen eine sich selbst erfüllende Prophezeiung geschaffen und damit die russische Invasion beschleunigt, wenn nicht sogar verursacht hat. Und wenn das westliche Spitzenpersonal sich der Ernsthaftigkeit dieses Risikos bewusst war, warum hat es im Vorfeld nicht alles getan, um der Ukraine schnell zu helfen? Hätten die USA, die EU und die Nato gegenüber der Ukraine echtes Commitment signalisiert und Waffen und Streitkräfte bereitgestellt für den Fall, dass Russland wirklich seinen unabhängigen Nachbarn angreift, hätten sie die Invasion vielleicht wenigstens verzögern können.

Der Westen hat zu einem Kontext beigetragen, der offenbar die expansionistische Abenteuerlust autoritärer Kräfte schürt. Chinas Vorgehen vor seinen Küsten oder

in Hongkong hat wenig mehr als Zungenschnalzen und erhobene Zeigefinger nach sich gezogen – keine echten Konsequenzen, noch nicht einmal wirtschaftliche. Vielmehr versuchten Emmanuel Macron und Angela Merkel noch im Dezember 2020, das Umfassende Investitionsabkommen zwischen China und der EU abzuschließen – das hätte sogar geklappt, wenn nicht das Europäische Parlament gewesen wäre. Und dann war da noch der schmachvolle Abzug aus Afghanistan im Sommer 2021. Das waren alles Signale, die ein Verhalten, wie wir es nun von Russland sehen, eher begünstigen als verhindern.

Das transatlantische Bündnis muss mit gleichgesinnten Partnern aus dem Globalen Süden zusammenarbeiten und viel konsequenter dabei werden, die globale Ordnung und die Werte, auf denen sie basiert, aufrechtzuerhalten. Das bedeutet auch, Indien nicht zu seinen Pflichten gegenüber der Ukraine zu belehren, sondern die Grenzen zu verstehen, an die Freunde manchmal stoßen, und durch entsprechende Maßnahmen zu helfen, diese zu überwinden.

Die indische Regierung hat Russlands Angriff auf die Ukraine bislang nicht verurteilt und sich weder den entsprechenden Abstimmungen innerhalb der Vereinten Nationen noch den Sanktionen gegen Russland angeschlossen. Warum positioniert sich Indien als größte Demokratie der Welt und eines der Schwergewichte in der internationalen Politik in dieser Frage nicht eindeutig?

– Dass Indien keine harte Linie gegen Russland gefahren ist, hat viele enttäuscht und überrascht. Ich teile die Enttäuschung, nicht aber die Überraschung. Indiens Abhängigkeit von russischer Militärausrüstung ist gewaltig – Schätzungen gehen von 50 bis 80 Prozent aus. Zuverlässige Waffenlieferungen sind für Indien, das schwierige und teilweise Nuklearmächte als Nachbarn hat, von großer Bedeutung. Daher ist es naheliegend, dass Indien mit Kritik an Russland zurückhaltend ist.

Die übermäßige Abhängigkeit Indiens von Russland birgt im aktuellen Kontext eine tragische Ironie. Denn ein zunehmend isoliertes Russland wird sich wahrscheinlich China annähern, mit dem es im Februar 2022 noch vor dem Angriff auf die Ukraine eine „Partnerschaft ohne Grenzen“ ausgerufen hat. Aus indischer Perspektive ist das angesichts des historisch schwierigen Verhältnisses zu China besorgniserregend, aber auch mit Blick auf ein wachsendes Ungleichgewicht in der Region und tatsächlich auch auf globaler Ebene. Indien ist sich dieser Entwicklungen bewusst und hat gegenüber Russland international weder Kritik noch Zustimmung signalisiert.

Statt sich nur über Indiens scheinbar „neutrale“ Haltung zu beschweren, könnte die EU sich selbst und der größten Demokratie der Welt helfen und die bilaterale Zusammenarbeit in Schlüsselbereichen wie Handel, Infrastruktur und Sicherheit vertiefen.

Auch China und Südafrika haben sich bei der Abstimmung in der UN-Generalversammlung enthalten, Brasilien und Saudi-Arabien haben erklärt, eine „neutrale“ Haltung einzunehmen. Ist Indien mit seiner Position also repräsentativ für den Globalen Süden? Gibt es einen gemeinsamen Nenner für die Haltungen dieser Länder?

– Es ist sehr wichtig, die Haltung Indiens und anderer Akteure nicht auf eine gemeinsame Position des Globalen Südens zu reduzieren. „Globaler Süden“ ist eine häufig genutzte Abkürzung, die nicht so verstanden werden sollte, als würde sie eine Einheit der sehr verschiedenen Länder aus unterschiedlichen Regionen bezeichnen, die diese Gruppe bilden. Mit solchen Vereinfachungen leisten wir den Staaten des Globalen Südens einen Bärendienst, aber auch uns selbst. China und Russland sind beide bereit, den Begriff zu politisieren und zu instrumentalisieren, indem sie behaupten, dass all diese Länder einer entwicklungsorientierten Agenda folgen und insofern de facto ihre Verbündeten sind. Das ist schlicht nicht der Fall. Vielmehr gibt es im Globalen Süden Demokratien, die einige Grundwerte mit Teilen des Westens gemeinsam haben. Das sind Länder, deren Kulturen wir besser verstehen und mit denen wir auf Augenhöhe zusammenarbeiten sollten, mit denen die EU und die USA engere militärische und wirtschaftliche Verbindungen eingehen und die globalen Lieferketten restrukturieren sollten, um sowohl Nachhaltigkeit als auch Sicherheit herzustellen.

Welche Auswirkungen haben der Krieg in der Ukraine und die Sanktionen gegen Russland auf die Länder des Globalen Südens?

– Die Auswirkungen sind vielfältig und besorgniserregend. Nehmen wir allein das Beispiel der Nahrungsmittelknappheit und steigenden Preise. Sowohl Russland als auch die Ukraine sind wichtige Getreideexporteure, sodass die Invasion an sich und die Unterbrechung des Handels durch den Krieg das Problem verschärfen. Gleichzeitig haben die Sanktionen gegen Russland unbeabsichtigte Auswirkungen auf die russischen Nahrungsmittelexporte, was die EU veranlasst, einen Teil ihres Sanktionspaketes zu überdenken. Die russische Blockade von Seehäfen trifft die Ukraine hart und macht einen großen Teil der globalen Nahrungsmittellieferungen zur Geisel. Das multilaterale Handelssystem ist nicht in der Lage, gegenzusteuern, selbst dann nicht, wenn Staaten Nahrungsmittelexporte formell und informell einschränken. Die in der Folge explodierenden Preise betreffen auch Länder mit mittleren Einkommen und reiche Länder, in denen nun der Unmut wächst. Aber die Engpässe bringen ärmere Länder in eine noch prekärere Situation, die sich wiederum weiter auswirkt – auf die Ungleichheit, den Sozialstaat, aber auch auf das Funktionieren von Gemeinwesen und das Potenzial äußerer Einflussnahme und noch vieles mehr. Hier könnte sich eine maximale Katastrophe mit globalen Konsequenzen zusammenbrauen.

Sollten wir uns auf das Ende der Globalisierung einstellen, wie wir sie kennen?

– Das alte Modell der Globalisierung, das auf der Annahme basiert, dass zunehmende wirtschaftliche Integration zu Wohlstand und Frieden führt, hat nach dem Zweiten Weltkrieg über Jahrzehnte gut funktioniert. Aber seit einigen Jahren wird immer deutlicher, dass ebendiese Verbindungen, die zum Frieden beitragen sollen, zu Waffen gemacht werden können. Aktuell geschieht das ziemlich offensichtlich, wenn Russland Energielieferungen als Verhandlungsmasse nutzt, aber wir haben das auch zu Beginn der Pandemie mit Blick auf lebensrettende Ausrüstung gesehen. Ein neues Globalisierungsmodell ist nötig.

Wie könnte das aussehen?

– Dazu vier Punkte: *Erstens* sind die Zeiten lange vorbei, in denen wirtschaftliche Integration als Ziel an sich oder auch als Weg zum Frieden verfolgt werden kann. Die transatlantischen Verbündeten müssen zuverlässigere Lieferketten mit vertrauenswürdigen Partnern aufbauen und ihre eigenen inländischen Kapazitäten stärken, vor allem in strategisch wichtigen Bereichen. Gegenseitige Abhängigkeiten können missbraucht werden. Die Abhängigkeit von Russland hat in Deutschland zu erheblicher Zögerlichkeit geführt. Lasst uns ein derart jämmerliches Drama nicht mit China wiederholen. Eine solche Neuausrichtung wird Kosten mit sich bringen und wird sehr vorsichtig umgesetzt werden müssen, aber

der wahrscheinliche wirtschaftliche Schmerz kommt auch mit einem Sicherheitsgewinn.

*Zweitens* bedeutet die Anpassung der Lieferketten mit „vertrauenswürdigen“ Partnern, dass es eine ernsthafte Diskussion um Werte geben muss. Die EU führt viele solcher Diskussionen, die aber nicht so wirkungsvoll sind, weil es um Werte in einem sehr engen Sinn wie zum Beispiel Arbeits- und Umweltstandards geht. Die US-Regierung bewegt sich mit ihrem Schwerpunkt auf Demokratie in die richtige Richtung. Aber es muss mehr getan werden. Vor allem gilt es, sich auf Augenhöhe auf Länder des Globalen Südens einzulassen. Dort gibt es potenzielle Verbündete, die nicht nur westliche Vorbehalte gegenüber China teilen, sondern sich auch zu liberalen Werten bekennen.

*Drittens* wird ein gegenseitiger Einsatz von *soft power* allein nicht ausreichen. Indiens Abhängigkeit von russischer Militärausrüstung hat dazu beigetragen, dass sich das Land nicht an die Seite der Ukraine stellt; hätte der Westen Indien dabei unterstützt, seinen Bezug von Waffensystemen und *Dual-use-Technologien* von Russland weg zu diversifizieren, sähe das nun vielleicht anders aus. Wir müssen zeigen, dass die Zusammenarbeit von Demokratien nicht nur geistige, sondern auch materielle Vorteile schafft. Autoritäre Staaten wie China bieten alternative Wege, die für ärmere Länder mitunter vorteilhafter zu sein scheinen. Chi-

nesische Investitionsprojekte und die „Neue Seidenstraße“ mögen etwas von ihrem Glanz verloren haben, aber sie sind nach wie vor wichtige – und kurzfristig auch einfache – Alternativen, denen sich kleinere Staaten zuwenden können.

Mein vierter Punkt bezieht sich auf die Forderung aus der Wissenschaft und aus Denkfabriken, dass mehr Gelder in die Forschung zu China fließen müssen – so steht es auch im Koalitionsvertrag. Und ja, das stimmt. Aber mehr Mühe und Mittel sollten auch in die Förderung eines besseren Verständnisses potenzieller Verbündeter, gleichgesinnter Partner in Asien und im Globalen Süden, investiert werden. Chinas Konfuzius-Institute haben eine wichtige Rolle für die chinesische Diplomatie gespielt, und Gelder aus Russland fallen für manche der prestigeträchtigsten Lernorte des Westens noch immer prominent ins Gewicht, etwa für die Blavatnik School of Government der Universität Oxford. Es ist höchste Zeit, dass die größten Demokratien der Welt – die USA, die EU und andere wie Indien und Japan – ihrerseits beginnen, systematischer und sichtbarer in die Denkfabriken, Forschungsinstitute und Universitäten der jeweils anderen zu investieren.

Wie kann der Multilateralismus grundsätzlich neu gedacht werden, wenn die Welt aktuell wieder in Blöcke zu zerfallen scheint?

– In technokratischen Kreisen scheint es eine verzweifelte Hoffnung zu geben, dass

wir nach einigen kleineren Reformen wieder zurückkehren können zu einem *business as usual*. Aber was wir uns wirklich fragen müssen, ist, ob der Multilateralismus, wie wir ihn heute kennen, wirklich zweckdienlich ist. Das herkömmliche multilaterale Instrument wurde nicht für eine Welt gemacht, in der wirtschaftliche Integration zur Waffe werden kann. Ich argumentiere bereits seit einiger Zeit für einen grundsätzlichen Neustart des Multilateralismus. Und um einen solchen effektiv umzusetzen, brauchen wir mindestens zwei Dinge, die sich scheinbar widersprechen.

Zuerst müssen wir inklusiv sein: Ein reformierter Multilateralismus, beispielsweise aufgesetzt von den G7, würde keine Zugkraft im Globalen Süden entwickeln und eine Wiederholung der Reaktionsmuster nach sich ziehen, die wir nach der russischen Invasion der Ukraine gesehen haben. Zugleich heißt „inklusiv“ aber nicht „universal“: Ein neu aufgelegter Multilateralismus würde variable Konstellationen erlauben, engere wirtschaftliche und sicherheitsbezogene Verbindungen unter gleichgesinnten Partnern eingeschlossen. Zugleich muss ein neustrukturierter Multilateralismus keine geschlossene Gesellschaft sein: Länder, die bereit sind, sich seinen strengeren Regeln zu unterwerfen, wären willkommen.

Die Fragen wurden Mitte September 2022 schriftlich beantwortet. Aus dem Englischen von Anne-Sophie Friedel.

#### AMRITA NARLIKAR

ist Präsidentin des German Institute for Global and Area Studies (GIGA)/Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Professorin für Internationale Beziehungen an der Universität Hamburg und Honorary Fellow des Darwin College der University of Cambridge.  
amrita.narlikar@giga-hamburg.de

# WOHIN FÜHRT DER „EPOCHENBRUCH“?

## Konturen einer neuen Ordnung für Europas Sicherheit

*Jana Puglierin*

In einem Essay für den „New Statesman“ hat der britische Journalist Jeremy Cliffe jüngst darauf hingewiesen, dass epochale Veränderungen in der Regel ein paar Jahre brauchen, bis sie sich voll entfalten und ihre Folgen sichtbar werden.<sup>01</sup> Die Französische Revolution sei mehr gewesen als der Sturm auf die Bastille, der Beginn des Zweiten Weltkrieges mehr als die ersten deutschen Panzer in Polen, das Ende des Kalten Krieges mehr als der Fall der Mauer. Cliffe hat Recht: Wendepunkte in der Geschichte finden nie isoliert statt. Rückblickend ist es leicht, zu erkennen, wie sehr die jeweils bestehende Ordnung bereits erodiert war, bevor jene Ereignisse eintraten, die die meisten Beobachter zum Zeitpunkt ihres Geschehens völlig überraschten und die Welt eine andere werden ließen. Auch die gravierenden Konsequenzen dieser jeweiligen Ereignisse waren zum Zeitpunkt ihres Geschehens noch weitgehend unklar.

Bundeskanzler Olaf Scholz hat den 24. Februar 2022 zum Symbol einer „Zeitenwende“ in der Geschichte des europäischen Kontinents erklärt. Der russische Angriff auf die Ukraine mit dem Ziel, das Regime in Kyjiw zu stürzen und die Ukraine als „Anti-Russland-Projekt“<sup>02</sup> auszulöschen, hat eine Ära beendet. Er hat überdeutlich gemacht, dass sich Russland von den Grundprinzipien der europäischen Sicherheitsordnung, wie der Achtung staatlicher Souveränität, dem Gewaltverbot und der Unverletzbarkeit von Grenzen, endgültig verabschiedet hat. Bis dato hatten viele europäische außenpolitische Entscheidungsträger trotz des Kaukasus-Krieges 2008 und der Krim-Annexion 2014 immer noch an der Hoffnung festgehalten, dass man Russland in die bestehende europäische Sicherheitsordnung einbinden könne. Denn, so die weit verbreitete

Überzeugung, dauerhafte Sicherheit in Europa werde es nur mit und nicht gegen Russland geben. Die Bilder russischer Kriegsverbrechen aus Irpin, Mariupol oder Butscha haben nun jedermann vor Augen geführt, dass es nicht das Ziel des Kremls ist, sich in die bestehende Ordnung zu integrieren, sondern stattdessen, sie vollständig zu zerstören.

Damit geht jenes „Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ zu Ende, welches die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa am 21. November 1990 mit der feierlichen Verabschiedung der Charta von Paris voller Hoffnung ausgerufen hatten.<sup>03</sup> Auch wenn noch offen ist, wann und unter welchen Bedingungen der Krieg in der Ukraine endet, wird es keinen Weg zurück zum Status quo ante mit Russland geben. Im Schatten des Scherbenhaufens der alten europäischen Sicherheitsordnung ist eine neue Ordnung allenfalls in Konturen erkennbar. Vieles deutet jedoch darauf hin, dass die Zukunft Europas von viel größerer Unsicherheit, von neuen Konflikten und globalen Umbrüchen geprägt sein wird. Die Weichen dafür, wie diese Ordnung aussehen wird, werden heute gestellt.

### KEIN WEG ZURÜCK ZUM STATUS QUO ANTE

Bereits vor dem 24. Februar 2022 gab es mehr als genug Anzeichen dafür, dass sich der Kreml durch die etablierten Prinzipien der europäischen Sicherheitsordnung, die in der Charta von Paris in Fortschreibung der Schlussakte von Helsinki von 1975 vereinbart und im Budapester Memorandum 1994 und der Nato-Russland-Grundak-

te 1997 bestätigt worden waren, nicht mehr gebunden fühlte – obwohl die Sowjetunion und die Russische Föderation diese Prinzipien vertraglich anerkannt hatten. Schon im Krieg gegen Georgien 2008 hatte Russland seine Bereitschaft demonstriert, seine Einflussphäre mit harter Hand zu verteidigen. 2014 ging der Kreml einen Schritt weiter, annektierte die Krim und entfachte einen Krieg im Osten der Ukraine. Dies hatte ein erhebliches Zerwürfnis mit den EU-Staaten und den USA zur Folge, die daraufhin Sanktionen gegen Russland in Kraft setzten und in der Nato eine Rückbesinnung auf die Landes- und Bündnisverteidigung einleiteten. Dennoch hielt die EU an der Idee des „selektiven Engagements“ mit Russland fest. Gerade die Bundesregierung agierte weiterhin nach dem Prinzip „Wandel durch Handel“ beziehungsweise „Annäherung durch Verflechtung“. Nur ein Jahr nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim beschloss sie den Bau der Pipeline Nord Stream 2.

Sicherlich spielten in diesem Zusammenhang vor allem ökonomische Interessen eine Rolle. Der Wunsch, „Dialog zu erneuern, Vertrauen wiederaufzubauen und Sicherheit wiederherzustellen“,<sup>04</sup> lässt sich jedoch nicht allein mit der Gier nach billigen Energieimporten erklären.<sup>05</sup> Er war Ausdruck der in weiten Teilen der EU in Politik und Gesellschaft tief verwurzelten Überzeugung, dass der Kampf um Einflussphären und militärische Großkonflikte in Europa Relikte der Vergangenheit seien, die man überwunden habe. Man glaubte, durch ein bindendes Vertragswerk, gemeinsame Rüstungskontrollabkommen und Institutionen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und den Euro-

parat eine inklusive und kooperative Sicherheitsordnung geschaffen zu haben, in der Konflikte durch Verhandlungen und nicht durch Kriege gelöst werden und die Macht des Rechts und nicht die Macht des Stärkeren gilt. Auch wenn Russland die Grenzen dieses Systems mit den Jahren zunehmend austestete beziehungsweise offen überschritt, glaubte man an die Möglichkeit des konstruktiven Dialogs und der Kooperation mit Moskau.

Im Rückblick ist erkennbar, dass sich der Kreml spätestens 2014 bereits weitgehend aus der europäischen Sicherheitsordnung verabschiedet hatte. Von russischer Seite wurde dies mit dem Hinweis begründet, der Westen habe durch die Intervention der Nato im Kosovo 1999 und den amerikanischen Einmarsch im Irak 2003 die vereinbarten Regeln zuerst gebrochen. Darüber hinaus sei die europäische Spaltung nach dem Ende des Kalten Krieges nie überwunden worden. Stattdessen sei Russland in der von einer expansiven EU und Nato dominierten europäischen Ordnung mehr und mehr an die Peripherie gedrängt und kleingehalten worden, ohne die Möglichkeit, diese Ordnung entscheidend mitzugestalten. Daher sei das europäische Sicherheitssystem nicht inklusiv, sondern ein Konstrukt des Westens, das Russland nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion aufgezwungen wurde, ohne dessen Sicherheitsinteressen zu berücksichtigen.<sup>06</sup>

Wann genau Moskau sein Interesse an der bestehenden Ordnung verlor, welche Rolle der Westen dabei spielte und ob dieser Prozess unausweichlich war, darüber ist nicht erst seit dem Krieg gegen die Ukraine viel gestritten worden.<sup>07</sup> Aber heute ist klar, dass es für das Verhältnis zwischen Russland und den Staaten der EU keine Rückkehr zum Status quo ante geben kann, selbst wenn es gelänge, den Krieg in der Ukraine einzufrieren oder gar zu beenden. Schon vor dem 24. Februar 2022 akzeptierte Russland den Status

**01** Vgl. Jeremy Cliffe, *The War That Changed the World*, 17.8.2022, [www.newstatesman.com/world/europe/ukraine/2022/08/ukraine-invasion-six-months-that-changed-world](http://www.newstatesman.com/world/europe/ukraine/2022/08/ukraine-invasion-six-months-that-changed-world).

**02** Wladimir Putin, *Über die historische Einheit der Russen und der Ukrainer*, dokumentiert in: *Osteuropa* 7/2021, S. 51–66, hier S. 64.

**03** Für den vollständigen Text der Charta von Paris siehe [www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf).

**04** So das Motto des deutschen Vorsizes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 2016. Siehe Bundesregierung, *Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsizes 2016*, Berlin 2016, [www.osce.org/files/f/documents/a/3/215801.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/a/3/215801.pdf).

**05** Vgl. Liana Fix/Jana Puglierin, *Übung in Erwartungsmanagement*, in: *Internationale Politik* 2/2017, S. 44–47.

**06** Vgl. stellvertretend Sergey Karaganov, *Europe: A Defeat at the Hands of Victory?*, in: *Russia in Global Affairs* 1/2015, <https://eng.globalaffairs.ru/articles/europe-a-defeat-at-the-hands-of-victory>.

**07** Vgl. Nicole Deitelhoff, *Zurück auf Null. Putins Krieg und die europäische Sicherheitsordnung*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/2022, S. 69–76, die darauf aufmerksam macht, dass in der Diskussion sowohl das westliche Appeasement als auch die Aggression gegenüber Russland als Gründe für den Kriegsausbruch in der Ukraine angeführt werden.

quo nicht mehr und war die Vision eines freien und geeinten Europas von Vancouver bis Wladivostok, für die der ehemalige russische Präsident Dmitri Medwedew Ende der 2000er Jahre geworben hatte, gescheitert.

In zwei Vertragsentwürfen für Abkommen mit den USA und der Nato, die im Dezember 2021 vom russischen Außenministerium veröffentlicht wurden,<sup>08</sup> machte der Kreml deutlich, worum es ihm eigentlich geht: um die erneute Teilung Europas in eine russische und eine westliche Einflusszone, um die De-facto-Rückabwicklung der Nato-Osterweiterungen durch den Rückbau der militärischen Infrastruktur auf den Stand von 1997, um die Errichtung einer sicherheitspolitischen Pufferzone auf dem östlichen Nato-Territorium sowie letztlich um die politische und militärische Verdrängung der USA aus Europa und damit die Spaltung des westlichen Bündnisses. All das war und ist weder für die Europäer noch für die USA akzeptabel.

## EUROPA IM WETTBEWERB DER SYSTEME

Ein neues Abkommen mit Moskau über eine europäische Sicherheitsordnung 2.0 ist deshalb nicht zu erwarten, dafür gibt es keine gemeinsame Grundlage. Sicherheit in Europa wird auf absehbare Zeit nicht kooperativ mit Russland organisiert werden können. Stattdessen geht es darum, Sicherheit vor Russland für die Europäer herzustellen. Wladimir Putin hat bewiesen, dass er militärische Mittel zur Durchsetzung seiner politischen Ziele rücksichtslos einsetzt, wann immer er denkt, damit erfolgreich sein zu können. Das muss nicht bedeuten, dass Russland den Krieg über die Grenzen der Ukraine hinaus ausweiten wird – es ist aber auch nicht ausgeschlossen. Die Zukunft wird deshalb wieder von der Eindämmung und Abschreckung russischer Aggression geprägt sein. Dementsprechend haben die Nato-Staaten bereits begonnen, ihre Fähigkeiten zur Abschreckung und Verteidigung des Bündnisgebiets substanziell und nachhaltig zu erhöhen. Sie wollen mehr für Verteidigung ausgeben und die Schlagkraft ihrer Armeen verbessern. Schweden und Finnland wollen Mitglieder der Nato wer-

<sup>08</sup> Siehe [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790803/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en) und [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790818/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en).

den, Dänemark hat sich zur Teilnahme an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU entschieden. Die europäische „Friedensdividende“ ist aufgebraucht. Anders als erhofft, wird die Bedeutung des Militärischen für die zukünftige Organisation von Sicherheit in Europa nicht ab-, sondern zunehmen.

Das gilt besonders für die nukleare Abschreckung, die viele Beobachter nach dem Ende des Kalten Krieges als überholt angesehen hatten. Im Krieg gegen die Ukraine droht der Kreml mit Nuklearwaffen, um seine expansiven politischen Ziele durchzusetzen. Die Politikwissenschaftler Liviu Horovitz und Lydia Wachs schreiben, es scheine Putins Absicht zu sein, „den konventionellen Angriffskrieg nuklear abzuschirmen“.<sup>09</sup> Die nukleare Abschreckungsstrategie der Nato und das Konzept der nuklearen Teilhabe werden deshalb für die Zukunft Europas wieder enorm relevant. Umso mehr, weil nicht nur Russland, sondern auch China und die USA in den vergangenen Jahren ihr Nuklearwaffenarsenal modernisiert und aufgerüstet haben, während gleichzeitig bis auf den New-START-Vertrag (Strategic Arms Reduction Treaty) zwischen Russland und den USA die bestehenden konventionellen wie nuklearen Rüstungskontrollpolitischen Vereinbarungen nach und nach erodiert sind – und auch bei diesem letzten verbliebenen Abkommen hat Moskau die Kontrollen seiner Atomwaffenarsenale Anfang August 2022 vorerst ausgesetzt. Atomwaffen werden als Instrumente eigener Stärke begriffen. Eine neue Welle der Abrüstung und Rüstungskontrolle ist nicht in Sicht. Gleichzeitig werden neue Technologien und noch weitgehend unregulierte Räume wie der Cyberspace oder der Weltraum für die moderne Kriegsführung immer stärker an Bedeutung gewinnen.

Um die sich abzeichnende neue Sicherheitsordnung in Europa zu beschreiben, ist vielfach von einem „neuen Kalten Krieg“ gesprochen worden.<sup>10</sup> Ähnlich wie zwischen 1945 und dem Zerfall der Sowjetunion läuft momentan wieder

<sup>09</sup> Liviu Horovitz/Lydia Wachs, Russlands nukleare Drohgebärden im Krieg gegen die Ukraine, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 28/2022, S. 2, [www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A28\\_NukleareDrohgebärden.pdf](http://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A28_NukleareDrohgebärden.pdf).

<sup>10</sup> Hannes Adomeit/Joachim Krause, Der neue (Kalte?) Krieg. Das russische Ultimatum vom Dezember 2021 und die Folgen für die westliche Allianz, in: Sirius 2/2022, S. 129–149.

alles auf eine Teilung Europas hinaus. Hier die Staaten der EU und der Nato; dort Russland und Verbündete wie Belarus; dazwischen die Ukraine, Moldau und Georgien – deren Beitrittsperspektive zu EU und Nato in weiter Ferne liegt. Die weitreichenden Sanktionen, die die Europäer und die USA gegen Russland verhängt haben, haben bereits den Prozess einer dauerhaften wirtschafts- und energiepolitischen Entflechtung von Russland in Gang gesetzt.

Jedoch trägt der Vergleich mit dem „Kalten Krieg“ nur sehr begrenzt, denn die Situation heute ist völlig anders. Während die Welt im Zeitalter der Bipolarität von zwei Großmächten in Atem gehalten wurde, die die internationalen Beziehungen fast vollständig dominierten, ist die heutige Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Westen eingebettet in einen alles überwältigenden globalen Konflikt zwischen den USA und China. Unabhängig davon, wer die US-Präsidentschaftswahl 2024 gewinnt, wird die Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten und China bleiben und sich voraussichtlich noch weiter verschärfen. Für beide Seiten ist diese Rivalität das Prisma, durch das sie auf ihre Beziehungen zum Rest der Welt schauen. Der Krieg in der Ukraine hat die amerikanische Aufmerksamkeit nun vorläufig zurück nach Europa gebracht, aber die Priorität liegt weiter im indopazifischen Raum. In Zeiten knapper Ressourcen ist jede finanzielle Investition in Europa eine Investition, die nicht in Asien getätigt wird.

Die Bereitschaft der USA, in die europäische Sicherheit zu investieren, wird daher perspektivisch begrenzter sein als in der Vergangenheit. Die Europäer werden in Zukunft eine viel größere Rolle bei der konventionellen Abschreckung Russlands spielen und sich auch um eventuelle sicherheitspolitische Krisen in ihrer Nachbarschaft, etwa auf dem westlichen Balkan, selbst kümmern müssen. Angesichts der massiven Auswirkungen des Ukraine-Krieges auf Regionen wie Nord- oder Westafrika oder den Nahen Osten durch drohende Hungersnöte sowie der immer weiter eskalierenden Klimakrise ist absehbar, dass die Krisen und Konflikte in diesen Regionen eher zu- als abnehmen werden. Ob und wie schnell die Europäer in der Lage sein werden, ihre Sicherheit selbst in die Hand zu nehmen, ob und wie sehr die USA sicherheitspolitisch in Europa engagiert bleiben und ob sie zumindest ihre Nukleargarantie wei-

ter glaubhaft aufrechterhalten – die Antworten auf all diese Fragen werden die zukünftige Sicherheitsordnung in Europa entscheidend bestimmen.

Die „Zeitenwende“ ist mehr als nur der Bruch zwischen Russland und dem Westen. Sie besteht in einem grundsätzlichen Wandel des internationalen Systems, weg von der regelbasierten internationalen Ordnung und hin zu einem Wettbewerb der Systeme. Dabei geht es, wie der China-Experte Mikko Huotari 2021 schrieb, nicht in erster Linie „um einfache Dichotomien wie Kapitalismus/Demokratie oder Kommunismus/Diktatur (...), sondern um den Umgang mit einem Einparteiensstaat, der sich erfolgreich in den globalen Kapitalismus integriert und ihn umstrukturiert, internationale Regeln gestaltet und die Diktatur unter digitalen Bedingungen neu erfindet“.<sup>11</sup> China versteht sich selbst und sein System als kulturelle und ideologische Alternative zu den Vereinigten Staaten beziehungsweise zur Idee der Demokratie. Es kann dabei auf die Unterstützung Russlands setzen,<sup>12</sup> das sich im Zuge der wachsenden Entfremdung von Europa in den vergangenen Jahren immer mehr an Beijing angenähert hat. Als Konsequenz des Krieges in der Ukraine ist Russland noch mehr zum Juniorpartner Chinas geworden. Die Rivalität zwischen den Großmächten bringt auch die völlige Dysfunktionalität des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen als oberster Instanz zur Wahrung des Friedens mit sich. Eine zentrale Frage für die zukünftige europäische Sicherheitsordnung ist daher die nach der Legitimationsquelle militärischer Gewalt.

Sowohl China als auch Russland haben sich in den vergangenen Jahren vermehrt nicht-militärischer Mittel der Einflussnahme bedient, um den Westen zu spalten und das europäische Projekt zu torpedieren. In beiden Fällen hat sich die Idee, dass eine enge wirtschaftliche Verflechtung zu einer Annäherung und einer demokratischen Öffnung des Westens führen würde, als Trugschluss

<sup>11</sup> Mikko Huotari, *Outlook: Systemic Competition on New Terms – What a Crisis-Driven, Globally Ascending Party State Means for European Stakeholders*, 15.6.2021, <https://merics.org/de/outlook-systemic-competition-new-terms-what-crisis-driven-globally-ascending-party-state-means>.

<sup>12</sup> Vgl. *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, 4.2.2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.

entpuppt. Stattdessen nutzen sowohl Russland als auch China diese gezielt als Waffe aus. Wie gefährlich es ist, sich in einem strategisch wichtigen Bereich von einem Akteur abhängig zu machen, der die Ausnutzung dieser Abhängigkeit als Mittel für hybride Kriegsführung instrumentalisiert, bekommt Deutschland gerade in Form einer massiven Energiekrise zu spüren. Die Schlachtfelder des 21. Jahrhunderts sind auch die Infrastruktur und die Institutionen der Globalisierung.

## EUROPÄISCHE HANDLUNGSFÄHIGKEIT UND RESILIENZ

Der Politikwissenschaftler Frank Sauer hat einmal bemerkt, dass die Zukunft die schlechte Angewohnheit habe, „sich oftmals ganz anders zu entwickeln, als es das Verlängern von Trendlinien zuvor erwarten ließ“. <sup>13</sup> Dennoch ist absehbar, dass Europa zukünftig weniger sicher und die neue Ordnung von dauerhaften Konflikten geprägt sein wird. Aber die Europäer sind keine Spielbälle der Geschichte, sie haben ihr Schicksal selbst in der Hand. Ob es Wladimir Putin gelingen wird, seinen Angriffskrieg in der Ukraine zum Erfolg zu führen, hat einen großen Einfluss darauf, welche Sicherheitsordnung sich in Europa etablieren wird. Die langfristige und nachhaltige Unterstützung der Ukraine ist deshalb eine Investition der Europäer in die eigene Zukunft. Wollen sie die neue Ordnung entscheidend gestalten, ist es wichtig, dass sie sich nicht auseinanderdividieren lassen, dass sie in der Lage sind, viel stärker als bislang ihre eigene Sicherheit zu garantieren und dass sie resilienter gegenüber Versuchen äußerer Einflussnahme werden. Die Bundesrepublik, das bevölkerungsreichste und mächtigste Land in der Mitte Europas, spielt hier eine entscheidende Rolle.

In ihrer Grundsatzrede zur neuen nationalen Sicherheitsstrategie sagte Bundesverteidigungsministerin Christine Lambrecht im September 2022, Deutschlands Führungsrolle bestehe darin, der europäischen Friedensordnung „die Kraft zu

geben, die Freiheit und Demokratie, Wohlstand und Stabilität“ garantiere. <sup>14</sup> Dazu muss die Bundeswehr in der Lage sein, führend zum Abschreckungs- und Verteidigungsdispositiv der Nato beizutragen, sodass Deutschland zum Rückgrat konventioneller Verteidigung in Europa werden kann. Sie muss sich für eine stärker integrierte europäische Verteidigungspolitik engagieren, bei der das volle Potenzial der Kooperation zwischen EU und Nato ausgeschöpft wird. Genauso wichtig ist, dass deutsches Handeln darauf zielt, Europa in die Lage zu versetzen, in einem interdependenten System eigene Entscheidungen zu treffen – und diese in einem stärker wettbewerbsorientierten geopolitischen Umfeld notfalls auch gegen Widerstand durchzusetzen. In Bereichen wie Energieversorgung, Gesundheit, Rohstoffimporte und digitale Technologien muss es das Ziel deutscher Politik sein, kritische Technologie und Infrastruktur besser zu schützen und Deutschland und Europa weniger abhängig und verwundbar zu machen.

Die Europäer haben ein großes Interesse daran, den Konflikt mit Russland nicht eskalieren zu lassen – gleichzeitig sind sie bereit, ihn bis auf Weiteres auszuhalten. Bislang hat Russlands Angriffskrieg dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten der Nato und der EU so geeint wie lange nicht mehr zusammenstehen. Diese Einheit hat sich als sehr wirkungsvoll erwiesen. Die Führung im Kreml hat immer wieder demonstriert, dass sie alles daransetzt, einen Keil zwischen die Mitgliedstaaten der Nato zu treiben. Dies zu verhindern, ist wesentlicher Bestandteil europäischer Daseinsfürsorge.

**13** Frank Sauer, Kriegsführung der Zukunft, in: Die Politische Meinung 565/2020, S. 19–23, hier S. 19.

**14** Bundesministerin für Verteidigung Christine Lambrecht, Grundsatzrede zur Sicherheitsstrategie: Streitkräfte wieder in den Fokus rücken, 13.9.2022, [www.bmvg.de/de/aktuelles/grundsatzrede-zur-sicherheitsstrategie-5494864](http://www.bmvg.de/de/aktuelles/grundsatzrede-zur-sicherheitsstrategie-5494864).

### JANA PUGLIERIN

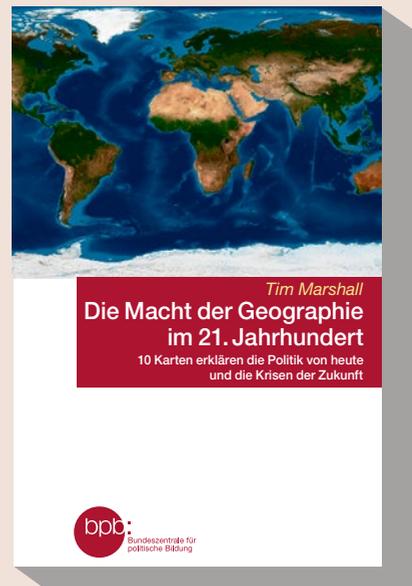
ist promovierte Politikwissenschaftlerin und leitet das Berliner Büro des European Council on Foreign Relations (ECFR).

[jana.puglierin@ecfr.eu](mailto:jana.puglierin@ecfr.eu)

# Zum Weiterlesen.



2022  
Bestell-Nr. 72228



2022  
Bestell-Nr. 10830



2020  
Bestell-Nr. 10541



# VOM KRIEG ZUM FRIEDEN

## Vertrauen im Konflikt

*Lothar Brock · Hendrik Simon*

Zwar gilt Frieden als Normal- und Krieg als Ausnahmezustand. In der Geschichte war Frieden aber immer eine Zwischenkriegszeit. Im Kontext der jugoslawischen Zerfallskriege der 1990er Jahre und der russischen Invasion der Ukraine ist erneut klar geworden, dass das auch in unserer Weltregion noch immer der Fall ist. Umso dringlicher stellt sich die Frage, wie man vom Krieg zum Frieden gelangt, und wie dabei vermieden werden kann, immer neue Fährten zu weiteren Kriegen zu legen.

In der Frühen Neuzeit (1492–1789) war in Europa der Weg vom Friedensschluss zur nächsten Kriegserklärung besonders kurz. Angesichts dieser Erfahrung formulierte Immanuel Kant als ersten Präliminarartikel seines 1795 entworfenen „ewigen Friedens“: „Es soll kein Friedensschluss für einen solchen gelten, der mit dem geheimen Vorbehalt des Stoffs zu einem künftigen Krieg gemacht worden.“ Dieser „geheime Vorbehalt“ beziehungsweise die Vorstellung, dass der Gegner ihn hegt, ist eine Quelle jenes Misstrauens, das alle Ansätze zur Beendigung von Kriegen durchdringt. Wie kann man in einer Situation friedensfähig bleiben oder sogar werden,<sup>01</sup> in der sich zwei oder mehr Konfliktparteien in einer bis aufs Äußerste gesteigerten Konfrontation gegenüberstehen? Wie kann es unter solchen Bedingungen zu einem Friedensschluss kommen, der mehr bietet als eine Atempause bis zum nächsten Krieg?

Bei diesen Fragen geht es um zweierlei: um die Beendigung einzelner Kriege und um die internationale Ordnung, in die ein Konflikt eingebettet ist. Zwischen beiden besteht eine kontinuierliche Wechselwirkung: Friedensschlüsse folgen der vorgegebenen Ordnung, stellen sie aber zugleich infrage und verändern sie. Das gilt für Geschichte und Gegenwart. Die Berücksichtigung der Vergangenheit ist im Folgenden nicht als Vergleich zur Gegenwart angelegt, sondern als Genealogie, die helfen soll, mehr Raum für die Auseinandersetzung mit der Gegenwart zu schaffen.<sup>02</sup>

### KRIEGSRECHTFERTIGUNG UND FRIEDENSSCHLUSS

Die Geschichte des Krieges ist eine Geschichte seiner Rechtfertigung.<sup>03</sup> Ab der Antike bot die Lehre vom gerechten Krieg einen normativen Bezugsrahmen für die Anwendung von Gewalt. Die Krux dieser Lehre ist, dass sie ebenso zur Verklärung von Gewalt als gerecht wie zur Kritik von Gewalt als willkürlich beitragen kann. Dem sollte die Einführung des frühneuzeitlichen Völkerrechts abhelfen, das etwa Hugo Grotius systematisierte. Dabei ging es zunächst darum, die Gewalt im Krieg zu regeln. Aber damit erweiterte sich wiederum das Spektrum möglicher Gründe für die Rechtfertigung des Krieges als gerechte Gewalt.<sup>04</sup>

Deshalb kritisierte bereits Kant die Väter des frühneuzeitlichen Völkerrechts in Europa als „leidige Tröster“<sup>05</sup> und entwickelte seinen viel diskutierten Entwurf einer dreigliedrigen Friedensordnung, in der die Ausbreitung des Republikanismus, der Zusammenschluss der Staaten in einem Völkerbund und eine weltbürgerliche Ordnung sich wechselseitig verstärken und die Annäherung an einen dauerhaften Frieden ermöglichen sollten. Kant unterstellte dabei ein allgemeines Interesse der Menschen als vernunftbegabte Wesen an Frieden. Zugleich ist seine Friedensordnung darauf ausgerichtet, alle Menschen darin zu bestärken, sich auf das einzulassen, was die Vernunft gebietet. Dabei steht dem allgemeinen Interesse an einer Eingrenzung von Gewalt das ebenso allgemeine Interesse an der eigenmächtigen Ausübung von Gewalt zur Durchsetzung bestimmter Ideen und Interessen gegenüber.

Die Fähigkeit und Bereitschaft der Konfliktparteien, Frieden zu schließen und zu wahren, hängt von der Balance zwischen diesen gegenläufigen Interessen ab, wobei mit Kant gehofft werden darf, dass der institutionelle Kontext, also die

internationale Ordnung, das Vertrauen in die Beachtung von Regeln stärkt. Dieses institutionelle Vertrauen kann wiederum den Raum für den Aufbau eines persönlichen Vertrauens zwischen den jeweiligen Konfliktparteien erweitern und einen Friedensschluss begünstigen. „Vertrauen“ lässt sich dabei als Erwartungshaltung begreifen, keinen Schaden zu erleiden – selbst in Kontexten, „in denen ein Verrat immer möglich ist“.<sup>06</sup>

## FRIEDENSSCHLUSS UND FRIEDENSORDNUNG

Für die Formierung und Normierung (früh)neuzzeitlicher internationaler Beziehungen in Europa waren nicht nur Kriegserklärungen, sondern auch Friedensverträge von konstitutiver Bedeutung. Sie bildeten nicht weniger als das „Rückgrat“ der internationalen Ordnung, enthielten sie doch grundlegende Prinzipien für die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität.<sup>07</sup> So galt auch in der Frühen Neuzeit der innereuropäische Frieden als die internationale Norm – trotz der faktischen „Friedlosigkeit“<sup>08</sup> dieser Epoche.

In der Frühen Neuzeit wurde in Europa fast in jedem Jahr Krieg geführt. Die diplomatischen Beziehungen zwischen den Konfliktparteien wurden während kriegerischer Auseinandersetzungen in der Regel jedoch nicht eingestellt. Mit dem Gegner im Gespräch zu bleiben, war vielmehr ein Gebot sowohl der Moral als auch des politischen Interesses. Entsprechend wurde es eine Kernfunktion der sich damals professionalisierenden

Diplomatie, Kommunikationskanäle vor allem in militärischen Konflikten aufrechtzuerhalten und auszubauen, um gegebenenfalls Friedensverhandlungen einleiten zu können. Die Historikerin Anuschka Tischer spricht von der Herausbildung von „Kommunikationsgemeinschaften“, in und mit denen eine politische Öffentlichkeit für Fragen von Krieg und Frieden entstand.<sup>09</sup> Die Kommunikation im Konflikt wurde durch informelle Netzwerke und Mediation durch Dritte ergänzt und begünstigte so die Entstehung von Vertrauen – im akuten Konflikt und darüber hinaus: Während direkte Verhandlungen von Angesicht zu Angesicht dem Aufbau von interpersonalem Vertrauen dienten, konnte Mediation Vertrauen in den formalen Prozess der Friedensvermittlung stärken. Damit wurde die Zahl der Kriege zwar nicht reduziert, aber der Weg zum Frieden möglicherweise abgekürzt.

Als historische Epoche endete die Frühe Neuzeit 1789 mit der Französischen Revolution, die den Auftakt für die Herausbildung neuer Wege zum Frieden bot. Wie der Dreißigjährige Krieg von 1618 bis 1648 bot auch die Französische Revolution mit den anschließenden Revolutionskriegen Anlass, die politischen Verhältnisse in Europa neu zu ordnen. Dabei ging es nicht nur um eine Wiederherstellung der vorrevolutionären Ordnung, sondern um eine durch die Revolution mit angestoßene gesellschaftliche Modernisierung auf der einen Seite und neue Formen des Umgangs mit internationalen Konflikten auf der anderen. Im Zentrum der postrevolutionären Neuordnung Europas stand der Wiener Kongress von 1814/15. In ihm manifestierte sich das Interesse der fünf europäischen Großmächte Großbritannien, Frankreich, Österreich, Preußen und Russland an einer Regelung ihrer Beziehungen untereinander und an einer Kontrolle von Konflikten unterhalb der Ebene der Großmachtbeziehungen. Die Verlierermacht Frankreich erhielt einen Vertrauensvorschuss und wirkte von Anfang an am „Konzert“ der Großmächte mit: zunächst faktisch über seinen einflussreichen Außenminister Charles-Maurice de Talleyrand, ab dem Aachener Kongress 1818 als Vollmitglied des Wiener „Orchesters“.

Bei der Neuordnung Europas spielten zwei Ansätze für den Umgang mit Konflikten eine zentrale Rolle: der Multilateralismus und das internationa-

**01** Siehe [www.friedensgutachten.de/2022/ausgabe](http://www.friedensgutachten.de/2022/ausgabe).

**02** Vgl. Martin Saar, *Genealogie als Kritik*, Frankfurt/M. 2007.

**03** Vgl. Lothar Brock/Hendrik Simon (Hrsg.), *The Justification of War and International Order: From Past to Present*, Oxford 2021.

**04** Vgl. Samuel Moyn, *Humane. How the United States Abandoned Peace and Reinvented War*, New York 2021.

**05** Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden (1795)*, in: ders., *Gesammelte Schriften (Akademie-Ausgabe)*, Berlin 1900 ff., S. 341–385, hier S. 355.

**06** Nicholas J. Wheeler, *Trusting Enemies: Interpersonal Relationships in International Conflict*, Oxford 2018, S. 3. Vgl. auch Niklas Luhmann, *Vertrauen – ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart 1968. Siehe auch das Forschungscluster ConTrust: <https://contrust.uni-frankfurt.de>.

**07** Vgl. Randall Lesaffer, *Peace Treaties and the Formation of International Law*, in: Bardo Fassbender/Anne Peters (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford 2012, S. 71–94.

**08** Johannes Burkhardt, *Die Friedlosigkeit der Frühen Neuzeit. Grundlegung einer Theorie der Bellizität Europas*, in: *Zeitschrift für Historische Forschung* 4/1997, S. 509–574.

**09** Anuschka Tischer, *Offizielle Kriegsbegründungen in der Frühen Neuzeit*, Berlin 2012, S. 22.

le Recht. Der Multilateralismus wurde in der Form der Konzertdiplomatie praktiziert. So bearbeiteten die Großmächte über das gesamte 19. Jahrhundert hinweg akute Streitfragen in Kongressen und Konferenzen. Sie entschieden gemeinsam über Gefährdungen für den internationalen Frieden und folgten dabei den Grundsätzen der dynastischen Legitimität, des solidarischen Zusammenwirkens sowie der geopolitischen Zurückhaltung und der Mediation im Konfliktfall.<sup>10</sup> Keine der Großmächte hatte ein Vetorecht, alles musste ausgehandelt werden. Vertrauensvolle interpersonale Kooperation stärkte dabei das Vertrauen in die Robustheit der Friedensordnung und umgekehrt. Zugleich legte die Wiener Ordnung das Fundament für das moderne Verbot von Angriffskriegen. Zwar wurde ein solches Verbot nicht vertragsrechtlich normiert, ein freies Recht zum Krieg gab es jedoch nicht.<sup>11</sup>

Gleichzeitig war und blieb die Wiener Ordnung eine Herrschaftsordnung: Der Frieden in Europa ging nicht nur mit Zwang und militärischer Unterdrückung gegenüber liberalen Bewegungen sowie kleineren und mittleren Mächten und mit einem zunehmenden Nationalismus und Militarismus einher, sondern auch mit der Rechtfertigung von Kolonialismus und Imperialismus.<sup>12</sup> Der Frieden der einen bedeutete insofern illegitimen Zwang und Unterdrückung für andere.

Um die Jahrhundertwende wurde als normatives Ergänzungsprogramm des Konzerts auf den beiden Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 der Versuch unternommen, das 1864 eingeführte heute sogenannte Humanitäre Völkerrecht weiterzuentwickeln und durch einen Ausbau der Schiedsgerichtsbarkeit zu ergänzen. Das fiel mit einer Professionalisierung des Völkerrechts zusammen.<sup>13</sup> Zugleich nahmen aber unter dem Druck militärischer und wirtschaftlicher Rivalitäten zwischen den Großmächten und insbesondere des deutschen Strebens nach einem „Platz an der Sonne“ die Spannungen zwischen den Großmächten zu. So steht

am Ende der Wiener Ordnung der Erste Weltkrieg – und daraufhin der Versuch, eine über Europa hinausgreifende Friedensordnung zu schaffen.

## FRIEDENSORDNUNG ALS UNIVERSELLES PROJEKT

Wie schon ein Jahrhundert zuvor folgten die Siegermächte auch nach dem verheerenden „Großen Krieg“ bei der Organisation des Friedens der Idee, Friedensschluss und ausformulierte Friedensordnung miteinander zu verbinden. Dabei standen wiederum der Ausbau des Multilateralismus und die Ausdifferenzierung des Völkerrechts im Vordergrund: Das Wiener Konzert wurde zum Völkerbund transformiert, der nunmehr für eine universelle Ordnung stehen sollte, in die auch die Beschlüsse der Haager Friedenskonferenzen eingehen sollten.

Dieser Weg von der Kriegsbeendigung durch Sieg zur Schaffung einer neuen Friedensordnung endete schnell. Weil sich das Deutsche Reich in der Wilhelminischen Ära zur revisionistischen Macht in Europa entwickelt hatte, konnten die Westmächte den Krieg gegen Deutschland zwar als „Kampf um das Recht“ ausweisen.<sup>14</sup> Aber die Betonung von Gerechtigkeits- und Rechtsansprüchen setzte sich in einer präzedenzlosen moralisch-juristischen Aufladung der Friedensschlüsse von 1919 fort.<sup>15</sup> Das hatte zur Folge, dass Deutschland zunächst aus der sich neu konstituierenden Kommunikationsgemeinschaft der Mitgliedstaaten des Völkerbundes ausgegrenzt wurde. Diplomatischer Respekt, Anerkennung und Vertrauensbildung litten unter der fehlenden Reintegration Deutschlands in die internationale Ordnung und ließen den Versailler Frieden trotz Gründung des Völkerbundes aus deutscher Sicht weitgehend als Sieg- beziehungsweise Diktatfrieden erscheinen.<sup>16</sup> Das begünstigte in Deutschland die Mobilisierung eines nationalistischen Denkens, das von den Nationalsozialisten für ihre Zwecke genutzt wurde. Die Durchsetzung des Nationalsozialismus in Deutschland hatte zur Folge, dass dem Ersten Weltkrieg bereits zwei Jahrzehnte später ein noch schrecklicherer, von Deutschland ausgehender Angriffskrieg mit mehr als 60 Millionen Toten und den Massenverbrechen der Shoah folgte.

**10** Vgl. Paul W. Schroeder, *The Transformation of European Politics, 1763–1848*, Oxford 1994; Matthias Schulz, *Das europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815–1860*, München 2009.

**11** Vgl. Hendrik Simon, *Der Mythos vom „freien Recht zum Krieg“*. Zu einer Genealogie der modernen Kriegslegitimation, Dissertation, Goethe-Universität Frankfurt am Main 2022.

**12** Vgl. Andreas Eckert, *Rechtfertigung und Legitimation von Kolonialismus*, in: APuZ 44–45/2012, S. 17–22.

**13** Vgl. Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960*, Cambridge 2002.

**14** Marcus M. Payk, *Frieden durch Recht?*, Berlin–Boston 2018.

**15** Vgl. Lesaffer (Anm. 7), S. 91.

**16** Vgl. Payk (Anm. 14), S. 361.

Unter dem Eindruck dieser Gewalt unternahmen die Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg einen dritten Versuch, die Beendigung eines Krieges durch einen Sieg mit der Schaffung einer allgemeinen Neuordnung der internationalen Beziehungen zu verbinden, wobei die zunächst erfolgte Ausgrenzung Deutschlands und Japans durch deren rasche Eingliederung in die westliche Staatengemeinschaft als Teil der westlichen Politik im Kalten Krieg kompensiert wurde. Die UN-Charta knüpft faktisch an das Europäische Konzert und den Völkerbund an, geht aber in dem hier interessierenden Zusammenhang über beide hinaus: *erstens* mit dem in Artikel 2 Absatz 4 verankerten allgemeinen Gewaltverbot, *zweitens* mit der in Kapitel VI und VII festgeschriebenen Verpflichtung der Staaten auf eine friedliche Streitbeilegung und auf kollektive Friedenssicherung, *drittens* durch die Einrichtung des Sicherheitsrates mit seiner Mischung aus ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern, der das Wiener Großmächtekonzept formalisiert, durch das Vetorecht für die ständigen Mitglieder aber auch schwächt. Das wurde im Kalten Krieg sehr schnell deutlich. Zugleich bot die Zeit der Blockkonfrontation ein Beispiel dafür, wie Vertrauensbildung auch im Konflikt gelingen kann.

#### VERTRAUENSBLDUNG IM KONFLIKT

Das Allgemeine Gewaltverbot der UN-Charta kann als Ende einer Entwicklung begriffen werden, willkürliche zwischenstaatliche Gewaltanwendung schrittweise zu verbieten und gleichzeitig das Instrumentarium für eine kollektive Friedenssicherung erheblich auszubauen. Die Wiederherstellung und Sicherung des Friedens durch die UN setzte jedoch die Fähigkeit zum Konsens vor allem zwischen den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates voraus. Die Chancen dafür waren im Kalten Krieg außerordentlich begrenzt. Immerhin konnten zwei Wege zum Frieden geöffnet werden, die in der UN-Charta nicht vorgesehen waren: 1948 kam es im Palästina-Krieg zur ersten Peacekeeping-Operation zur Überwachung des Waffenstillstands, 1950 vor dem Hintergrund des Korea-Krieges zur ersten „Uniting for Peace“-Resolution der UN-Vollversammlung. Das Peacekeeping bietet die Chance, ein Ausbleiben militärischer Handlungsfähigkeit der UN durch militärische Friedensstabilisierung im Einvernehmen mit den Konfliktparteien zu kom-

pensieren. Mit „Uniting for Peace“ kann die Generalversammlung versuchen, über ein eigenes Mehrheitsvotum die Auswirkungen einer Blockade des Sicherheitsrates abzufedern.

In der Suez-Krise von 1956 kamen beide Verfahren zum Zuge: Das „Uniting for Peace“-Verfahren trug dazu bei, die Veto-Mächte Großbritannien und Frankreich von einem gemeinsamen Krieg mit Israel gegen Ägypten wegen der Verstaatlichung des Suez-Kanals abzuhalten; und eine UN-Friedenstruppe überwachte den unter dem Schirm der UN herbeigeführten Waffenstillstand. Das konnte nur im Einvernehmen mit den USA geschehen, die das Handlungsmuster der Ost-West-Konfrontation durchbrachen und auf Frankreich und Großbritannien erheblichen Druck ausübten.<sup>17</sup> Dabei handelte es sich allerdings nicht um einen Akt der Vertrauensbildung: Der US-Regierung ging es darum, den Druck auf die Sowjetunion wegen deren Intervention in Ungarn erhöhen zu können und eine Zunahme des sowjetischen Einflusses in Ägypten zu verhindern. So kam es 1958 im Kontext der Berlin-Krise zu einer weiteren Verschärfung der Ost-West-Konfrontation, die in der Kuba-Krise 1962 bis an den Rand eines Atomkrieges führte.

Der Ost-West-Konflikt erschien damals als Ausdruck lernpathologischer Verhaltensweisen auf beiden Seiten.<sup>18</sup> Man versuchte nicht, die andere Seite zu verstehen, sondern pflegte ein Bild von ihr, das die schlimmsten Befürchtungen weckte. Dabei konnte es zu gefährlichen Fehleinschätzungen dessen kommen, was die jeweils andere Seite beabsichtigte. Das zeigte sich in der Kuba-Krise mit kaum zu überbietender Dramatik. Unter dem sich in dieser Situation aufbauenden Entscheidungsdruck ließen sich beide Seiten in letzter Minute auf einen Kompromiss ein, der die unmittelbare Konfrontation entschärfte und darüber hinaus den Weg für einen weniger riskanten Umgang miteinander öffnete.

Das war ein vielschichtiger Prozess, der der Vertrauensbildung diente: Zwischen Washington und Moskau wurde zur Stärkung der Kommunikation in akuten Krisen ein „heißer Draht“ eingerichtet. Dem bis dahin ungebremsten Wettrüsten wurde ansatzweise mithilfe von Rüstungskontrollverhandlungen begegnet. Durch die Einberufung

<sup>17</sup> Vgl. Charlotte Peevers, *The Politics of Justifying Force: The Suez Crisis, the Iraq War, and International Law*, Oxford 2012.

<sup>18</sup> Vgl. Dieter Senghaas, *War der Kalte Krieg ein Krieg?*, in: *Leviathan* 3/2003, S. 303–322.

und Verstetigung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1975 wurde ein institutioneller Rahmen für eine grundlegende Entspannung geschaffen, die wesentlich durch die Politik der Annäherung zwischen den beiden deutschen Staaten unterstützt wurde. Zwar ging der Konkurrenzkampf beider Lager um Macht und Einfluss in der „Dritten Welt“ weiter, während sich die militärische Konfrontation im Streit über die Stationierung sowjetischer Mittelstreckenraketen erneut zuspitzte. Dennoch war zwischen Ost und West eine Kommunikationsgemeinschaft entstanden, die in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auch den Rahmen für eine persönliche Annäherung zwischen den Vertretern der Hauptantagonisten in diesem Konflikt, dem sowjetischen Staatschef Michail Gorbatschow und dem US-Präsidenten Ronald Reagan, bot.<sup>19</sup>

## WERKZEUGKÄSTEN UND KRIEGSMASCHINEN

Der Blick auf Kriegsgefahren und Friedensschlüsse änderte sich 1989/91 mit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die alten Feindbilder und Bedrohungsvorstellungen lösten sich auf. In den Vordergrund traten nun die Kriege im Globalen Süden. Da mit dem Ende der Blockkonfrontation auch das gesellschaftspolitische Koordinatensystem verloren ging, in das diese Kriege bis dahin eingeordnet werden konnten, schärfte sich der Blick für die in ihnen ausgeübte Gewalt: Sie trat verstärkt als Problem an sich in Erscheinung, das auch als solches bearbeitet werden musste. So bildete sich eine breite Allianz aus nationalen Regierungen, internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich die Aufgabe stellte, die postkolonialen Konflikte so zu transformieren, dass sie ohne Anwendung von Gewalt ausgetragen werden konnten. Daraus ging innerhalb kurzer Zeit eine regelrechte Friedensindustrie hervor, die – anknüpfend an das inzwischen etablierte Peacekeeping – „Werkzeugkästen“<sup>20</sup> für den zivilen Umgang mit (innerstaatlichen) Konflikten bereitstellte. Das geschah in Verbindung mit programmatischen und organi-

satorischen Innovationen auf UN-Ebene, wie der UN-Agenda für Frieden und dem Aufbau eines UN-Department of Peacekeeping Operations.

Grundlegend für die in diesem Rahmen geleistete Arbeit war die Erkenntnis, dass Frieden zwar per Verhandlungen vereinbart werden kann, darüber hinaus aber in einem langwierigen Prozess abgesichert werden muss, wenn er Bestand haben soll.<sup>21</sup> „Peacebuilding“ wurde dementsprechend zu einem Schlüsselbegriff der neuen Bemühungen um die Eindämmung von Gewalt. Die daran beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen trugen als kritische Gegenüber staatlicher Einrichtungen wesentlich zur konzeptionellen Entwicklung und Weiterentwicklung dieser Friedensarbeit bei, etwa durch eine Aufwertung der lokalen Handlungsebene.

Das politische Terrain, auf dem sich diese Aktivitäten entfalteten, war und ist weit mehr als eine Spielwiese am Rande geopolitischer Grabenkämpfe um Macht und Einfluss zwischen den dominierenden Mächten. Aber es bildet auch keine von diesen Kämpfen abgeschottete Sphäre. So stand und steht neben den Werkzeugkästen für die Friedensarbeit die übliche Kriegsmaschinerie, die eigentlich durch die Werkzeugkästen hätte ersetzt werden sollen.

Das Ende des Kalten Krieges bot neue, zuvor nicht bestehende Chancen, eine Weltordnung zu schaffen, die den Vorgaben der UN-Charta entsprochen hätte. Dazu gab es nicht nur handfeste normative Vorgaben wie die KSZE-Schlussakte oder die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990, sondern auch reale Ansätze.<sup>22</sup> Es wurde in einer präzedenzlosen Weise abgerüstet; neue Konzepte und Kapazitäten für die Pazifizierung von Konflikten und für den Schutz von Menschen in Konflikten entstanden; die Weltkonferenzen der frühen 1990er Jahre formulierten umfassende Agenden für eine globale Zusammenarbeit auf allen Gebieten von öffentlichem Belang; die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen wurde unter anderem in Gestalt des Internationalen Strafgerichtshofes vorangetrieben, und es gab sogar Anlass, von einer „Konstitutionalisierung“ des Völkerrechts zu sprechen.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Wheeler (Anm. 6).

<sup>20</sup> Vgl. Sanam Naraghi Anderlini, *Peace Negotiations and Agreements*, 2012, in: *International Alert/Women Waging Peace* (Hrsg.), *Inclusive Security, Sustainable Peace. A Toolkit for Advocacy and Action*, Bd. 2, London–New York 2004, S. 16–32, [www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2013/05/101864251-Toolkit-for-Advocacy-and-Action.pdf](http://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2013/05/101864251-Toolkit-for-Advocacy-and-Action.pdf).

<sup>21</sup> Vgl. Thorsten Gromes, *Hindernisse auf dem Weg zu Friedensschlüssen in Bürgerkriegen*, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, PRIF Report 3/2020.

<sup>22</sup> Vgl. Nicole Deitelhoff/Christopher Daase, *Vertrauen und Misstrauen in der internationalen Politik. Was uns der Krieg Russlands in der Ukraine lehrt*, in: *Kursbuch* 210/2022, S. 88–100.

<sup>23</sup> Jan Klabbers/Anne Peters/Geir Ulfstein (Hrsg.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009.

Diese Entwicklung bot einen normativen Rahmen für die Kritik der Eingriffe der USA und der jeweiligen „Koalitionen der Willigen“ im Kosovo 1999, in Afghanistan 2001, im Irak 2003 und schließlich auch in Libyen 2011. Mit dem internationalisierten Bürgerkrieg in Syrien und dem Beginn der russischen Interventionen in Georgien 2008, auf der Krim 2014 und schließlich 2022 in der gesamten Ukraine als Teil einer neoimperialen Agenda wurde dieser Bezugsrahmen gesprengt. Ein Verständnis der globalen Entwicklung, das das Vertrauen in die Möglichkeit einer kooperativen Weltordnung gestützt hätte, konnte sich nicht mehr entwickeln. Dieser Entwicklung lag zugrunde, dass die eine Seite des Ost-West-Konflikts – der Westen – dessen Ende nicht nur unbeschadet, sondern gestärkt überstanden hatte, während die andere Seite – der Realsozialismus – zusammengebrochen war. Das hatte ein enormes Ungleichgewicht in den Machtverhältnissen geschaffen, unter denen die Neugestaltung der Weltordnung erfolgen musste. Die politischen Entscheidungsträger in Moskau setzten in den 1990er Jahren zunehmend auf militärische Gewalt zur Befriedung postsozialistischer Konflikte.<sup>24</sup> Zugleich verleitete das Machtungleichgewicht die politischen Entscheidungsträger im Westen unter Führung der USA dazu, die Neugestaltung der Weltordnung als hegemoniales Projekt voranzutreiben. Das wurde einerseits innerhalb des Westens kritisiert, ließ die liberalen Intellektuellen insbesondere in Kontinentaleuropa aber hoffen, in diesem Projekt das Heraufdämmern einer kosmopolitischen Ordnung entdecken zu können. Das war ein doppelter Irrtum: Die hegemoniale Politik schwächte letztlich die Akzeptanz westlicher Weltordnungsvorstellungen, und sie erlaubte es, das universalistische oder kosmopolitische Denken als Teil der hegemonialen Politik des Westens zu diskreditieren. Es entwickelte sich ein internationaler Widerstand gegen die weltordnungspolitischen Vorgaben des Westens, der in den innenpolitischen Krisen der liberalen Demokratien ein verdrehtes Echo findet.

Putins Angriff auf die Ukraine hat schmerzlich bewusst gemacht, dass die Annäherung zwischen Ost und West im Kalten Krieg mit der KSZE-Schlussakte und der Charta von Paris ihren

krönenden Abschluss fand und nicht zum Ausgangspunkt einer vertrauensvollen Zusammenarbeit wurde.<sup>25</sup> Dass das Vertrauen in Recht und internationale Ordnung aber schon zuvor gelitten hatte und die russischen Rechtsverletzungen seit 2014 deswegen nur halbherzig kritisiert worden waren, ist auch als ein Echo auf die hegemoniale Völkerrechtspolitik des Westens zu verstehen: Heute sind wir weniger mit dem Scheitern einer kooperativen regelbasierten Weltordnung konfrontiert als vielmehr mit dem Ausbleiben einer solchen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.

## VERTRAUENSAUFBAU ALS REFLEXIVER PROZESS

Die Selbstaufklärung über die angesprochenen Sachverhalte fällt schwer. Sie verlangt aufseiten der liberalen Demokratien von allen Beteiligten eine neue Nachdenklichkeit in einem Moment der Geschichte, in dem es in einem seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht erkannten Ausmaß um die Mobilisierung von Gestaltungsfähigkeit geht. Das ist ein Paradox, das die westliche Weltpolitik weit über die Ukraine hinaus umtreiben wird. Dabei wird es darauf ankommen, eine neue Kommunikationsgemeinschaft zu schaffen, die im Kontext globaler Machtverschiebungen und fortbestehender Existenzrisiken wie dem Klimawandel, aber auch im Falle einer nuklearen Konfrontation dazu beitragen kann, das allgemeine Interesse an der Einhaltung von Grundregeln der internationalen Beziehungen gegenüber dem ebenso allgemeinen Interesse an Handlungsfreiheit zu stärken. Das kann nur im Wege einer Vertrauensbildung im Konflikt gelingen.

### LOTHAR BROCK

ist Senior-Professor für Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und assoziierter Forscher am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).  
brock@hsfk.de

### HENDRIK SIMON

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main.  
simon@hsfk.de

<sup>24</sup> Vgl. Jan Claas Behrends, Unter dem deutschen Radar. Die postsowjetischen Kriege 1991 bis 2022, in: APuZ 28–29/2022, S. 21–27.

<sup>25</sup> Vgl. Deitelhoff/Daase (Anm. 22).

# ENDE DER ABRÜSTUNG

## Nukleare Rüstungskontrolle heute

*Jonas Schneider*

In Zeiten zunehmender Spannungen unter Großmächten richtet sich der hilfeschende Blick naturgemäß auf die Rüstungskontrolle und hier insbesondere auf den Bereich der Kernwaffen. Denn obwohl das Spektrum rüstungskontrollpolitischer Aktivitäten breit ist, verfolgen sie letztlich alle das Ziel, Kriege zu verhindern, speziell solche zwischen nuklearen Großmächten.<sup>01</sup> Die atomare Rüstungskontrolle selbst befindet sich heute in einer schwierigen Phase. Die negativen Folgen ihrer Schwäche sind bislang aber überschaubar.

Das übergeordnete Ziel der Kriegsverhütung spiegelt sich in beiden Strängen der nuklearen Rüstungskontrolle wider: der Risikoreduzierung und der Rüstungsbegrenzung. Maßnahmen zur Risikoreduzierung sollen mittels größerer Transparenz und direkter Kommunikationskanäle die Wahrscheinlichkeit von Kernwaffeneinsätzen senken, vor allem von unabsichtlichen. Schritte zur Rüstungsbegrenzung zielen darauf, durch die Regulierung des Rüstungswettbewerbs die Bedeutung destabilisierender Waffen allseitig zu verringern oder gezielt potenzielle Aggressorstaaten zu „fesseln“.<sup>02</sup>

Gegenüber diesem analytischen Verständnis ist die politische Lesart dessen, was genau Rüstungskontrolle ist und was sie leisten soll, meist enger gefasst. In Deutschland etwa wird nukleare Rüstungskontrolle primär als Abrüstung verstanden; beide Begriffe werden oft sogar synonym verwendet.<sup>03</sup> Dabei ist atomare Abrüstung, also die Absenkung der Obergrenzen für die Arsenale, bloß eine mögliche Ausprägung von Rüstungsbegrenzung.

Diese einseitige Sicht fokussiert auf die rüstungskontrollpolitische Erfahrung des Westens mit der Sowjetunion und später Russland von der Auflösung des Ost-West-Konflikts ab Mitte der 1980er Jahre bis 2011, als das Abkommen New START (Strategic Arms Reduction Treaty) in Kraft trat, das bislang letzte Abkommen zwischen den USA und Russland über die Reduzie-

rung ihrer strategischen Offensivwaffen. Diese Periode von 25 Jahren, die mit Blick auf ihre Anfangszeit oft als „goldene Ära“<sup>04</sup> bezeichnet wird, weil Washington und Moskau damals immense Abrüstungsschritte unternahm, ist jedoch nicht repräsentativ. Heutige Erwartungen an dieser Ausnahmephase festzumachen, verstellte daher den Blick auf den derzeitigen Stand und die Perspektiven der nuklearen Rüstungskontrolle.

### Jahrzehnt der Erosion

Spätestens seit 2012 befindet sich die nukleare Rüstungskontrolle in einem Prozess der Erosion. Manche Beobachter datieren den Beginn dieser Phase auf das Jahr 2002, als die US-Regierung unter George W. Bush den ABM-Vertrag (Anti-Ballistic Missile Treaty) mit Russland kündigte, um eine nationale Raketenabwehr aufzubauen. Allerdings konnten danach noch weitere Fortschritte bei der Rüstungsbegrenzung erreicht werden: Unter dem 2002 geschlossenen SORT-Abkommen (Strategic Offenses Reduction Treaty) wurden die strategischen Atomarsenale der USA und Russlands erheblich verkleinert, noch weiter ab 2011 unter New START.

Die russisch-amerikanische Einigung auf New START und dessen Inkrafttreten markierten aber den Schlussakt der vorherigen zweieinhalb Jahrzehnte. Seit 2012 wurden keine neuen Abkommen mehr erreicht: Das Angebot von US-Präsident Barack Obama 2013, über eine bilaterale Reduzierung der zulässigen stationierten strategischen Nuklearwaffen über New START hinaus von derzeit 1550 auf 1000 zu verhandeln, schlug der Kreml unter dem 2012 ins Präsidentenamt zurückgekehrten Wladimir Putin aus.<sup>05</sup>

Als Erfolg gilt seither bereits die Bewahrung des Status quo. Dies betraf konkret New START. Der Vertrag wäre am 5. Februar 2021 ausgelaufen. Weil es keine echte Aussicht auf einen Nachfolgebertrag gab, lag die Verlängerung um fünf Jah-

re nahe, um die Obergrenzen des Abkommens zu erhalten. US-Präsident Donald Trump knüpfte seine Billigung jedoch an Zusatzkriterien. Erst sein Nachfolger Joe Biden erteilte die bedingungslose Zustimmung zur Verlängerung, Tage bevor New START ersatzlos ausgelaufen wäre.

Nicht erhalten werden konnte der Status quo derzeit im Bereich der Mittelstreckenraketen. Der 1988 in Kraft getretene INF-Vertrag (Intermediate Range Nuclear Forces Treaty), der Russland und den USA den Besitz, die Produktion und das Testen von landgestützten Raketen mittlerer Reichweite (500 bis 5500 Kilometern) untersagte, ist 2019 endgültig gescheitert. Moskau hatte über Jahre gegen ihn verstoßen und einen Marschflugkörper dieser Reichweite gebaut. Als der Kreml sich weigerte, den Verstoß zuzugeben, zog sich die Trump-Regierung aus dem Abkommen zurück. Mittlerweile entwickelt auch das US-Militär wieder bodengestützte Mittelstreckenraketen, und selbst die Biden-Administration zieht keine Rückkehr zum alten INF-Vertrag in Betracht.

## URSACHEN DER EROSION

Das Zerbröseln der nuklearen Rüstungskontrollarchitektur ist ein komplexer Prozess. Ein Großteil der Dynamik lässt sich aber auf vier Entwicklungen zurückführen, die sich gegenseitig in ihrer Wirkung verstärken.

Eine starke Triebfeder ist der Aufstieg neuer Mächte, die in der Rüstungskonkurrenz „mitmischen“. Da alle bisherigen nuklearen Rüstungsbeschränkungsverträge allein die Arsenale von Russland und den USA beschränkten, setzen neue Akteure, die ungebunden aufrüsteten, die etablierte Ordnung unter Druck. China, das Obergrenzen für sein Atomarsenal bisher ablehnt, spielt dabei die Hauptrolle. Beijings rasch wachsende Zahl an

Mittelstreckenraketen ließ Russland schon Anfang der 2000er Jahre mehrfach in Washington nachfragen, ob man den INF-Vertrag nicht auflösen könne; die USA lehnten jeweils ab.<sup>06</sup> Mittlerweile bauen oder entwickeln im Indopazifik und Mittleren Osten zehn weitere Länder, darunter vier Staaten mit Kernwaffen, landgestützte Mittelstreckenraketen.<sup>07</sup> So ergibt ein vollständiger Verzicht auf diese Raketen allein von Russland und den USA für beide immer weniger Sinn.

Bei den strategischen Waffen ist der Wandel nicht minder fundamental. China ist im Begriff, sein Arsenal an Raketen mit interkontinentaler Reichweite massiv auszubauen und so zur dritten atomaren Großmacht aufzusteigen.<sup>08</sup> Dass Washington und Moskau neue Verträge zur nuklearen Abrüstung schließen, während China ungebremst aufrüstet, ist unrealistisch. Selbst der Status quo gerät unter Druck: Die aufziehende Situation einer nuklearen Tripolarität stellt die USA vor das Problem, mit Beijing bald noch einen zweiten Gegenspieler in Schach halten zu müssen, während Amerikas eigene hierfür relevante Abschreckungskräfte durch New START limitiert werden.

Der zweite Erosionstreiber besteht in der Wiederkehr von Großmachtrivalitäten um regionale Vorherrschaft. Moskaus und Beijings Bestreben, ihren Einfluss in Osteuropa beziehungsweise in Ostasien auf Kosten amerikanischer Partner auszubauen, hat Russland einen Krieg beginnen lassen und das Kriegsrisiko in Asien im vergangenen Jahrzehnt erhöht. In diesem Kontext hat atomare Abschreckung fühlbar an Bedeutung gewonnen, die Rolle von Kernwaffen in den Sicherheitspolitiken der Großmächte und ihrer Partner ist gewachsen.<sup>09</sup> Nukleare Risikoreduzierung wird nun zwar wichtiger; die Fähigkeit, neue solche Schritte zu vereinbaren und umzusetzen, nimmt bei konfliktgeprägten Beziehungen aber

**01** Vgl. Robert Jervis, *Arms Control, Stability, and the Causes of War*, in: *Political Science Quarterly* 2/1993, S. 239–253.

**02** Vgl. John D. Maurer, *The Purposes of Arms Control*, in: *Texas National Security Review* 1/2018, S. 8–27.

**03** Vgl. Rafael Loss, *Curb Your Enthusiasm, Update Your Strategy*, 9. 10. 2020, <https://ip-quarterly.com/en/curb-your-enthusiasm-update-your-strategy>.

**04** Vgl. z. B. Michael Krepon, *The Golden Age of Nuclear Arms Control*, in: *Arms Control Wonk*, 22. 4. 2019, [www.armscontrol-wonk.com/archive/1207168](http://www.armscontrol-wonk.com/archive/1207168).

**05** Vgl. ders., *Winning and Losing the Nuclear Peace. The Rise, Demise, and Revival of Arms Control*, Stanford 2021, S. 432.

**06** Vgl. Fred Kaplan, *The Bomb: Presidents, Generals, and the Secret History of Nuclear War*, New York 2020, S. 293.

**07** Vgl. Ankit Panda, *Missile Proliferation in the Indo-Pacific: Drivers and Consequences*, 18. 6. 2022, [www.nbr.org/publication/missile-proliferation-in-the-indo-pacific-drivers-and-consequences](http://www.nbr.org/publication/missile-proliferation-in-the-indo-pacific-drivers-and-consequences); Hassan Elbahtimy, *Ballistic and Cruise Missiles in the Middle East: the Current Landscape and Options for Arms Control*, International Institute for Strategic Studies, Research Paper, Januar 2022.

**08** Vgl. Hans M. Kristensen/Matt Korda, *Chinese Nuclear Weapons 2021*, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* 6/2021, S. 318–336.

**09** Vgl. Peter Rudolf, *Welt im Alarmzustand. Die Wiederkehr nuklearer Abschreckung*, Bonn 2022, S. 7–40.

ab: Alle Versuche der USA, für Krisen einen direkten Draht zur chinesischen Militärführung aufzubauen, sind ins Leere gelaufen.<sup>10</sup> Auch die Rüstungsbegrenzung wird schwieriger, weil das nukleare Kräfteverhältnis einen langen Schatten auf die Machtrivalitäten wirft: Die Atomarsenale der beteiligten Großmächte sind nicht nur das Sicherheitsnetz für ihre kompetitiven Außenpolitiken. Sie sind selbst eine zentrale Währung im Ringen um Einfluss.<sup>11</sup>

Der dritte für die Rüstungskontrolle problematische Faktor sind technologische Entwicklungen, die die Anforderungen für eine effektive Abschreckung erhöhen. Selbst ein kleines Atomarsenal kann Angreifer gut abschrecken, wenn die für einen Vergeltungsschlag zu nutzenden Raketen nicht vorab zerstört werden können.<sup>12</sup> Diese Unverwundbarkeit besteht, wenn die Raketen von den Angreifern nicht exakt aufzuspüren sind, etwa weil sie an Land auf mobilen Abschussrampen oder verborgen im Ozean auf patrouillierenden U-Booten stationiert sind. Kann ein Angreifer die Waffen dennoch orten und potenziell ausschalten, verliert das Arsenal seine abschreckende Wirkung. In diesem „Versteckspiel“ haben sich die Gewichte verschoben: Fortschritte bei der Sensortechnik und Datenverarbeitung lassen es heute möglich erscheinen, auch U-Boote oder straßenmobile Raketen in Echtzeit zu lokalisieren und in Präventivschlägen auszuschalten. Diese neuartige Verwundbarkeit betrifft besonders Nordkorea und China.<sup>13</sup> In der Folge haben beide starke Anreize, ihre Arsenale zu vergrößern. Eine Rüstungsbegrenzung wäre damit erst auf einem höheren Niveau vereinbar.

**10** Vgl. Julian Borger, Hotlines „Ring Out“: China’s Military Crisis Strategy Needs Rethink, Says Biden Asia Chief, 6.5.2021, [www.theguardian.com/world/2021/may/06/hotlines-ring-out-chinas-military-crisis-strategy-needs-rethink-says-biden-asia-chief-kurt-campbell](https://www.theguardian.com/world/2021/may/06/hotlines-ring-out-chinas-military-crisis-strategy-needs-rethink-says-biden-asia-chief-kurt-campbell).

**11** Vgl. Austin Long, Myths Or Moving Targets? Continuity and Change in China’s Nuclear Forces, 4.12.2020, <https://warontherocks.com/2020/12/myths-or-moving-targets-continuity-and-change-in-chinas-nuclear-forces>.

**12** Zu weiteren Grenzen der Abschreckungsfähigkeit vgl. Jonas Schneider, Nuclear Proliferation and International Stability, in: Klaus Larres/Ruth Wittlinger (Hrsg.), Understanding Global Politics. Actors and Themes in International Affairs, New York 2020, S. 409–425.

**13** Vgl. Keir Lieber/Daryl G. Press, The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence, in: International Security 4/2017, S. 9–49, hier S. 32–48.

Die vierte Erosionsursache besteht in innenpolitischen Widerständen in den USA. Die Situation, dass China frei von vertraglichen Zwängen aufrüsten konnte und weiter kann, hat dazu beigetragen, bilaterale Rüstungskontrollverträge als sicherheitspolitisches Instrument in Washington zu diskreditieren.<sup>14</sup> Vor allem in der Republikanischen Partei hat die Unterstützung für eine zurückhaltende US-Kernwaffenpolitik stark nachgelassen.<sup>15</sup> Damit Verträge mit den USA über nukleare Rüstungsbegrenzung in Kraft treten können, müssen sie aber im US-Senat von einer Zweidrittelmehrheit ratifiziert werden. Eine solche überparteiliche Mehrheit zu bilden, ist heutzutage wegen der scharfen politischen Polarisierung in Amerika extrem schwierig: Rüstungskontrollverträge, die nicht auch Beijing binden, durch den Kongress zu bringen, dürfte künftig höchstens noch republikanischen Präsidenten gelingen.<sup>16</sup> Gerade diese werden aber an Rüstungsbegrenzung ohne China kaum noch interessiert sein.

## FOLGEN DER EROSION

Bereits vor dem Ukraine-Krieg hatte die schwierige Lage der nuklearen Rüstungskontrolle negative, aber keineswegs dramatische Effekte auf die internationale Politik. Die Gefahr, dass Russland oder die Nato Kernwaffen gegeneinander einsetzen, war 2021 trotz des Zerfalls der Rüstungskontrollarchitektur minimal. Zwar konnte ein Atomschlag, der als Folge eines Unfalls zustande kommt (*accidental escalation*), nie völlig ausgeschlossen werden. Die Geschichte zeigt jedoch, dass solche Gefahrensituationen fast nur in internationalen Krisen auftreten; abseits von Krisen ist das Risiko verschwindend gering.<sup>17</sup> Die Gefahr von nuklearen Eskalationen, die entstehen, weil in einem Konflikt das militärische Handeln

**14** Vgl. Jonas Schneider/Oliver Thränert, Chinas nukleare Aufrüstung betrifft auch Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 20/2022.

**15** Vgl. Van Jackson, Reducing or Exploiting Risk? Varieties of US Nuclear Thought and Their Implications for Northeast Asia, Asia-Pacific Leadership Network, Special Report, Februar 2022, S. 9–13.

**16** Vgl. Sarah E. Kreps/Elizabeth N. Saunders/Kenneth A. Schultz, The Ratification Premium: Hawks, Doves, and Arms Control, in: World Politics 4/2018, S. 479–514.

**17** Vgl. Michael D. Cohen, How Nuclear Proliferation Causes Conflict: The Case for Optimistic Pessimism, in: Nonproliferation Review 3–4/2016, S. 432ff.

des Gegners falsch interpretiert wird (*inadvertent escalation*), kann indessen durch effektive Krisenkommunikation fast vollständig beseitigt werden. Zwischen den USA und Russland gibt es erprobte Gesprächskanäle, um diese Risiken einzuhegen – und sie wurden erfolgreich genutzt, etwa vor dem Hintergrund des Krieges in Syrien.<sup>18</sup> Gefährlicher sind die Spannungen in Asien bei Abwesenheit belastbarer Gesprächskanäle mit Beijing und Pjöngjang. Das Ausbleiben ernster Krisen mit China in den vergangenen 25 Jahren hat dies nur verdeckt. In der Nuklearkrise mit Nordkorea 2017 war das Eskalationsrisiko dagegen hoch.<sup>19</sup>

Die Gefahr einer vermehrten Proliferation von Kernwaffen wird oft mit Misserfolgen bei der Rüstungsbegrenzung verknüpft. Pessimisten befürchten schon lange, dass das Stocken bei der nuklearen Abrüstung den Vertrag über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (Nuclear Nonproliferation Treaty, NPT) aushöhlt. In dieser Lesart basiert die Stabilität des NPT auf einem Tauschgeschäft, bei dem die Staaten ohne Atomwaffen ihren Verzicht primär daran geknüpft haben, dass die Kernwaffenstaaten langfristig abrüsten. Die Sorge, der mangelnde Fortschritt bei der Abrüstung würde zu NPT-Austritten von Nichtkernwaffenstaaten führen, war jedoch stets übertrieben. Das Festhalten der Atommächte an ihren Arsenalen mag ungerecht sein. Das Überleben des NPT hängt aber nicht von der maximalen Gerechtigkeit seiner Bestimmungen oder deren Umsetzung ab. Entscheidend ist dafür, dass der Vertrag allen Seiten Vorteile bringt und Parteien im Falle ihres NPT-Austritts mit kollektiven Sanktionen der Großmächte rechnen müssen.<sup>20</sup> Kein Staat war bislang bereit, diese Kosten zu tragen.<sup>21</sup>

Obschon die Frustration über Abrüstungsfragen den NPT nie ins Wanken brachte, hat diese Enttäuschung die Polarisierung unter den NPT-Mitgliedern verschärft. Viele Staaten halten die

schrittweise Reduzierung der Arsenale, wie sie New START verkörpert, für gescheitert; ein Teil hat sich inzwischen der kompletten sofortigen Ächtung der atomaren Abschreckung verschrieben. Ergebnis ihrer Mühen ist der 2021 in Kraft getretene Atomwaffenverbotsvertrag (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW). Dass sich der Vertrag international durchsetzt, ist allerdings unrealistisch.<sup>22</sup> Dennoch verstärkte er bis zum Ukraine-Krieg die Spaltungen über Atomwaffen: Die Konfliktlinie im NPT zwischen dem auf Abschreckung setzenden Norden, bestehend aus den Kernwaffenstaaten und den US-Alliierten, und dem nicht-nuklearen Globalen Süden ist tiefer geworden.<sup>23</sup> Hinzu kommen Spannungen unter den US-Alliierten darüber, wie rigoros der TPNW abzulehnen sei, weil er sich gegen das Fundament ihrer Allianzen – den Schutz durch nukleare Abschreckung – richtet. Norwegen und Deutschland, die dem TPNW zwar nicht beitreten, aber als einzige Nato-Länder 2021 erklärten, am ersten Treffen der TPNW-Staaten im Juni 2022 als Beobachter teilnehmen zu wollen, hatten damit in der Nato für Streit gesorgt.<sup>24</sup>

Schließlich stellt sich die Frage, ob die Erosion der Rüstungskontrolle ein nukleares Wettrüsten ausgelöst hat. Bisher ist dies nicht der Fall. Seit dem Ende des INF-Vertrags hat weder Moskau noch Washington eine einzige zusätzliche Rakete stationiert, die durch den Vertrag verboten gewesen wäre. Russland besitzt einige solcher Waffen – wie vor 2019. Die USA entwickeln sie, gehen aber nicht den Schritt zur Produktion. Scheinbar genügt die bloße Fähigkeit auf US-Seite, die Raketen zügig bauen zu können, um weitere russische Stationierungen in Europa abzuschrecken.<sup>25</sup>

Im Interkontinentalbereich entwickelt Moskau teils neuartige Systeme, wobei der Gesamtumfang seines Arsenalen gleichgeblieben ist. Beijing rüstet bei verbunkerten Raketen stark auf. Washington reagiert darauf bisher nicht: Hier

**18** Vgl. Caitlin Talmadge, Putin Just Tested a New Long-Range Missile. What Does That Mean?, 23. 4. 2022, [www.washingtonpost.com/politics/2022/04/23/russia-sarmat-missile-test-arms-control](http://www.washingtonpost.com/politics/2022/04/23/russia-sarmat-missile-test-arms-control).

**19** Vgl. Van Jackson, *On the Nuclear Brink: Trump, Kim, and the Threat of Nuclear War*, Cambridge 2018.

**20** Vgl. Liviu Horowitz, *Beyond Pessimism: Why the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Will Not Collapse*, in: *Journal of Strategic Studies* 1–2/2015, S. 126–158.

**21** Nur Nordkorea ist aus dem NPT ausgetreten – jedoch aus Gründen der nationalen Sicherheit.

**22** Vgl. Jonas Schneider, *Kernwaffenverbotsvertrag: Das Inkrafttreten ist kein Durchbruch*, SWP-Aktuell 3/2021.

**23** Vgl. Jana Baldus/Harald Müller/Carmen Wunderlich, *The Global Nuclear Order and the Crisis of the Nuclear Nonproliferation Regime: Taking Stock and Moving Forward*, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 2/2021, S. 195–218.

**24** Vgl. Thomas Gutschker, *Die NATO ärgert sich über die Ampel*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. 12. 2021, S. 6.

**25** Vgl. James Fergusson, *The New Nuclear Arms Race That Wasn't*, 20. 11. 2020, <https://macdonaldlaurier.ca/new-nuclear-arms-race-wasnt-james-fergusson-inside-policy>.

findet mithin eine chinesische Aufholjagd statt, kein trilaterales Wettrennen. Als Konsequenz der amerikanischen Kündigung des ABM-Vertrags 2002 können nur Russlands qualitative Innovationen gelten, nicht Chinas quantitatives Nachziehen. Ausschlaggebend für Letzteres ist eher, dass das Pentagon im vergangenen Jahrzehnt Durchbrüche bei nicht-nuklearen Offensivwaffen erzielt hat, die Chinas Vergeltungsfähigkeit viel stärker gefährden, als es die Raketenabwehr tut, und dass die politische Rivalität mit den USA enorm an Schärfe gewonnen hat.<sup>26</sup>

### NACH RUSSLANDS ANGRIFF AUF DIE UKRAINE

Mehr als ein halbes Jahr, nachdem Russland die Ukraine angegriffen hat, lassen sich erste Schlüsse ziehen, welche Auswirkungen dieser Krieg auf die atomare Rüstungskontrolle und indirekt auf die internationale nukleare Ordnung hat. Der sichtbarste Effekt war, dass die US-Regierung gleich nach Kriegsbeginn die Vorgespräche über einen Nachfolgevertrag für New START aussetzte. Diesen zuvor schon inhaltlich schwierigen Diskussionen läuft nun die Zeit davon, da der Vertrag 2026 endgültig ausläuft. Die bereits vor dem Krieg starken innenpolitischen Widerstände in den USA gegen bilaterale Rüstungskontrollverträge mit Russland dürften infolge von Putins Angriffskrieg noch wachsen. Bisher jedoch halten beide Staaten die Obergrenzen von New START weiter ein und tauschen, wie im Vertrag vorgesehen, die diesbezüglichen Daten aus. Zudem haben beide Regierungen jüngst erklärt, dass es auch nach 2026 für die strategischen Waffen ihrer Länder Obergrenzen brauche – zur Not auch in nicht-vertraglicher Form.<sup>27</sup>

Die für die nukleare Risikoreduzierung gedachten Kommunikationskanäle zwischen Moskau und Washington scheinen trotz des Krieges weiterhin zu funktionieren. Als etwa Russland im April seine neueste Interkontinentalrakete testete, hat das russische Militär einen etablierten Gesprächskanal genutzt, um das Pentagon vorab da-

rüber in Kenntnis zu setzen und eine ungewollte Eskalation zu vermeiden.<sup>28</sup> Damit die USA und Russland wegen der Ukraine nicht in einen größeren Krieg miteinander geraten, haben sie Anfang März 2022 noch eine Deeskalationshotline zwischen dem US-Militärkommando für Europa und dem Verteidigungsministerium in Moskau eingerichtet.<sup>29</sup> Obschon Schritte zur Risikoreduzierung gefühlt nie genug sind: Die Krisenkommunikation funktioniert; das Risiko unbeabsichtigter Atomschläge erscheint minimal. Das gleiche gilt für das Abfeuern von Kernwaffen als Folge eines Unfalls. Das Risiko dafür ist weiterhin sehr gering, weil Russland trotz aller Drohungen seine Kernwaffen bisher nicht in erhöhte Alarmbereitschaft versetzt hat oder sie aus ihren Lagern geholt hat.<sup>30</sup> Ein voll beabsichtigter Ersteinsatz von Russlands Kernwaffen ist ohnehin extrem unwahrscheinlich.<sup>31</sup>

Eine Nebenwirkung des Ukraine-Krieges ist, dass er viele Fragen zur Proliferation von Kernwaffen aufwirft. Kyjiw hatte 1994 seine von der Sowjetunion geerbten Atomwaffen abgegeben. Hierbei erhielt es negative Sicherheitsgarantien von Russland, den USA und dem Vereinigten Königreich: Zusagen, dass sie die Ukraine nicht angreifen würden. Könnten künftige nukleare Deals – etwa mit Nordkorea oder Iran – daran scheitern, dass Putins Angriffskrieg solche maßgeschneiderten Garantien entwertet hat? Zudem genießen alle Nichtkernwaffenstaaten des NPT allgemeine negative Sicherheitsgarantien der Vetomächte des UN-Sicherheitsrats. Sind diese nun auch wertlos? Und werden Dritte aus der Lage, dass die Atommacht Russland den Nichtkernwaffenstaat Ukraine überfallen und mit Nukleardrohungen ein direktes Eingreifen der Nato abwenden konnte, die Lehre ziehen, sie bräuchten selbst unbedingt die Bombe?

Diese Proliferationsängste sind unbegründet. Die Führer von Nordkorea und Iran misstrauen den Sicherheitszusagen der USA; das taten sie

<sup>26</sup> Vgl. Tong Zhao, *Digging Deep Into China's Motivations and Intentions*, in: *Arms Control Today* 10/2021, S. 42f.; ders., *Twitter Thread*, 18. 10. 2021, <https://twitter.com/zhaot2005/status/1450035573364707331>.

<sup>27</sup> Vgl. Shannon Bugos, *Russian-U.S. Arms Dialogue Remains Uncertain*, in: *Arms Control Today* 6/2022, S. 29f.

<sup>28</sup> Vgl. Talmadge (Anm. 18).

<sup>29</sup> Vgl. Tara Copp, *US, Russia Agree to Deconfliction Hotline as Putin's Attack on Ukraine Escalates*, 3. 3. 2022, [www.defenseone.com/threats/2022/03/us-russia-agree-deconfliction-hotline-putins-attack-ukraine-escalates/362750](http://www.defenseone.com/threats/2022/03/us-russia-agree-deconfliction-hotline-putins-attack-ukraine-escalates/362750).

<sup>30</sup> Putins Ankündigung vom 27. Februar 2022 führte nur zu Personalaufstockungen, nicht aber zu substanziellen Schritten. Vgl. Liviu Horovitz/Lydia Wachs, *Russlands nukleare Drohgebärden im Krieg gegen die Ukraine*, SWP-Aktuell 28/2022.

<sup>31</sup> Vgl. ebd.

jedoch auch schon vor dem Ukraine-Krieg und ebenso vor der Besetzung der Krim 2014. Auch alle anderen Staaten, die für Proliferation infrage kommen, würden diesen Entschluss nicht an negativen Sicherheitsgarantien festmachen, egal in welcher Form.<sup>32</sup> Das Schicksal der Ukraine als nicht-nukleares Opfer spiegelt sich indes in Umfragen wider, die etwa in Mittelosteuropa auf eine gestiegene Wertschätzung der Bevölkerung für die Vorteile eigener Kernwaffen hindeuten.<sup>33</sup> Dem gefühlt gestiegenen Abschreckungswert stehen aber weiter enorme Nachteile und Risiken eines Kernwaffenbaus gegenüber, die für die allermeisten Regierungen den Verzicht nahelegen: von Sanktionen über eine Isolation bis zum Risiko eines Militärschlags.<sup>34</sup> Ohnehin besteht das Gros der Proliferationskandidaten aus Partnern und Alliierten der USA, und Washington ist immer noch in der Lage, die Sicherheitsbedürfnisse dieser Länder zu befriedigen.<sup>35</sup>

Moskaus Bruch internationaler Normen in der Ukraine scheint sogar die NPT-Staaten zusammenschweißt zu haben – zumindest ein wenig: Zwar konnten sich die TPNW-Vertragsstaaten bei ihrem ersten Treffen im Juni 2022 nicht dazu durchringen, Moskaus offensive atomare Drohgebärden zu verurteilen. Die Abschlussklärung kritisiert „alle und jegliche nuklearen Drohungen“ und setzt damit die russischen Tabubrüche mit der Abschreckungspolitik etwa der Nato gleich. Jedoch haben sich dieselben Staaten bei der Überprüfungskonferenz des NPT im August 2022 dann höchst pragmatisch verhalten. Sie haben bei ihren nuklearen Abrüstungsfordernungen sehr große Zugeständnisse gemacht, um die Konferenz keinesfalls scheitern zu lassen; erst Russland zerstörte den Konsens. Abseits des NPT-Regimes haben Putins Krieg und nukleare Drohungen auch den Dissens in der Nato über

den Umgang mit TPNW-Vertragsstaaten verdrängt – obwohl im Juni auch noch Belgien und die Niederlande als Beobachter am TPNW-Treffen teilnahmen.

## AUSBLICK

Die atomare Rüstungskontrolle befindet sich in keiner einfachen Situation. Bislang sind die Negativfolgen ihrer andauernden Schwächephase jedoch gering. Ebenso wirkt Russlands Krieg gegen die Ukraine nicht als „Todesstoß“ für die Rüstungskontrolle oder die nukleare Ordnung.

Bei der Rüstungsbegrenzung sind die Aussichten für neue Vertragswerke mit Russland allein wegen der Widerstände im US-Kongress sehr schlecht. Es scheint aber möglich, dass sich Washington und Moskau weiter an die Obergrenzen von New START halten, auch falls der Vertrag ersatzlos ausläuft. Ob das gelingt, wird maßgeblich davon abhängen, wie rasch China sein Arsenal an Interkontinentalraketen ausbaut und ob der dann amtierende US-Präsident glaubt, mit dieser Aufrüstung leben zu können, ohne die amerikanischen Nuklearstreitkräfte ebenfalls auszubauen.

Wenn die Bestandsaufnahme zur Rüstungskontrolle eines gezeigt hat, dann wie wertvoll effektive Gesprächskanäle für die nukleare Risikoreduzierung im Krisenfall sind. Zwischen den USA und Russland läuft vieles nicht gut, aber die Krisenkommunikation scheint zu funktionieren. Umso besorgniserregender ist daher das Fehlen solcher Verständigungsmöglichkeiten zwischen den USA und China. Diese zu schaffen, muss eine Hauptaufgabe künftiger Politik sein. Nukleare Rüstungskontrolle darf sich aber nicht in der Risikoreduzierung erschöpfen: Mit der Gegenseite nur regelmäßig vertraut zu sprechen, während die Arsenale wachsen, wird in Demokratien nicht lange durchzuhalten sein.

**32** Vgl. Robert Einhorn, Ukraine, Security Assurances, and Nonproliferation, in: Washington Quarterly 1/2015, S. 47–72.

**33** Vgl. Lauren Sukin/Alexander Lanoszka, Poll: Russia's Nuclear Saber-Rattling Is Rattling Neighbors' Nerves, 15.4.2022, <https://thebulletin.org/2022/04/poll-russias-nuclear-saber-rattling-is-rattling-neighbors-nerves>.

**34** Vgl. Jeffrey W. Knopf, Why the Ukraine War Does Not Mean More Countries Should Seek Nuclear Weapons, 12.4.2022, <https://thebulletin.org/2022/04/why-the-ukraine-war-does-not-mean-more-countries-should-seek-nuclear-weapons>.

**35** Vgl. Hal Brands, Keeping Putin's Nuclear Threats from Launching an Arms Race, 11.7.2022, [www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-07-11/ukraine-war-keep-putin-s-nuclear-threat-from-launching-global-arms-race](https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-07-11/ukraine-war-keep-putin-s-nuclear-threat-from-launching-global-arms-race).

## JONAS SCHNEIDER

ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Er forscht zu nuklearer Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungspolitik. [jonas.schneider@swp-berlin.org](mailto:jonas.schneider@swp-berlin.org)

# VERTRAUTES MISSTRAUEN

## Perspektiven eines nachhaltigen Multilateralismus

*Daniel Jacobi · Jens Bartsch · Gunther Hellmann*

Die Zuspitzung der internationalen Lage in den vergangenen Jahren, gipfelnd in der russischen Invasion der Ukraine, hat viele Reaktionen provoziert. In der deutschen Debatte wurde die „Zeit des geordneten Multilateralismus“ in Europa und der Welt für beendet erklärt,<sup>01</sup> aber auch vehement dessen Weiterentwicklung gefordert.<sup>02</sup> Diese Widersprüchlichkeit verwundert nicht, denn zwei Drittel der Deutschen haben den Begriff noch nie gehört oder wissen nicht, was er bedeutet.<sup>03</sup> Diesem Befund steht mit dem russischen Angriffskrieg ein Konflikt mit globalen Auswirkungen auf die Energie- und Nahrungsmittelversorgung gegenüber, der bestehende sicherheitspolitische Problemlagen eskalieren lässt. Zwar wird auch weiterhin allseits beteuert, dass globale Sicherheitsprobleme nur multilateral lösbar seien. Sobald aber wirksame multilaterale Lösungen, etwa gegen die destabilisierenden Auswirkungen des Klimawandels oder den transnationalen Terrorismus, zur Diskussion gestellt werden, scheitern sie allzu oft an nationalen Egoismen.

Gerade das Beispiel Deutschlands zeigt, wie schwerwiegend diese Entwicklungen sind: Dem Angriff Russlands steht eine deutsche Sicherheitspolitik gegenüber, die auch in der Beschreibung ihrer Insider bereits zuvor ihre Verankerung verloren hatte.<sup>04</sup> Was heute als „Zeitenwende“ beschrieben wird, begann bereits 2014 mit der russischen Annexion der Krim, der Beschädigung des transatlantischen Bündnisses unter US-Präsident Donald Trump sowie der Renationalisierung Europas im Umfeld des Brexit.<sup>05</sup> Für ein Land, in dessen sicherheitspolitische DNA der Multilateralismus als „Lebensversicherung“<sup>06</sup> integriert ist, sind solche Entwicklungen umso bedrohlicher.

Die verkoppelten Prozesse des Aufstiegs autoritärer Mächte und des „Verfalls“ der liberalen Weltordnung haben das von deutscher Einheit und europäischer Integration getragene Gefühl der Deutschen unterminiert, „von Freunden umzingelt“<sup>07</sup> zu sein. Der Krieg in der Ukraine stellt

nun die europäische Nachkriegsordnung infrage und damit auch die Zukunft des Multilateralismus als jene sicherheitspolitische Handlungsweise, die über ihre auf Langfristigkeit ausgelegten regelbasierten Arrangements das Fundament für Freiheit, Sicherheit und Wohlstand liefert. Denn inzwischen ist ein globaler Streit darüber entbrannt, was Multilateralismus überhaupt bedeutet, wem er dienen soll und wie multilaterale Sicherheitspolitik künftig aussehen könnte.

In diesem Beitrag werden wir zunächst das klassische Verständnis multilateraler Sicherheitspolitik schärfer konturieren, um dann darzulegen, in welcher Dimension Multilateralismus heute besonders umkämpft ist. Im Anschluss zeigen wir Möglichkeiten auf, wie multilaterale Sicherheitspolitik weitergedacht werden kann, um globale Konfliktkonstellationen einzuhegen.

### KLASSISCHE GRUNDLAGEN

Das erste Grundmerkmal des Multilateralismus, die **gegenseitige Anerkennung staatlicher Souveränität**, geht auf die Zeit des Westfälischen Friedens von 1648 zurück. Anerkennung bedeutete dabei die wechselseitige Anerkennung als souveräne Staaten und damit die wechselseitige Zuschreibung von legitimer staatlicher Handlungsfähigkeit. Souveränität ist prozessual zu denken, das heißt, sie besteht nur dann, wenn sie immer wieder wechselseitig bestätigt wird. Dieses „Überlebensprinzip“<sup>08</sup> funktioniert als ultimative (Anerkennungs-)Regel internationaler Politik in dem Sinne, dass es sowohl das Konzept des Staates als auch das einer internationalen Staatengemeinschaft überhaupt erst konstituiert.<sup>09</sup>

Das zweite Grundmerkmal, **diffuse Reziprozität**,<sup>10</sup> lässt sich aus dieser Wechselseitigkeit ableiten. Aber wechselseitige Anerkennung allein unterscheidet Multilateralismus noch nicht ausreichend von uni- und bilateralen Praktiken. Während unilaterales Vorgehen ohne jegliche

Form der Reziprozität auskommt, sind im Falle bilateraler Wechselseitigkeit Vorteile und direkte Gegenleistungen in Form spezifischer Reziprozität für beide Teilnehmer leicht kalkulierbar: In einem *quid pro quo* ist oft abzusehen, welche Reaktion zu erwarten ist. Wegen seiner Grundstruktur mit drei oder mehr Teilnehmern zeichnet sich multilaterales Handeln dagegen meist durch eine diffuse Reziprozität aus: Vorteile werden nicht als direkte Gegenleistungen, sondern in Form eines groben Ausgleichs über einen längeren Zeitraum verrechnet. Dabei kommen Vorteile allen beteiligten Akteuren auf der Grundlage einvernehmlich festgelegter Prinzipien zu. Zentral ist hier der Begriff der „Einvernehmlichkeit“: Während bilaterale Arrangements nur eine Zweierbeziehung strukturieren müssen, eröffnet sich über eine Teilnehmerzahl von drei oder mehr ein weitaus größeres Feld an Erwartungen und Handlungsmöglichkeiten. Die ab drei Teilnehmern notwendig werdende systematische Einbeziehung heterogener Sichtweisen, aber auch möglich werdender Rollen – des vermittelnden, störenden oder „lachenden“ Dritten<sup>11</sup> – führen zu anderen Formen der Institutionalisierung. Das

zeigt sich im Vergleich von Sicherheitsarrangements: Reichte in der Zweierbeziehung der Supermächte des Kalten Krieges noch ein einziges „rotes Telefon“, um Eskalationen zu verhindern, sind in heutigen Konfliktsituationen fast immer komplexere Lösungen gefragt, die eine Einbindung von nicht-staatlichen Gruppen, Nachbarstaaten oder Regionalmächten erfordern.

Das dritte Grundmerkmal, **Inklusivität**, bedeutet zum einen, dass Vereinbarungen so formuliert werden, dass eine prinzipielle Offenheit für alle Staaten signalisiert wird, die bereit sind, einen Beitrag zur Lösung des jeweiligen Problems zu leisten. Zum anderen verleiht Inklusivität Vereinbarungen auch ein gewisses Maß an Legitimität, sodass sogar diejenigen, die nicht bereit sind, sich zu beteiligen, Lösungsmaßnahmen zumindest nicht verhindern. Die allgemeinen Verhaltensgrundsätze, die multilateralen Vereinbarungen zugrunde liegen, unterstreichen gerade im sicherheitspolitischen Bereich diese Einbeziehung, indem sie die Unteilbarkeit bestimmter Güter betonen, wie etwa Frieden und Freiheit: Unsicherheit betrifft immer ganze Regionen, ihre Auswirkungen machen nicht vor mentalen und politischen Grenzen Halt.

Das vierte Grundmerkmal, **Gewaltfreiheit**, zeigt sich darin, dass Staaten bereit sind, sich zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten in multilaterale sicherheitspolitische Rahmen einbinden zu lassen. Beispielhaft sind die Verhandlungen des Helsinki-Prozesses in den 1970er Jahren, als die beiden Bündnissysteme des Kalten Krieges erklärten, zumindest prinzipiell auf gewaltsame Mittel zur Lösung von Problemen zu verzichten. Hinzu kommt, dass die meisten Herausforderungen multilateraler Sicherheitspolitik nicht in einer einmaligen Aktion überwunden werden können, sondern nachhaltige Zusammenarbeit erfordern. Da die Machtverteilung in Konstellationen mit drei oder mehr Teilnehmern in aller Regel asymmetrisch ist und auf wechselnden Koalitionen beruht, ist gezielte Gewaltanwendung zudem deutlich erschwert. Die Herausforderung, breite und handlungsfähige Militärkoalitionen zu bilden,<sup>12</sup> sieht man nicht nur am Beispiel der UN, sondern auch bei der Konstruktion von „Koalitionen der Willigen“.

Diese vier Prinzipien zeigen, dass multilaterale Sicherheitspolitik eine politische Praxis ist, die vor allem eine bestimmte globale Ordnungsstruktur

01 Vgl. Albrecht Meier, Deutschland first, Europa second, 15. 6. 2018, [www.tagesspiegel.de/22697392.html](http://www.tagesspiegel.de/22697392.html).

02 Vgl. Kanzlerin Merkel in Paris: Multilateralismus weiterentwickeln, 26. 3. 2019, [www.bundeskanzler.de/-1594522](http://www.bundeskanzler.de/-1594522).

03 Vgl. Umfrage: Gemeinsam oder allein?, 11. 11. 2019, <https://koerber-stiftung.de/projekte/paris-peace-forum/umfrage-gemeinsam-oder-allein>.

04 Vgl. Thomas Bagger, The World According to Germany: Reassessing 1989, 22. 1. 2019, [www.atlantik-bruecke.org/the-world-according-to-germany-reassessing-1989](http://www.atlantik-bruecke.org/the-world-according-to-germany-reassessing-1989).

05 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.

06 Heiko Maas zit. nach Deutsche Botschaft Sofia, 17. 6. 2019, [www.facebook.com/DeutscheBotschaftSofia/posts/10156558188043111](https://www.facebook.com/DeutscheBotschaftSofia/posts/10156558188043111).

07 Gunther Hellmann, „Umzingelt von Freunden“ war gestern. Deutschlands schwindende Sicherheit, in: APuZ 36–37/2018, S. 23–28.

08 Adrian Florea, De Facto States: Survival and Disappearance (1945–2011), in: International Studies Quarterly 2/2017, S. 337–351, hier S. 346.

09 Vgl. Thomas M. Franck, The Power of Legitimacy among Nations, New York–Oxford 1990, S. 186–194.

10 Vgl. Robert O. Keohane, Reciprocity in International Relations, in: International Organization 1/1986, S. 1–27, hier S. 4.

11 Vgl. Georg Simmel, Die quantitative Bestimmtheit der Gruppe, in: ders., Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin 2013 (1908), S. 83–104.

12 Vgl. Marina Henke, Constructing Allied Cooperation, Ithaca 2019.

tur befördert – und erst in zweiter Linie Ausdruck ideeller Überzeugungen ist. Dies wird gerade in aktuellen Debatten deutlich: Während der Multilateralismus der Nachkriegsordnung Ausdruck der globalen Dominanz „westlicher“ Ordnungspräferenzen war, zeigen Debatten über das „Ende der liberalen Ordnung“ und den „Aufstieg des Autoritarismus“, dass das Ordnungsprinzip als solches nicht kritisiert wird und insbesondere die ersten beiden Grundmerkmale kaum in Zweifel gezogen werden. Allerdings wird umso heftiger darüber gestritten, wie ein „wahrer Multilateralismus“ im Sinne „demokratischerer internationaler Beziehungen“ verstanden werden kann, wie sie von der selbst wenig demokratischen Volksrepublik China gefordert werden.<sup>13</sup> Die aktuellen Anfechtungen des Multilateralismus beziehen sich somit weniger auf diesen als ordnendes Makroprinzip als auf seine Ausgestaltung auf der Mikroebene und darauf, was wie in welchen multilateralen Formaten umgesetzt werden soll – und wer diese kontrolliert.

### ZWISCHEN INKLUSION UND EXKLUSION

Inklusion ist eines der zentralen Versprechen des Multilateralismus als „Lebensform“.<sup>14</sup> Erst dadurch, dass die Teilnahme im Prinzip allen offen steht, die bereit sind, diese Lebensform zu übernehmen und ihre Regeln zu befolgen, kann er zur Grundlage einer regelbasierten Weltordnung werden. In der Praxis erfordert multilaterales Handeln dennoch die Unterscheidung zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern – und damit implizit den Ausschluss derjenigen, die nicht ausdrücklich einbezogen sind. Mehr noch: Die meisten multilateralen Institutionen und Koalitionen haben nicht nur einen begrenzten Kreis tatsächlicher, sondern auch potenzieller Mitglieder. Selbst oft als universell angesehene Institutionen wie die UN verschließen ihre Türen für nicht von (allen) ihren Mitgliedern anerkannte Staaten. Wer nicht die Kriterien eines „staatlichen“ Akteurs erfüllt, kann nicht einmal einen Aufnahmeantrag stellen.

**13** Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, 4. 2. 2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.

**14** A. J. R. Groom, Multilateralism as a Way of Life in Europe, in: Edward Newman/Ramesh Thakur/John Tirman (Hrsg.), *Multilateralism under Challenge? Power, International Order and Structural Change*, Tokyo–New York–Paris 2006, S. 460–480.

Exklusion stellt sich hier immer als eine graduelle Unterscheidung dar: von gezielten, sektoral begrenzten Zugangsverweigerungen, wie dem Verbot von Firmenübernahmen durch Unternehmen aus einem bestimmten Land, über wirtschaftliche Sanktionen bis hin zum vollständigen Ausschluss anhand eines Freund-Feind-Schemas. Viele dieser Praktiken der Grenzziehung konnten lange Zeit nur durch das Fehlen von Alternativen zu Institutionen wie der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds aufrechterhalten werden, die durch westliche Staaten dominiert waren. In unserer zumindest wirtschaftlich zunehmend multipolaren Gegenwart herrscht jedoch eine paradoxe Situation: Aufsteigende autoritäre Staaten wie China „sezieren und re-kodieren“<sup>15</sup> zentrale Bausteine der „westlichen“ Ordnungsdebatten rund um den Multilateralismus, um diesen zum Aufbau einer Ordnung mit von ihnen kontrollierten Alternativ-Organisationen zu nutzen. Zentrales Feld dieser versuchten Umschriften etablierter Exklusions- und Inklusionspraktiken ist dabei die Forderung nach einer „demokratischeren“ und inklusiveren globalen Sicherheitsgovernance.

### MULTILATERALE SICHERHEITSPOLITIK UND DEMOKRATIE

In der Tat machen es westliche Staaten ihren Herausforderern hier leicht, grundlegende Kritik zu äußern und so die Legitimität klassischer multilateraler Sicherheitsarrangements anzufechten. Nicht nur weisen viele Institutionen tatsächlich kaum zu leugnende Defizite hinsichtlich der Mitwirkungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Gruppen oder Staaten des Globalen Südens auf. Auch der Versuch, diese Ordnung zu stabilisieren, stützt sich oft auf ein Demokratieverständnis, das auf viele der Staaten und Gesellschaften, um deren Loyalität Demokratien und Autokratien ringen, eher exkludierend als inkludierend wirkt.

Das Problem von Initiativen wie der vom ehemaligen britischen Premierminister Boris Johnson vorgeschlagenen „D10“, in der „führende“, überwiegend westliche Staaten im Zuge eines „demokra-

**15** Nele Noesselt, Multilateralismus-Debatten im Schatten von Weltordnungskontroversen: Globaler Multilateralismus statt Multipolaritätvisionen, 27. 1. 2022, <https://multilateralismus.com/de/blog/noesselt-globaler-multilateralismus-statt-multipolaritativisionen>.

tischen Multilateralismus“ fundamentale Entscheidungen über globale Sicherheitsprobleme treffen, liegt in ihrem Demokratieverständnis: Demokratie wird auf einen fixen Satz von Werten reduziert. Der Umstand, dass diese Werte selbst das Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse mit prinzipiell offenem Ausgang sind, geht dabei ebenso verloren wie das Bewusstsein dafür, welche kulturellen, historischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen diese Entwicklungen erst ermöglicht haben. Demokratie wird enthistorisiert, verdinglicht und damit als umso selbstverständlicher und universaler verstanden. Ähnlich der politischen Verwendung des Narrativs des „demokratischen Friedens“, wird Demokratie in Form des demokratischen Multilateralismus zum berichtigten (hier: sicherheitspolitischen) Hammer für eine Welt, deren Probleme nur aus Nägeln bestehen.

Entgegen der mit Demokratie assoziierten inklusiv-partizipatorischen Grundintention wirkt ein solcher „demokratischer Multilateralismus“ wie ein Exklusionsmechanismus: Selbst schuld ist, wer es (noch) nicht geschafft hat, eine Demokratie aufzubauen, obwohl doch das „westliche Vorbild“ so offensichtlich ist – so lautet überspitzt die zugrundeliegende Logik. Obwohl entscheidende Voraussetzungen – ehemalige Kolonie statt Kolonialmacht, Peripherie statt Zentrum des globalen Kapitalismus – nicht selten grundverschieden sind, werden damit Staaten ausgeschlossen, die sich zumindest selbst als eine Form der Demokratie verstehen, und das Risiko für Machtrivalitäten steigt.<sup>16</sup>

Ein derart starres Demokratieverständnis politisiert Identitäten und ist kooperativer Sicherheitspolitik wenig zuträglich, nicht zuletzt weil es das Ringen um Deutungshoheit in der Weltpolitik als einen epischen Kampf zwischen Gut und Böse darstellt – ein Bild, in dem weder für „beschädigte“ Demokratien innerhalb des westlichen Lagers noch für „kooperative“ Autokratien Platz bleibt. Zudem vermag es Realitäten wie den Demokratieverlust auf beiden Seiten des Atlantiks oder aus anhaltenden Rohstoffabhängigkeiten eingegangene Kooperationen mit neuen „verlässlichen und vertrauenswürdigen Partnern“<sup>17</sup> kaum mehr abzubilden.

**16** Vgl. Charles Kupchan/Leslie Vinjamuri, *How to Build an Order. An International Agenda for the Twenty-First Century*, 15.4.2021, [www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-04-15/how-build-order](http://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-04-15/how-build-order).

**17** Europäische Kommission, *Statement by President von der Leyen with Azerbaijani President Aliyev*, 18.7.2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_4583](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_4583).

Ein weiteres Problem der Inklusionsleistung multilateraler Sicherheitsarrangements zeigt sich in unklaren Mitgliedschaftskriterien. Ein Beispiel ist die von Deutschland und Frankreich ins Leben gerufene Allianz für den Multilateralismus: Sie ist zwar ein „Club der Demokratien“, mit Blick auf konkrete Mitgliedschaften „ist aber auch nicht gesagt, dass es sich [dabei] auch nur um Demokratien handelt“.<sup>18</sup> Ebenfalls Teil der Allianz sind „wichtige Partner“ wie etwa Jordanien. Auch der von US-Präsident Joe Biden ausgerufene Summit of Democracies sowie das D10-Strategieforum zwingen dazu, die Frage zu stellen, welcher Staat denn genau als „echte“ oder „führende“ Demokratie gelten kann und wer diese Abwägung in der Praxis trifft. In der Beantwortung dieser Fragen zeigt sich zum einen, dass bereits manche westliche Staaten hinsichtlich ihrer Demokratiequalität nicht besonders gut abschneiden. Zum anderen stützen die resultierenden Formate wiederum die Wahrnehmung, dass künftige Lösungsansätze zu einer globalen Sicherheitsordnung lediglich aus den ohnehin dominanten Staaten des Westens kommen könnten – und möglicherweise in letzter Konsequenz vor allem diesen zugutekämen.

## MULTILATERALE SICHERHEITSPOLITIK WEITERDENKEN

Das Beharren auf ein solches, im doppelten Sinne exklusives, Demokratieverständnis erscheint weniger als Teil der Lösung, sondern vielmehr als Problem, das die gegenwärtige globale sicherheitspolitische Lage zusätzlich destabilisiert. Die Forderung nach demokratischeren internationalen Beziehungen verlangt eine Antwort auf die Frage, wie multilaterale Sicherheitspolitik als ordnungsstiftende Praxis Formate entwickeln kann, die nicht nur im kleinen Kreis westlicher Demokratien, sondern auch bei anderen (nicht-)staatlichen Akteuren Kooperationsanreize setzen und so eine belastbare globale Sicherheitsarchitektur fördern können.

Wichtig ist hier die Beobachtung, dass der Multilateralismus weniger als strukturierendes Gestaltungsprinzip sicherheitspolitischer Ordnungen abgelehnt, sondern vielmehr über sei-

**18** Bundesaußenminister Heiko Maas auf der Bundespressekonferenz anlässlich der Vorstellung des „Weißbuch Multilateralismus“ am 19.5.2021, [www.youtube.com/watch?v=IYAvl0B3Gbl&t=1661s](https://www.youtube.com/watch?v=IYAvl0B3Gbl&t=1661s). Siehe auch <https://multilateralism.org>.

nen Gehalt gestritten wird. Er hat also immer noch ausreichend Strahlkraft, um einen inklusiven Austausch über globale Sicherheits- und Ordnungsfragen jenseits von Vormachtansprüchen zu ermöglichen. Zwar hat der Konflikt um die Ukraine, etwa mit dem gescheiterten Minsk-Format, fraglos die Begrenzungen multilateraler Konfliktlösungsansätze markiert, aber mit dem ukrainischen EU-Beitrittsesuch oder dem Nato-Beitritt Schwedens und Finnlands eben auch die anhaltende Attraktivität multilateraler Formate. Und die Sanktionen und Waffenlieferungen als Reaktion auf die russische Aggression widerlegen zumindest teilweise Zweifel an der Handlungsfähigkeit multilateraler Koalitionen.

Die Chancen eines nachhaltigen Multilateralismus liegen daher gerade nicht in der instrumentalisierenden Nutzung des Begriffes, sondern in seinem substanzialen Gehalt: Multilateralismus nicht verstanden als ein Code für eine multipolare Weltordnung oder ein Bekenntnis zu bereits existierenden Institutionen, sondern als ein Prinzip, das neue Möglichkeitsräume für einen Austausch auch zwischen Konkurrenten und Gegnern ermöglicht. Multilaterale Formate, die diese Anforderungen erfüllen, müssen in der Lage sein, Akteure in einer kognitiv, aber keinesfalls politisch voraussetzungsfreien Weise einzubinden. Das bedeutet nicht, in einen Dialog zu treten, in dem keine politischen „roten Linien“ oder Werte das Feld des Möglichen begrenzen. Aber es setzt voraus, dass Formate und Prozesse keine zusätzlichen, über die inhaltlichen Differenzen hinausgehenden Hürden auf den Weg zu Übereinkünften darstellen, so klein deren gemeinsamer Nenner auch sein mag.

Ein so verstandener nachhaltiger sicherheitspolitischer Multilateralismus bedeutet, alternative, nicht durch starke Assoziationen mit einzelnen Staaten oder Institutionen belastete Foren zu nutzen oder diese neu zu schaffen. Er erfordert, die eigenen demokratischen Überzeugungen in einem prozessualen Sinne ernst zu nehmen und konsequent anzuwenden – gerade gegenüber nicht-demokratischen Akteuren. Denn die Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse, die für einen solchen „kommunikativen Multilateralismus“ unerlässlich sind, können ohne demokratische Prinzipien wie der grundsätzlichen Offenheit für alle interessierten Akteure sowie deren gleichwertige Behandlung kaum funktionieren. Multilaterale sicherheitspolitische Formate und Institutionen müssen so reformiert oder entworfen werden, dass

sie in fortlaufenden Übersetzungsprozessen ein – manchmal sogar unfreiwilliges – adaptives Lernen im Umgang miteinander ermöglichen.

## KONSTRUKTIVES MISSTRAUEN

Ein Ansatz, der dies befördern könnte, ist die Rückbesinnung auf die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) während des Kalten Krieges. Dass Vertrauen das „höchste Gut“ in der Außen- und Sicherheitspolitik ist,<sup>19</sup> ist offenbar so selbstverständlich, dass zu wenig darüber nachgedacht wird, was zu tun ist, wenn es fehlt. Eine entscheidende Frage ist daher, wie das unumgängliche Vertrauen in politischen Beziehungen so gestärkt werden kann, dass es eine ordnungsstiftende Kraft entfaltet. Hier geht es nicht um das sich aus einer Vielzahl von persönlichen Interaktionen ergebende Vertrauen einzelner Akteure in ihre jeweiligen Gegenüber. Gleichzeitig kann es aber auch keine Lösung sein, individualistische Vertrauensbegriffe lediglich um eine systemische Dimension zu erweitern, also einer Dimension des Vertrauens, die sich nicht mehr auf das Handeln konkreter Personen bezieht, sondern auf Symbole, die wie etwa Geld oder Recht das unhinterfragte Funktionieren weltgesellschaftlicher Organisationszusammenhänge repräsentieren. Denn auch auf der systemischen Ebene hat die Vielzahl der Krisen und überbordenden Unsicherheitserfahrungen diese Basis des Vertrauens untergraben.

Von den VSBM bleibt jedoch die Einsicht, dass Vertrauen selbst im Konfliktfall ein Sicherheitsnetz liefern kann, das einen weiteren Austausch ermöglicht. Vertrauen ist eine Form der Komplexitätsreduktion, auf die man sich in unübersichtlichen Situationen verlassen kann. Diese „importiert“ aber nichts, etwa im Sinne einer Übernahme fremder Werte. Vielmehr werden diese gemeinsam erarbeitet, beständig überprüft und wirken gerade daher umso verlässlicher. Kurzum: Es geht um ein Design multilateraler Sicherheitsformate, das dabei hilft, Kooperationschancen über For(m)en eines reflektierten gemeinsamen Lernens zu maximieren und Möglichkeitsräume der Zusammenarbeit beständig auszuloten und zu nutzen.

Neue Sicherheitsformate benötigen eine Architektur, in der das Gegenteil des Vertrauens, das Misstrauen, und damit die beständige Über-

<sup>19</sup> Wolfgang Ischinger, *Welt in Gefahr: Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten*, Berlin 2018, S. 283f.

prüfung des Vertrauens im Sinne eines erlernten Vertrauens eingelassen ist. Diese Formate müssen gerade darauf hinweisen, dass man ihnen auch gerechtfertigt misstrauen kann, um wiederum die Prozesse der Vertrauensbildung auf der Grundlage dieser misstrauischen Überprüfung fortzusetzen. Vertrauen bedeutet also auch das gemeinsame Erlernen von Selbst-Vertrauen im Sinne eines gleichzeitig, wenngleich nicht notwendigerweise koordiniert ablaufenden Prozesses der Selbstaufklärung über die fortwährende Angemessenheit der eigenen Wahrnehmung der Welt und des Gegenübers.

Ein Beispiel aus der sicherheitspolitischen Praxis sind multilaterale Foresight-Foren, in denen gemeinsam versucht wird, sich auf denkbare Szenarien zukünftiger Problemstellungen internationaler Politik vorzubereiten.<sup>20</sup> Hier erhöht die Vielzahl der Beobachter nicht nur die Expertise, sondern auch die Zahl denkbare und vor allem gemeinsam erwartbarer Szenarien. Zudem geht es in diesen Austauschprozessen darum, Dispositionen zur gegenseitigen Überprüfung offenzulegen. Diesen kann man zunächst intuitiv misstrauen, um sich dann im Austausch darüber zu informieren, ob ihnen tatsächlich (nicht) zu trauen ist. Auch ein solcher Prozess wird kaum in ein umfassendes generalisiertes Vertrauen in den jeweils anderen münden. Aber ein denkbare Ergebnis könnte das allseitige Vertrauen darauf sein, zumindest wieder in der Lage zu sein, über das Gleiche zu sprechen, wenn von Konzepten wie einem „demokratischen Multilateralismus“ die Rede ist – ohne dabei notwendigerweise das Verständnis des anderen zu übernehmen.

Hier kommt wieder die demokratische Dimension multilateraler Sicherheitskooperation ins Spiel: In diesen Foren des Austauschs kommt eine Qualität demokratischer Verfahren zum Zuge, die noch viel grundlegender ist als alle von ihr ausgebildeten spezifischen Werte: das Wissen um die Umstrittenheit und Wandelbarkeit dieser Werte. Gerade die in der multilateralen Praxis unerlässlichen Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse sind ohne ein Mindestmaß an prozeduraler Demokratie nicht denkbar. Diese Erkenntnis ist keinesfalls gleichbe-

deutend mit der Annahme, dass sich hieraus eine universale Sicherheitsordnung samt der ebenso universalen Gültigkeit spezifischer demokratischer Werte ableiten ließe. Sie legt aber den Blick frei für das Wechselspiel von Position und Opposition – und damit der prinzipiellen Revidierbarkeit von Wahrnehmungen und Entscheidungen.

Eine weitergedachte multilaterale und demokratische Sicherheitspolitik ist somit möglich. Multilaterale Sicherheitskooperation nach den umrissenen Prinzipien ließe sich zunächst im Rahmen begrenzter Projekte verwirklichen – ohne den Anspruch, unmittelbar zur Lösung akuter Krisen beizutragen. Diese Projekte sollten sich nicht auf einen rein funktionalen Multilateralismus beschränken, in dem die Ergebnisse, nicht aber die Mittel und Partner zählen. Zwar sollten Formate problemspezifisch für alle Teilnehmer offen sein. Sie müssen aber in demokratische Strukturen eingelassen sein, die bereits über die Herleitung des Problems vertrauensbildend wirken können und damit die alte Idee der „gewinnfreien Werbung“<sup>21</sup> in eine neue Form multilateraler Kommunikation übersetzen. Das bedeutet, nicht aktiv zu „missionieren“, sondern auf Ausstrahlungseffekte zu setzen, die sich aus Formen des offenen Austauschs und ihrer Problemlösungskompetenz ergeben können.

Eine solche Forderung nach mehr Kommunikation klingt nach einer Selbstverständlichkeit. Doch wie der Verweis auf Vertrauen als eine zu wenig beachtete Grundvoraussetzung dieser gemeinsamen Form des Austauschs zeigt, kann eine Neubetrachtung scheinbarer Selbstverständlichkeiten helfen, neue Wege aufzuzeigen und multilaterale Sicherheitskooperationen weiterzudenken.

#### DANIEL JACOBI

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

[jacobi@soz.uni-frankfurt.de](mailto:jacobi@soz.uni-frankfurt.de)

#### JENS BARTSCH

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

[bartsch@soz.uni-frankfurt.de](mailto:bartsch@soz.uni-frankfurt.de)

#### GUNTHER HELLMANN

ist Professor für Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

[g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de](mailto:g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de)

<sup>20</sup> Vgl. Lars Brozus, Für einen vorausschauenden Multilateralismus, 4. 3. 2021, [www.swp-berlin.org/publikation/fuer-einen-vorausschauenden-multilateralismus](http://www.swp-berlin.org/publikation/fuer-einen-vorausschauenden-multilateralismus).

<sup>21</sup> Ernst-Otto Czempel, Strategien der Demokratisierung. Intervention und Freiheit im Zeitalter der Interdependenz, in: *Internationale Politik* 5/2005, S. 92–101, hier S. 101.

# Der APuZ-Podcast

Monatlich eine neue Folge  
zu einem spannenden Thema



Im Podcast „Aus Politik und Zeitgeschichte“ nehmen wir Sie mit zu unseren Expertinnen und Experten. Wir sind uns sicher, dass Sie und wir nach einer halben Stunde schlauer sind als vorher.

Neue Folgen gibt es einmal im Monat auf [bpb.de/apuz-podcast](https://bpb.de/apuz-podcast) und überall, wo Sie Podcasts hören.

# ZWISCHEN DEN BLÖCKEN

## Neutralität und Bündnisfreiheit

*Heinz Gärtner*

Neutralität bedeutet die Nichtbeteiligung eines Staates an einem Krieg oder einem bewaffneten Konflikt zwischen Staaten oder anerkannten Parteien in einem Bürgerkrieg. Einem neutralen Staat ist es laut dem Haager Abkommen von 1907 verboten, sein Territorium fremden Truppen zur Stationierung oder für die Austragung von kriegerischen Handlungen zur Verfügung zu stellen.<sup>01</sup> Insbesondere darf ein dauerhaft neutraler Staat keinem militärischen Bündnis angehören und keine Abkommen über kollektive Verteidigung schließen.<sup>02</sup>

Mit Beginn des Kalten Krieges verlegte sich der Schwerpunkt dieser Definition von der Nichtteilnahme an zwischenstaatlichen Kriegen und militärischen Konflikten auf die Nichtteilnahme an militärischen Bündnissen. Denn die Mitgliedstaaten eines Bündnisses verpflichten sich individuell und gemeinsam, Mitgliedern, die von außerhalb des Bündnisses bedroht oder angegriffen werden, unter Einschluss militärischer Mittel zu Hilfe zu kommen. So enthält etwa der Gründungsvertrag der Nato in Artikel V eine explizite Beistandsverpflichtung.

Ebenso wie Neutralität bedeutet Bündnis- oder Blockfreiheit den Verzicht auf Bündnismitgliedschaft. Bündnisfreie Staaten versuchen, die Verwicklung in Kriege von Bündnissen (*entrapment*) zu reduzieren, riskieren aber, im Notfall alleine gelassen zu werden (*abandonment*). Dafür nehmen sie eine kompromisslose Haltung zwischen rivalisierenden Bündnissen ein, die nicht notwendigerweise in offene Feindseligkeiten verwickelt sein müssen, aber ein konflikt- und spannungsgeladenes Verhältnis zueinander haben. Das traf insbesondere auf die Beziehungen zwischen den Blöcken im Kalten Krieg zu.

### ANOMALIE DES KALTEN KRIEGES

Am Ende des Zweiten Weltkrieges wurden die Grenzverläufe zwischen den von den Siegermächten eroberten Territorien bei den Konferenzen von

Teheran 1943 und Jalta 1945 bestätigt, und es entstanden politisch-militärische Einflusszonen in Europa. Sie wurden abgesichert: durch die USA mit dem Marshall-Plan und der Truman-Doktrin von 1947, durch die Sowjetunion mit dem Putsch in der Tschechoslowakei 1948 sowie den Interventionen in Ungarn 1956 und der Tschechoslowakei 1968. Auch über Europa hinaus wurde diese Einteilung weitgehend respektiert: Die USA mischten sich nicht direkt in Osteuropa oder der Mandschurei ein, die Sowjetunion akzeptierte die Nato-Präsenz in Europa, die Dominanz der USA in Lateinamerika und das Bündnis mit Japan. Es entstand „der lange Frieden“,<sup>03</sup> die Blöcke festigten sich.

Neutrale Staaten waren in der Zeit der Blockkonfrontation die Ausnahme. Sie waren nicht Teil des Kalten Krieges, sondern die Anomalie. Sie versuchten, einerseits selbst außerhalb der Blöcke zu bleiben und andererseits zu verhindern, dass die Blockbildung auf die Staaten des Globalen Südens übergriff. Zugleich konnten sie zur Konfliktverminderung beitragen. Im Rahmen des KSZE-Prozesses ab 1973 bildeten die sogenannten N+N-Staaten einen losen Zusammenschluss der neutralen und nicht-paktgebundenen blockfreien Staaten Europas, die weder der Nato noch dem Warschauer Pakt angehörten und eine Vermittlungs- und Brückenfunktion zwischen den Blöcken einnahmen. So übernahmen sie etwa die Gastgeberrolle für Gipfeltreffen, wie etwa Finnland für die KSZE, und wurden Sitze internationaler Organisationen, wie etwa Österreich und die Schweiz für Institutionen der Vereinten Nationen. Diese Funktion wurde von den USA und der Sowjetunion nicht nur respektiert, sondern auch gewünscht.

### POLARISIERUNGEN UND NEUTRALITÄT

Die Bipolarität der durch die Militärbündnisse Nato und Warschauer Pakt geprägten internationalen Sicherheitsordnung endete 1989/91. In der

anschließenden Phase der Unipolarität blieb die Nato unter Führung der USA als alleiniges Militärbündnis übrig. Dennoch prägten Kriege diese Phase, etwa in Kuwait 1991/92, während des Zerfalls Jugoslawiens in den 1990er Jahren, in Afghanistan ab 2001 und im Irak 2003.

Für die neutralen Staaten war diese Periode schwierig, denn Unipolarität geht mit dem Streben einer Macht nach globaler Dominanz einher, entlang der Vorstellung „mit uns oder gegen uns“. So wurden etwa US-Botschafter in neutralen Staaten vorstellig und beklagten, dass diese zu wenig für die Nato-Operation in Afghanistan beitragen würden. Aktivitäten außerhalb des Bündnisses, wie die Entsendung von Friedenstruppen im Rahmen der Vereinten Nationen, wurden seitens der USA nicht als ausreichend eingestuft.

Das „unipolare Moment“<sup>04</sup> währte nicht permanent, und Diagnosen einer Multipolarität entwarfen eine mit dem „Rise of the Rest“ eingeleitete „post-amerikanische Welt“.<sup>05</sup> Tatsächlich geht es heute um eine Tripolarität. Die US-Sicherheits- und Verteidigungsdoktrinen sprechen von einer Großmachtkonkurrenz und identifizieren vor allem die mit den USA rivalisierenden Mächte China und Russland als Gefahrenquelle.<sup>06</sup>

Polarisierung geht meist mit Ideologie- und Bündnisbildung einher. Die Idee des US-Präsidenten Joe Biden einer „Allianz der Demokratien“, um dem weltweit zunehmenden Autoritarismus entgegenzutreten, ist ein Anzeichen für ideologische Polarisierung und den Versuch, eine globale Bündnis- und Blockbildung herzustellen. Dabei sind die USA nicht konsequent. Letztendlich gilt für sie das Primat der Geopolitik. So zählen die autokratisch regierten Staaten Saudi-Arabien, Ägypten, Vietnam oder die Philippinen von Rodrigo Duterte und das Indien von Narendra Modi zum Kreis der Partner, wenn es um geopolitische Interessen geht.

**01** Vgl. Heinz Gärtner, *Internationale Sicherheit: Definitionen von A–Z*, Baden-Baden 2008.

**02** Vgl. Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 1: Textteil, Wien 1991, S. 477.

**03** John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System*, in: *International Security* 4/1986, S. 99–142.

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

**05** Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York 2008.

**06** So etwa die „National Security Strategy“, die „National Defense Strategy“ und die „Nuclear Posture Review“.

Die umgekehrte Schlussfolgerung, dass es eine „Allianz der Autokratien“ gebe, trägt jedoch nicht der Tatsache Rechnung, dass China sich im Frühjahr 2022 vorsichtig von der russischen Invasion in der Ukraine distanziert und sich im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über eine Resolution enthalten hat, in der Russlands Angriff verurteilt wurde. China ist das Prinzip der Nichteinmischung anderer Staaten in innere Angelegenheiten wichtig. Dass sich Beijing an Moskau orientieren würde, ist ein Argument aus den 1950er Jahren, als man im Westen einen monolithischen Kommunismus annahm. Russlands Kampf gegen „Nazismus“ und für Russifizierung sowie historische Reminiszenzen von Peter dem Großen besitzen außerhalb Russlands kaum Anziehungskraft, weshalb Moskau zu militärischen Mitteln greift, um seinen Einfluss zu wahren. Chinas Initiative für eine „Neue Seidenstraße“ hat hingegen eine *Soft-power*-Kapazität, die über wirtschaftliche Interessen hinausgeht und die Lebensqualität vieler Menschen verbessern kann.

Neben den bereits existierenden Bündnissen wie der Nato und der Nachfolgeorganisation des Warschauer Paktes, der Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (OVKS), werden neue gegründet. Das 2021 geschlossene australisch-britisch-amerikanische Bündnis AUKUS sowie der 2017 neu ins Leben gerufene quadrilaterale Sicherheitsdialog der USA, Indiens, Japans und Australiens (Quad) richten sich gegen die angenommene chinesische Bedrohung. Die Abraham-Accords von 2020 zwischen Israel, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Bahrain richten sich gegen Iran.

Russland hat außer der OVKS keine funktionierenden Bündnisse, allerdings Verbündete in Osteuropa, im Mittleren Osten und in Lateinamerika. China unterhält keine Bündnisse, baut aber ein globales Netzwerk von Partnern auf,<sup>07</sup> mit der „Neuen Seidenstraße“ als wichtiges Instrument. Dabei handelt es sich um eine Vielzahl von bilateralen Beziehungen, die für China multilateralen Charakter haben. China dominiert auch die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, die derzeit noch keinen Bündnischarakter besitzt.

In Situationen der Polarisierung haben kleinere Staaten zwei Optionen. Entweder sie lehnen sich an eine Großmacht an (*bandwagoning*) und

**07** Vgl. Alice Ekman, *China and the Battle of Coalitions: The „Circle of Friends“ versus the Indo-Pacific Strategy*, European Institute for Security Studies, Chaillot Paper 174/2022.

treten einem Bündnis bei, um die eigene Sicherheit zu erhöhen und sich wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen. Diese Bündnismitgliedschaft kann freiwillig erfolgen, wie bei den meisten Nato-Mitgliedern, oder erzwungen sein, wie im Falle des Warschauer Paktes während des Kalten Krieges. Sie bekommen in der Regel Schutzversprechen für den Fall eines Konflikts, wie etwa mit Artikel V im Nato-Vertrag. Sie laufen aber auch Gefahr, in fremde und Großmachtkonflikte hineingezogen zu werden, weil sie als Gegenleistung für das Schutzversprechen auch die Verpflichtung eingehen, selbst dann anderen Staaten Schutz zu gewähren, wenn es nicht im eigenen Interesse liegt.

Alternativ können sie neutral und blockfrei bleiben. Um nicht in einen Großmachtkonflikt verwickelt zu werden, muss dieser Status glaubhaft und berechenbar sein. Das bedeutet, dass ein neutraler Staat schon in Friedenszeiten seine Neutralität und Blockfreiheit unzweideutig vermitteln muss. Er muss immer wieder klarstellen, dass er nicht anstrebt, einem Militärbündnis beizutreten, und nicht an fremden Kriegen teilnehmen oder fremde Truppen auf seinem Territorium stationieren wird. Eine zusätzliche Garantie wäre eine völker- und verfassungsrechtlich abgesicherte Neutralität.

Um *abandonment* zu vermeiden, muss ein neutraler Staat zwei Bedingungen erfüllen. Zum einen darf er keine Bedrohung darstellen, also zum Beispiel nicht die Absicht vermitteln, einem von einer Seite als feindlich wahrgenommenen Bündnis beizutreten. Zum anderen muss er nützlich sein. Er kann die Funktion eines Pufferstaates übernehmen oder bestimmte Dienste anbieten, wie Vermittlungstätigkeiten, die Gastgeberrolle für Verhandlungen und Gipfeltreffen oder diplomatische Initiativen. Damit kann sich der neutrale Staat sehr gute Sicherheitsgarantien erwerben.

## FINNLAND UND SCHWEDEN

Vor dem Hintergrund des russischen Angriffs auf die Ukraine im Februar 2022 haben die bislang neutralen Staaten Finnland und Schweden die Absicht bekundet, der Nato beizutreten, und in der aktuellen Polarisierung der internationalen Ordnung eine Bündniszugehörigkeit vor Neutralität und Blockfreiheit gewählt.

Während des Kalten Krieges war Neutralität für Finnland ein Kernstück seiner Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei war die finnische Neutralität ohne jegliche rechtliche Verpflichtungen po-

litisch definiert. Ihr unmittelbarer Zweck bestand letztlich darin, die Spannungen an der sowjetisch-finnischen Grenze zu verringern. Neutralität war für Finnland ein Instrument, sich gegen sowjetische Vereinnahmung zu wehren. Ende 1947 hatte die Sowjetunion bilaterale Verträge mit Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Jugoslawien und der Tschechoslowakei abgeschlossen – bis auf Jugoslawien alles Länder, die auch dem Warschauer Pakt beitraten. Um das zu vermeiden, bestand Finnland bei Abschluss des Finnisch-Sowjetischen Vertrags 1948 auf die Formulierung, dass es „außerhalb von Großmachtkonflikten“ bleiben wolle. Neutralität wurde nicht erwähnt. Erst nachdem Österreich 1955 neutral geworden war, verlangte Finnland, dass seine Neutralität zumindest in eine bilaterale Erklärung aufgenommen werde, um die im Vertrag vorgesehenen „Konsultationen“ zu begrenzen.

Auch die schwedische Außenpolitik hatte sich ab 1949 neutral ausgerichtet, um zu vermeiden, Verpflichtungen gegenüber den Großmächten einzugehen. Das wurde durch den Finnisch-Sowjetischen Freundschaftsvertrag und die Mitgliedschaft Dänemarks und Norwegens in der Nato möglich: Denn wäre auch Schweden der Nato beigetreten, hätte die Sowjetunion Finnland in den Warschauer Pakt gedrängt. Wäre umgekehrt Finnland Mitglied des Warschauer Paktes geworden, wäre die Mitgliedschaft Schwedens in der Nato wahrscheinlich gewesen. Schweden und Finnland dienten also auch als Pufferstaaten zwischen den Nato-Ländern Dänemark und Norwegen und der Sowjetunion. Während der Entspannungspolitik ab den 1970er Jahren versuchte Schweden, eine skandinavische Kooperation über die Blöcke hinweg aufzubauen. Die neue Formel hieß „bündnisfrei im Frieden, um im Krieg neutral zu bleiben“. Damit glaubte Schweden, zu einem neuen Kräfteverhältnis in Europa beizutragen, sich aber gleichzeitig im Falle eines bewaffneten Konflikts zwischen Ost und West heraushalten zu können. Die schwedischen Streitkräfte sollten jeglichen Eindruck vermeiden, mit einer der Großmächte in Verbindung zu stehen. Schweden sollte keine außenpolitischen Bindungen eingehen, die seine Fähigkeit, in einem bewaffneten Konflikt neutral zu bleiben, direkt oder indirekt gefährden würde.

Ihre Entscheidung, nun doch der Nato beizutreten, begründeten Finnland und Schweden mit der Sicherheitsgarantie des Bündnisses, die die Ukraine nicht gehabt habe. Über die technische Zusammenarbeit im Rahmen der Nato-Partner-

schaft für den Frieden hinaus gehen beide Staaten nun Beistandsverpflichtungen ein und werden in die Kommandostruktur der Nato integriert. Für Russland bedeutet dieser Schritt Finnlands und Schwedens eine Niederlage, und es ist von einer Stationierung russischer Streitkräfte und Raketen entlang der finnischen Grenze auszugehen – worauf die Nato entsprechend reagieren wird. Die Nato-Mitgliedschaften Finnlands und Schwedens mögen also abschreckend wirken, im Konfliktfall gegebenenfalls aber auch eskalierend, denn dann wäre ganz Europa betroffen. Ein Konflikt an der 1300 Kilometer langen finnisch-russischen Grenze könnte im schlimmsten Fall einen Nuklearkrieg auslösen.

### NEUTRALITÄT ALS SICHERHEITSGARANTIE

In der Geschichte gab es kaum Fälle, bei denen glaubhaft neutrale Staaten Ziel eines Angriffs wurden, außer im Zuge von großen Kriegen. Historisch gesehen, wurde Neutralität fast immer dann militärisch verletzt, wenn auch ein Bündnis angegriffen wurde. So griff etwa das Deutsche Reich 1914 Belgien, das seit 1839 ein neutrales Königreich war, ebenso an wie Frankreich und Serbien, die Bündnisverpflichtungen innerhalb der Entente abgeschlossen hatten. Ausnahmen waren etwa Mexiko 1846 und Hawaii 1898, die die USA sich einseitig einverleibten.

Hingegen können Bündnisse einen eskalierenden Effekt haben. Dies gilt etwa für die Bündnisbildungen vor dem Ersten Weltkrieg. Wie wäre die Geschichte verlaufen, wenn der österreichische Kaiser Franz-Josef 1907 dem Rat des britischen Königs Edward VII. gefolgt wäre, die Allianz mit Deutschland aufzugeben und gemeinsam mit anderen friedlichen Staaten eine Neutralitätspolitik zu verfolgen?<sup>08</sup> Studien belegen, dass je stärker und häufiger die Bündnisverpflichtungen eines Staates sind, desto größer die Wahrscheinlichkeit ist, dass dieser Staat in Kriege verwickelt wird.<sup>09</sup> Für kleinere Staaten gilt zudem, dass sie durch ihre Mitgliedschaft in Bündnissen ihre di-

plomatische Flexibilität verlieren, außenpolitische Krisen ohne Eskalation zu bewältigen.<sup>10</sup>

Manchmal wird militärisch schwächeren Staaten aber keine Wahl gelassen. Das bekannteste Beispiel ist der „melanesische Dialog“ im Vorfeld des Peloponnesischen Krieges im 5. Jahrhundert v. Chr., als Melos im Krieg neutral bleiben wollte und daraufhin von Athen vernichtet wurde. Auch einige der kleindeutschen Staaten, wie Hannover, Hessen-Cassel und Nassau, mussten sich im Vorfeld des Deutschen Krieges 1866 Österreich oder Preußen anschließen und wurden nach der Niederlage Österreichs Mitglieder des Deutschen Bundes.

### NEUTRALITÄT FÜR DIE UKRAINE?

Im Fall der Ukraine war nicht ihr neutraler Status ein Motiv für Russlands Invasion, sondern ihre Absicht, einem aus russischer Sicht feindlichen Bündnis beizutreten. Hier können zwei Analogien aus der Zeit des Kalten Krieges Orientierung über eine mögliche Entwicklung geben: das Neutralitätsmodell Österreichs und die seinerzeit für Deutschland diskutierten Neutralitätswürfe.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Österreich wie Deutschland von den vier Siegermächten besetzt. Indem es sich 1955 für permanente Neutralität entschied, vermied es im Unterschied zu Deutschland eine dauerhafte Besetzung und Teilung. Österreichs permanente Neutralität wurde völkerrechtlich abgesichert: Die Neutralitätserklärung von 1955 wurde von dem Staatsvertrag begleitet, der es Österreich untersagt, sich Deutschland anzuschließen („Anschlussverbot“). Ein derartiges Verbot wäre im Falle einer Neutralitätserklärung der Ukraine auch mit Blick auf den Nachbarn Russland denkbar.

Die ausländischen Soldaten verließen Österreich 1955. Im Neutralitätsgesetz bekannte sich Österreich dazu, seine Unabhängigkeit und Neutralität „mit allen zu Gebote stehenden Mitteln“ zu verteidigen, was es als „bewaffnete Neutralität“ interpretierte. Allerdings war dem Land der Besitz von offensiven Raketen verboten – ein Verbot, das Mitte der 1990er Jahre aufgehoben wurde. Der Verzicht auf offensive Lenkwaffen könnte vor dem Hintergrund der russischen For-

<sup>08</sup> Vgl. Maartje Abbenhuis, *An Age of Neutrals Great Power Politics, 1815–1914*, Cambridge 2014, S. 172.

<sup>09</sup> Vgl. J. David Singer/Melvin Small, *National Alliance Commitments and War Involvement, 1815–1945*, in: *Peace Research Society (International) Papers* 5/1966, S. 109–140; Daniel S. Geller/J. David Singer, *Nations at War. A Scientific Study of International Conflict*, Cambridge 1998, S. 62ff.

<sup>10</sup> Vgl. J. David Singer/Volker Krause, *Minor Powers, Alliances, and Armed Conflict: Some Preliminary Patterns*, in: Heinz Gärtner/Erich Reiter (Hrsg.), *Small States and Alliances*, Heidelberg–New York 2001, S. 15–25.

derung einer „Entmilitarisierung“ auch für die Ukraine ein gangbarer Kompromiss sein.

US-Präsident Dwight D. Eisenhower signalisierte zudem, das neutrale Österreich zu verteidigen, obwohl es nicht Teil der Nato war. Als Österreich den Flüchtlingen aus Ungarn während der Krise 1956 großzügig Hilfe leistete und es von der Sowjetunion beschuldigt wurde, Ausbildungslager für die Aufständischen zu betreiben und Waffen über die ungarische Grenze zu schmuggeln, und Moskau erklärte, es würde diese Art von Neutralität nicht akzeptieren, drohte das US-Außenministerium sogar, dass „ein Angriff der Sowjetunion auf Österreichs Neutralität den dritten Weltkrieg bedeuten“ würde.<sup>11</sup> Ähnlich wie seinerzeit Österreichs Neutralität könnte eine Neutralität oder Bündnisfreiheit der Ukraine als Pufferstaat heute sowohl für den Westen als auch für Russland nützlich und daher verteidigungswürdig sein.

Nachdem Österreich 1955 neutral geworden war, wurde auch über die Einbettung eines vereinigten Deutschland in eine neutrale Zone in der Mitte Europas diskutiert. George F. Kennan, der nach 1947 als US-Botschafter in Moskau das Konzept der Eindämmungspolitik entwickelte und nicht an die Haltbarkeit der Teilung Europas und Berlins glaubte, unterbreitete 1956/57 einen entsprechenden Vorschlag.<sup>12</sup> Die US-Senatoren Hubert H. Humphrey und William F. Knowland legten ihrerseits Entwürfe einer neutralen Zone in Mitteleuropa nach dem Vorbild Österreichs bei gleichzeitigem Rückzug amerikanischer und sowjetischer Truppen aus West- beziehungsweise Ostdeutschland vor. Auch der Vorsitzende der britischen Labour-Party Hugh Gaitskell entwickelte entsprechende Ideen. Der polnische Außenminister Adam Rapacki verband 1957 ein mögliches *disengagement* der Truppen aus Deutschland mit dem Vorschlag über „atomwaffenfreie Zonen“ in Mitteleuropa.

Diese Pläne einer Wiedervereinigung um den Preis der Herauslösung Deutschlands aus dem westlichen Bündnis wurden jedoch von der Bundesregierung unter Konrad Adenauer abgelehnt.

<sup>11</sup> Zit. nach Bild-Telegraph, 7.11.1956.

<sup>12</sup> Vgl. George F. Kennan, Im Schatten der Atombombe: Eine Analyse der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen von 1947 bis heute, Köln 1982, S. 21.

<sup>13</sup> Vgl. Heinz Gärtner, Kiew sollte sich Neutralität Österreichs ansehen, 3.3.2014, [www.derstandard.at/story/1392686995883](http://www.derstandard.at/story/1392686995883); Henry Kissinger, To Settle the Ukraine Crisis, Start at the End, 5.3.2014, [www.washingtonpost.com/opinions/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html).

Er war der Auffassung, dass eine feste Verankerung der Bundesrepublik im Westblock einen Rückzug der Sowjetunion aus Mitteleuropa und ein vereinigtes Deutschland zur Folge haben werde. Die unmittelbare und mittelbare Folge bestand allerdings in einer Verfestigung der Blöcke.

Angesichts der russischen Annexion der Krim und des Krieges in der Ost-Ukraine stand bereits 2014 eine Neutralität der Ukraine im Raum.<sup>13</sup> Die Ukraine hätte auf einen Beitritt zur Nato verzichtet und Russland seine Unterstützung der Milizen in der Ost-Ukraine aufgeben müssen. Doch weder die Ukraine noch die Nato oder Russland waren dazu bereit. Als Alternative droht der Ukraine eine permanente Teilung, ähnlich der Teilung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg oder auch Koreas nach dem Koreakrieg 1953. Dieses Ergebnis würde einen neuen Eisernen Vorhang von Murmansk entlang der finnisch-russischen, baltisch-russischen und polnisch-weißrussischen Grenzen durch die Ukraine bis zum Schwarzen Meer zur Folge haben. Russland müsste sich dann mit einer Rumpfukraine im Westen mit Nato-Kandidatenstatus abfinden.

## FÜR EINE ENGAGIERTE NEUTRALITÄT

Die Welt befindet sich in einem Großmachtkonflikt zwischen den USA, China und Russland. Der Kampf um Einflusszonen erinnert an den Kalten Krieg. Der russische Präsident glaubt, den Einfluss seines Landes mit Krieg sichern zu müssen. Im Kalten Krieg gab es viele dieser Versuche, die alle scheiterten.

Neutrale Staaten dürfen nicht Teil dieser globalen und regionalen Auseinandersetzung sein. Sie können aber Diplomatie und Vermittlung anbieten. Sie stellen für Großmächte, anders als Bündnisse, keine Bedrohung dar. Zugleich sind neutrale Staaten nicht wertneutral und dürfen es auch im Krieg nicht sein. Im Gegenteil bedeutet „engagierte Neutralität“, Stellung zu nehmen zu schweren Menschenrechtsverletzungen. Neutrale Staaten können sich in den Vereinten Nationen, in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik engagieren und an Friedensoperationen teilnehmen, wenn sie von den Vereinten Nationen autorisiert sind.

### HEINZ GÄRTNER

ist Lektor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien und leitet den Beirat des International Institute for Peace (IIP).

[heinz.gaertner@univie.ac.at](mailto:heinz.gaertner@univie.ac.at)

# KLIMAWANDEL UND INTERNATIONALE SICHERHEIT

*Florian Krampe*

Die internationale Politik ist derzeit durch eine enge Verflechtung mehrerer akuter Krisen gekennzeichnet, die den globalen – aber auch nationalen – Sicherheitsdiskurs dominieren. Zum einen befinden wir uns in einer sich verschärfenden Sicherheitskrise, die sich unter anderem durch einen Rückgang von zwischenstaatlicher Kooperation, den Anstieg von innerstaatlichen Konflikten, dem Aufweichen von internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollregimen sowie einer Zunahme von konfliktbezogenen Opfern und Vertreibungen auszeichnet.<sup>01</sup> Diese Sicherheitskrise wird durch kaum etwas eindeutiger verkörpert als durch den russischen Angriff auf die Ukraine. Zum anderen erleben wir gleichzeitig eine sich immer weiter zuspitzende Umweltkrise, die geprägt ist durch den Klimawandel, Umweltzerstörung und einen drastischen Rückgang der Artenvielfalt.

Diese beiden Krisen entwickeln sich nur scheinbar unabhängig voneinander. Tatsächlich sind Umwelt und Frieden eng miteinander verwoben: Krieg zerstört die Umwelt direkt und indirekt, und zunehmende Umweltzerstörung unterminiert den Frieden und erhöht das Risiko für Konflikte. Diese Verknüpfung manifestiert sich in einem neuen Zeitalter des Risikos, das nicht nur die globale Sicherheitslandschaft verändert, sondern auch, was es bedeutet, Frieden zu schaffen. Durch diese eng verflochtenen Krisen zu navigieren, ist eine – wenn nicht die – zentrale politische Herausforderung unserer Zeit.

Dieser Beitrag soll als Einführung in den Themenbereich dienen und insbesondere drei Fragen zum Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheitspolitik beantworten: Was bedeuten der Klimawandel und seine Konsequenzen für die internationale Sicherheit und Sicherheitspolitik? Welche Rolle spielt der Klimawandel bei der Verschärfung von Konflikten, auch im Vergleich zu anderen Risikofaktoren sozialer, wirtschaftlicher oder politischer Natur? Welche politischen Maß-

nahmen wurden bereits ergriffen oder sollten eingeleitet werden, um klimabezogenen Risiken für die internationale Sicherheit zu begegnen?

## KLIMASCHUTZ GLEICH SICHERHEIT GLEICH KLIMASCHUTZ

Die Komplexität einer wirtschaftlich und gesellschaftlich globalisierten und vernetzten Welt, in der multiple Krisen eng miteinander verbunden sind, macht Sicherheitspolitik zu Klimaschutzpolitik und umgekehrt. Diese Erkenntnis spiegelt sich heute in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wider,<sup>02</sup> wie zum Beispiel die Verlegung der Zuständigkeit für die UN-Klimakonferenzen vom Umwelt- ins Außenministerium 2021 verdeutlicht. Seit Jahren stuft Deutschland die Klimaveränderung als Sicherheitsrisiko ein und machte sie unter anderem zum Kernthema der deutschen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat 2019/20.<sup>03</sup> Damit steht die Bundesrepublik neben Schweden, den Niederlanden, Norwegen, Irland und Niger keineswegs allein da.

Der Grund hierfür liegt *erstens* in der inzwischen deutlich erkennbaren Rolle der Auswirkungen des Klimawandels bei der Verschärfung von humanitären Krisen und bewaffneten Konflikten, in denen viele der genannten Länder aktiv sind. Im Dezember 2020 waren 10 von 21 laufenden UN-Friedensmissionen in Länder entsandt, die am stärksten vom Klimawandel betroffen sind. Von rund 92 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von UN-Friedenseinsätzen waren etwa 74 000 in diesen Ländern stationiert, also etwa 80 Prozent.<sup>04</sup> Jüngste Untersuchungen zeigen, dass sich der Klimawandel in stark exponierten Ländern auf die Mandaterfüllung von UN-Friedenseinsätzen auswirken kann.<sup>05</sup> Verweise auf klimawandelbezogene Sicherheitsrisiken finden sich heute in mehreren UN-Resolutionen und sind vermehrt Schwerpunkte der Präventions- und Friedenspolitik.

Der *zweite* Grund liegt in der Einsicht, dass die Auswirkungen des Klimawandels und die politischen Antworten darauf geopolitische Konsequenzen haben werden. So setzt etwa die Münchner Sicherheitskonferenz das Thema Klimawandel bereits seit mehreren Jahren auf die Agenda und zeichnete 2016 die Architekten des Pariser Klimaabkommens, die damalige Generalsekretärin der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen Christiana Figueres und den damaligen französischen Außenminister Laurent Fabius, mit dem Ewald-von-Kleist-Preis aus, der Persönlichkeiten verliehen wird, die sich besonders für Frieden und Konfliktbewältigung eingesetzt haben. Die geopolitische Relevanz des Klimawandels entfaltet sich einerseits mit dem unumgänglichen Übergang zu einem fossilsfreien Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, das aber unter anderem für Stromspeichertechnologien auf Metalle und Mineralien angewiesen ist, die häufig aus China, insbesondere aber aus Regionen in Afrika kommen. Beispielsweise stellt die Demokratische Republik Kongo – ein Land also, das seit Jahrzehnten nicht zur Ruhe kommt, dessen Bevölkerung unter extremer Armut leidet und in dem wichtige Ressourcen informell ausgebeutet werden – den Großteil der globalen Kobaltvorkommen, die unter anderem für Batterien für Elektromobilität gebraucht werden. Andererseits hat es geopolitische Konsequenzen,

wenn Petrostaaten wie Saudi-Arabien oder Russland im Zuge einer zunehmenden Abkehr von fossilen Energieträgern an ökonomischer und politischer Macht verlieren.

*Drittens* hat der Klimawandel auch Implikationen für das Militär. Die US-Streitkräfte sehen im Klimawandel seit Jahrzehnten einen Faktor, der durch den Anstieg des Meeresspiegels unter anderem ihre Militärbasen bedroht. Unter US-Präsident Joe Biden hat das Pentagon Investitionen von fast drei Milliarden US-Dollar angekündigt, die unter anderem in die Anpassung von Militärbasen, Risikokalkulationen, Forschung und Technologieentwicklung sowie in militärische Fahrzeuge fließen sollen.<sup>06</sup> Eine ähnliche strategische Rolle sprechen inzwischen auch Nato und EU dem Klimawandel zu. Bedenken, dass durch die starke Verknüpfung von Klimawandel und internationaler Sicherheitspolitik eine Versicherheitlichung (*securitization*) und damit Militarisierung von Klimaschutzpolitik stattfindet,<sup>07</sup> scheinen bisher allerdings weitestgehend unbegründet. Vielmehr scheinen Organisationen wie die Nato durch eine veränderte Bedrohungslandschaft, die auch den Klimawandel einschließt, stärkere Priorität auf den Bereich der menschlichen Sicherheit zu legen (*human security*), also die Sicherheit und Integrität des Menschen statt des Staates in den Mittelpunkt zu stellen.<sup>08</sup> Ein Grund hierfür ist sicher auch, dass Lösungen zu klimawandelbedingten Sicherheitsrisiken nicht militärischer Natur sind, sondern aus dem Schnittbereich Klimaschutz, Entwicklungszusammenarbeit und Krisenbewältigung stammen müssen.

## KLIMAWANDELBEDINGTE SICHERHEITSRISIKEN

In den vergangenen Jahren hat sich das wissenschaftliche Verständnis von klimabedingten Sicherheitsrisiken stark weiterentwickelt.<sup>09</sup> Nach

**01** Vgl. Richard Black et al., *Environment of Peace: Security in a New Era of Risk*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Mai 2022, [www.sipri.org/sites/default/files/2022-05/environment\\_of\\_peace\\_security\\_in\\_a\\_new\\_era\\_of\\_risk\\_0.pdf](http://www.sipri.org/sites/default/files/2022-05/environment_of_peace_security_in_a_new_era_of_risk_0.pdf).

**02** Vgl. Kira Vinke et al., *Klimawandel und Konflikte. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik*, Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung, Studie 2/2021, <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/publikation/klimawandel>.

**03** Vgl. *Klima und Sicherheit*, 22. 1. 2019, [www.auswaertiges-amt.de/2179664](http://www.auswaertiges-amt.de/2179664); Susanne Dröge, *Klimawandel als Sicherheitsproblem. Prioritäten für Deutschlands Sicherheitsratssitz 2019–2020*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 49/2018, [www.swp-berlin.org/en/publication/klimawandel-als-sicherheitsproblem](http://www.swp-berlin.org/en/publication/klimawandel-als-sicherheitsproblem).

**04** Vgl. Florian Krampe, *Why United Nations Peace Operations Cannot Ignore Climate Change*, 22. 2. 2021, [www.sipri.org/commentary/topical-background/2021/why-united-nations-peace-operations-cannot-ignore-climate-change](http://www.sipri.org/commentary/topical-background/2021/why-united-nations-peace-operations-cannot-ignore-climate-change).

**05** Vgl. z. B. Karolina Eklöv/Florian Krampe, *Climate-Related Security Risks and Peacebuilding in Somalia*, SIPRI Policy Paper 53/2019, [www.sipri.org/publications/2019/sipri-policy-papers/climate-related-security-risks-and-peacebuilding-somalia](http://www.sipri.org/publications/2019/sipri-policy-papers/climate-related-security-risks-and-peacebuilding-somalia); Farah Hegazi/Florian Krampe/Elizabeth S. Smith, *Climate-Related Security Risks and Peacebuilding in Mali*, SIPRI Policy Paper 60/2021, [www.sipri.org/publications/2021/sipri-policy-papers/climate-related-security-risks-and-peacebuilding-mali](http://www.sipri.org/publications/2021/sipri-policy-papers/climate-related-security-risks-and-peacebuilding-mali).

**06** Vgl. DOD Preparing for Climate Change Impacts, Official Says, 15. 6. 2022, [www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3064183](http://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3064183).

**07** Vgl. Lucile Maertens, *Climatizing the UN Security Council*, in: *International Politics* 4/2021, S. 640–660.

**08** Vgl. UN Development Programme, *New Threats to Human Security in the Anthropocene. Demanding Greater Solidarity*, 2022 Special Report, New York 2022, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/srhs2022.pdf>.

**09** Vgl. Nina von Uexküll/Halvard Buhaug, *Security Implications of Climate Change: A Decade of Scientific Progress*, in: *Journal of Peace Research* 1/2021, S. 3–17.

ersten Studien in den frühen 1990er Jahren wurde das Thema unter anderem im neuesten Bericht des Weltklimarates (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) aufgegriffen, der aufzeigt, dass der Klimawandel mit einer Verschärfung von Konflikten einhergehen kann.<sup>10</sup>

Dabei sind der Klimawandel und seine Auswirkungen nicht der einzige Risikofaktor für Konflikte oder deren Verschärfung. Insbesondere gelten eine schwache sozioökonomische Entwicklung sowie eine geringe Kompetenz der Regierung eines Landes als wesentlich bedeutsamer.<sup>11</sup> Gleichwohl erhöhen die Auswirkungen des Klimawandels die gesellschaftliche Anfälligkeit für soziale und politische Unruhen, was unter gewissen sozialen, wirtschaftlichen und politischen

Umständen das Risiko für Gewalt und bewaffnete Konflikte steigert beziehungsweise die Dynamik bereits bestehender Konflikte beeinflusst.

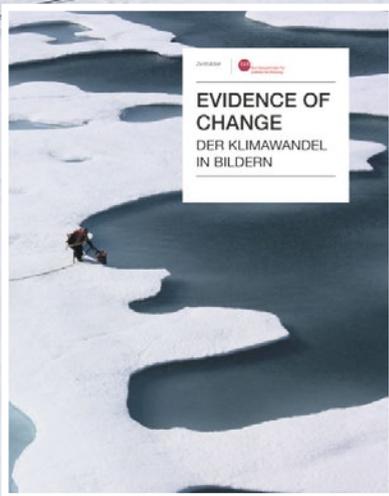
So unterminiert der Klimawandel in vielen Regionen die Lebensgrundlagen der Menschen, die stark von natürlichen Ressourcen wie Land und Wasser abhängig sind. Die Unfähigkeit von Regierungsvertreter:innen, angemessen auf die klimawandelbedingt vermehrt auftretenden starken Fluten oder Dürren zu reagieren und beispielsweise durch Klimaanpassungsmaßnahmen die gesellschaftliche Widerstandsfähigkeit gegenüber diesen Risiken zu erhöhen, schürt gesellschaftliche Ressentiments und bereitet zusätzlichen Nährboden für bereits existierende politische Konflikte.

Als solches ist der Zusammenhang zwischen Klimawandel und kontextspezifischen Sicherheitsrisiken also nicht deterministisch, da er indirekt an die Fähigkeiten des jeweiligen Landes gekoppelt ist, diesen Risiken zu begegnen. Die konkreten Konsequenzen sind unterschiedlich und somit schwer vorherzusagen. In weiten Teilen Ostafrikas besteht beispielsweise insbesonde-

**10** Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Cambridge–New York 2022, [www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FullReport.pdf](http://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf).

**11** Vgl. Katharine J. Mach et al., Climate as a Risk Factor for Armed Conflict, in: Nature 571/2019, S. 193–197.

# Das Weltklima ändert sich.



Die Folgen für Ökosysteme und Gesellschaften sind gravierend. Das bpb-Zeitbild „Evidence of Change“ versammelt Fotoarbeiten, die die Konsequenzen des Klimawandels exemplarisch aufzeigen.

Zeitbilder

## Evidence of Change

Der Klimawandel in Bildern

Bonn 2017

Bestell-Nr.: 3986 | 4,50 Euro

Bestellbar unter: [www.bpb.de/zeitbilder](http://www.bpb.de/zeitbilder)

re auf lokaler Ebene ein klarer, wenn auch indirekter Zusammenhang zwischen Klimawandel und bewaffneten Konflikten;<sup>12</sup> in Südasien äußert sich dieser Zusammenhang häufiger in gewaltsamen Massenprotesten.<sup>13</sup>

Allerdings sind nicht nur die Konsequenzen des Klimawandels oft unterschiedlich und abhängig von lokalen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Begebenheiten – sie treten auch in Bezug auf Raum und Zeit unterschiedlich auf. Während der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2008 noch „die Lokalität der als Umweltkonflikte in Betracht kommenden Auseinandersetzungen“ hervorhob,<sup>14</sup> zeigen neuere Studien, dass sich Belastungen, Auswirkungen und Risikofaktoren in der heutigen vernetzten Welt auf vielfältige Weise miteinander verbinden können.<sup>15</sup> Das heißt, die sicherheitsrelevanten Effekte des Klimawandels finden sich nicht unbedingt dort, wo der Klimawandel am stärksten auftritt, sondern womöglich in Nachbarregionen oder gar in weiter entlegenen Gebieten, die über internationale Ressourcenabhängigkeit verbunden sind. Ein Beispiel lieferten die starken klimabedingten Ernteausfälle in Russland 2011, die sich in Kombination mit Leerverkäufen in den USA in vielen Ländern des Nahen Ostens in stark gestiegenen Brotpreisen niederschlugen, die wiederum bereits existierende gesellschaftliche Unzufriedenheiten mit den autokratischen Regierungen in Tunesien und Ägypten weiter zuspitzten und ihren Teil zum Arabischen Frühling beitrugen.<sup>16</sup>

Der 2022 veröffentlichte Bericht „Environment of Peace“ des Stockholm International Peace Research Institute hebt fünf Risikodynamiken hervor, die die räumliche und zeitliche

Komplexität von klimabedingten Sicherheitsrisiken verdeutlichen:<sup>17</sup>

- *compound risks*, bei denen die zeitgleiche Interaktion zweier oder mehrerer Risikofaktoren einen größeren Risikokomplex ergeben, da sich die Faktoren gegenseitig verstärken;
- *cascading risks*, bei denen ein Ereignis ein Risiko entstehen lässt, aus dem sich in zeitlicher Folge hintereinander auftretende weitere Risiken ergeben und gleich einem Schneeballeffekt ein immer weiter zunehmendes Risikopotenzial generieren;
- *emergent risks*, bei denen zwei oder mehrere zeitlich und räumlich voneinander unabhängige Faktoren ein neues Risiko schaffen, das ohne die beiden vorherigen so nicht entstehen würde;
- *systemic risks*, bei denen mehrere Risikofaktoren so zusammenwirken, dass sie kumulativ ein gesellschaftliches und/oder Ökosystem in Teilen oder insgesamt bedrohen;
- *existential risks*, die in ihren Auswirkungen so schwer sind, dass sie die Existenz beispielsweise eines Landes oder einer Kultur bedrohen.

Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheitsrisiken unterscheidet sich also je nach Kontext, ist häufig indirekt und nicht linear. Das hat starke Auswirkungen auf die Suche nach Lösungsansätzen.

## ENTWICKLUNGSPFADE KLIMABEDINGTER UNSICHERHEIT

Die Komplexität und Multikausalität von klimabedingten Sicherheitsrisiken stellt politische Entscheidungsträger:innen, Entwicklungshelfer:innen und Militärs vor erhebliche Herausforderungen. In der politikrelevanten Forschung wird verstärkt nach Ansätzen gesucht, diese zu bewältigen. Einer davon ist das Konzept von Entwicklungspfaden (*pathways*), das die beschriebenen Zusammenhänge verdeutlichen und als Denkmuster helfen soll, die Komplexität klimabezogener Sicherheitsrisiken besser zu erkennen und zu navigieren. Es erlaubt eine vereinfachte Dar-

**12** Vgl. Sebastian van Baalen/Malin Mobjörk, Climate Change and Violent Conflict in East Africa: Integrating Qualitative and Quantitative Research to Probe the Mechanisms, in: *International Studies Review* 4/2018, S. 547–575.

**13** Vgl. Pernilla Nordqvist/Florian Krampe, Climate Change and Violent Conflict: Sparse Evidence from South Asia and South East Asia, SIPRI Insights in Peace and Security 4/2018, [www.sipri.org/sites/default/files/2018-09/sipriinsight1804.pdf](http://www.sipri.org/sites/default/files/2018-09/sipriinsight1804.pdf).

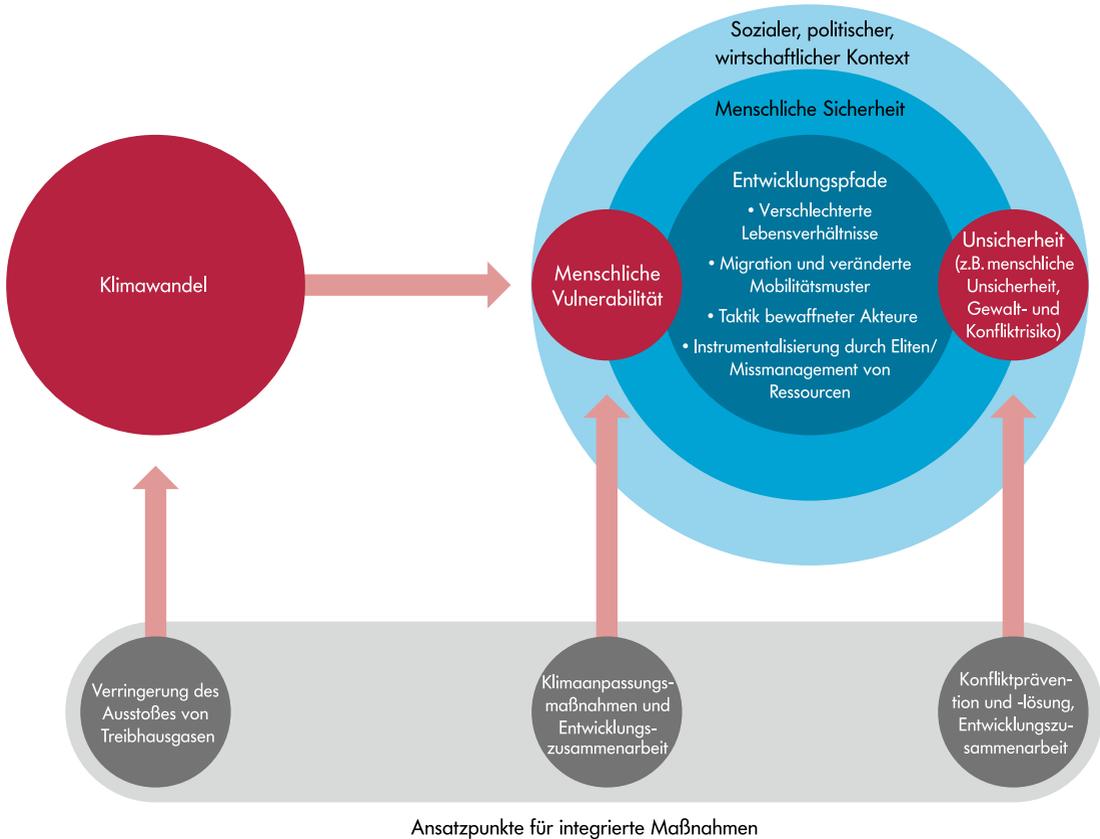
**14** Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.), *Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlin–Heidelberg 2008, S. 30.

**15** Vgl. Black et al. (Anm. 1), S. 32.

**16** Vgl. Dan Smith/Florian Krampe, Climate-Related Security Risks in the Middle East, in: Anders Jägerskog/Michael Schulz/Ashok Swain (Hrsg.), *Routledge Handbook on Middle East Security*, London 2019, S. 199–210.

**17** Vgl. zum Folgenden Black et al. (Anm. 1), S. 32–36.

Abbildung: Entwicklungspfade klimabezogener Sicherheit



Quelle: Stockholm International Peace Research Institute, Climate Change and Risk Programme, Mai 2022.

stellung, wie sich klimawandelbedingte Sicherheitsrisiken in unterschiedlichen Kontexten ausdrücken, zeigt aber auch gesellschaftspolitische Ansatzpunkte zur Minderung dieser Risiken auf.

Die Grundlagen der Logik beschreibt die *Abbildung*: Der Klimawandel hat gesellschaftliche Auswirkungen, die die Vulnerabilität von Menschen – meist negativ – beeinflusst. Diese Menschen sind Teil einer gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Umgebung, die eine mildernde oder verstärkende Wirkung haben kann. Vier Entwicklungspfade beschreiben, wie sich eine gestiegene Vulnerabilität auf das Sicherheitsrisiko auswirkt. „Sicherheit“ wird dabei weit gefasst und bezieht auch den Rückgang menschlicher Sicherheit und bewaffnete Konflikte als Risiken ein.<sup>18</sup>

Erstens unterminiert der Klimawandel die **Lebensgrundlagen** von Gesellschaften und erhöht dadurch das Risiko für Konflikte. So wirken sich etwa stärker wechselnde Wettermuster erheblich auf Pflanzenanbau und Viehzucht aus und setzen Gesellschaften beziehungsweise einzelne Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen primär von der Landwirtschaft abhängt, unter Druck. Das führt wiederum zu Spannungen, die insbesondere auf lokaler Ebene zu gewaltsamen Konflikten zwischen unterschiedlichen Gruppen führen können. So nötigt etwa in Somalia die reduzierte Widerstandsfähigkeit der in weiten Teilen verarmten und von langwierigen Konflikten betroffenen Bevölkerung Menschen dazu, vermehrt informellen Tätigkeiten nachzugehen, um ihr Überleben zu sichern, bei-

<sup>18</sup> Vgl. Malin Mobjörk/Florian Krampe/Kheira Tarif, Pathways of Climate Insecurity: Guidance for Policymakers, SIPRI Policy Brief, November 2020, [www.sipri.org/publications/2020/sipri-policy-briefs/pathways-climate-insecurity-guidance-policyma-](http://www.sipri.org/publications/2020/sipri-policy-briefs/pathways-climate-insecurity-guidance-policyma-)

[www.sipri.org/publications/2020/sipri-policy-briefs/pathways-climate-insecurity-guidance-policyma-](http://www.sipri.org/publications/2020/sipri-policy-briefs/pathways-climate-insecurity-guidance-policyma-)kers; van Baalen/Mobjörk (Anm. 12); Elizabeth S. Smith, Gender Dimensions of Climate Insecurity, SIPRI Insights on Peace and Security 4/2022, [www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/sipriinsight2204\\_gender\\_dimensions\\_of\\_climate\\_insecurity.pdf](http://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/sipriinsight2204_gender_dimensions_of_climate_insecurity.pdf)

spielsweise der illegalen Abholzung zur Herstellung von Holzkohle. Der Wegfall der Lebensgrundlagen, die oft ein integraler Teil der persönlichen Identität sind, führt auch dazu, dass sich Menschen eher extremistischen Gruppen anschließen – nicht aufgrund ideologischer Überzeugung, sondern aufgrund des persönlichen Bedürfnisses nach Zugehörigkeit.

Zweitens führen Klimafolgen zu **Migration und veränderten Mobilitätsmustern**, die Konflikte zwischen neu ankommenden Gruppen und den Bewohner:innen der Zielregionen nach sich ziehen.<sup>19</sup> Einerseits treibt die Verschlechterung der Lebenssituation immer mehr Menschen in Städte. Dort bestehen jedoch oft nur geringe ökonomische Möglichkeiten, und Schattenwirtschaft und illegale Tätigkeiten nehmen zu. Andererseits treiben Fluten oder Dürren Bevölkerungsgruppen aber auch in ländliche Regionen, in denen bereits andere Gruppen leben. Das kann die dortigen Ressourcen weiter strapazieren und zu Spannungen führen. Auch die klimawandelbedingte Veränderung von Mobilitätsmustern verläuft nicht reibungslos. Beispielsweise werden in Westafrika nomadisch lebende Bevölkerungsgruppen aufgrund von saisonalen Verschiebungen und verspäteter Regenzeiten immer häufiger in neue, an ihre traditionellen Routen grenzende Regionen gedrängt. Dort grasen viele ihrer Herden auf Land, das von sesshaften Bauern bestellt wird.<sup>20</sup> Traditionelle Mechanismen, die in der Vergangenheit das Zusammenleben dieser Gruppen geregelt haben, werden gestört. Geschieht das in einem Kontext instabiler Machtverhältnisse oder eines bewaffneten Konflikts, spitzen sich solche Situationen rasch zu.

Drittens beeinflusst der Klimawandel das **Verhalten bewaffneter Akteure** und wirkt sich somit direkt auf Konflikt dynamiken aus. Dabei geht es nicht nur um die militärische Einsatzbereitschaft staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, sondern auch um sich verändernde Kräfteverhältnisse. So können sich beispielsweise in Mali und Somalia aufständische Gruppen häufig leichter in überfluteten Gebieten bewegen als konventionelle Streitkräfte, die dadurch anfälliger sind.

<sup>19</sup> Vgl. Kira Vinke, *Unsettling Settlements – Cities, Migrants, Climate Change. Rural-Urban Climate Migration as Effective Adaptation?*, Münster 2019; dies., *Sturmnomaden: Wie der Klimawandel uns Menschen die Heimat raubt*, München 2022.

<sup>20</sup> Vgl. Kheira Tarif, *Climate Change and Violent Conflict in West Africa: Assessing the Evidence*, SIPRI Insights on Peace and Security 3/2022, [www.sipri.org/sites/default/files/2022-02/sipriinsight2203\\_ccr\\_west\\_africa\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-02/sipriinsight2203_ccr_west_africa_0.pdf).

Zudem können extremistische Gruppen gezielt gesellschaftlichen Unmut über den staatlichen Umgang mit klimawandelbedingten Missständen ausnutzen und neue Anhänger:innen rekrutieren.

Viertens erhöhen die **Instrumentalisierung lokaler Missstände** durch Eliten sowie das **Missmanagement von natürlichen Ressourcen** das Konfliktrisiko. So nutzen politische Eliten häufig ihre Macht aus, um ihre Kontrolle über Ressourcen weiter auszubauen, indem sie etwa Anbauflächen besetzen, nachdem Überschwemmungen oder Dürren die dort wohnenden marginalisierten Gruppen vertrieben haben. Dies verschärft die Ungleichheit und schürt Vorurteile und Spannungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Ein Schlüsselbeispiel dafür ist der Irak. Die klimawandelbezogene Verwundbarkeit des Landes wird durch eine geringe Anpassungsfähigkeit aufgrund von gewaltsamen Konflikten, Armut, politischer Instabilität und Korruption gesteigert. Die kombinierten Auswirkungen all dieser Faktoren bedeuten, dass sich der Klimawandel mehr auf einige Gruppen auswirkt als auf andere. Das führt wiederum zu gesellschaftlichem Unmut, und es häufen sich Proteste gegen das Fehlen oder die schlechte Qualität von Wasser, Strom und anderen staatlichen Dienstleistungen, sowie gegen den Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten.<sup>21</sup>

## UMGANG MIT KLIMABEDINGTEN SICHERHEITSRISIKEN

Diesen Zusammenhängen kann mit integrierten Ansätzen begegnet werden, die sowohl die Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Blick haben als auch klimabezogene Sicherheitsrisiken verstärkt in die Entwicklungszusammenarbeit und Krisenbewältigung einbringen.

Ansätze für solche integrierten Maßnahmen sind bereits sichtbar. Klimabedingte Sicherheitsrisiken werden heute in einer Vielzahl von Rahmenwerken internationaler und regionaler Organisationen berücksichtigt, etwa der Vereinten Nationen, der EU, der Afrikanischen Union, der OSZE, aber auch in Regierungsdokumenten wie den Nationally Determined Contributions, die im Rahmen des Pariser Klimaabkommens die je-

<sup>21</sup> Vgl. Katongo Seyuba et al., *Climate, Peace and Security Fact Sheet: Iraq*, April 2022, [https://sipri.org/sites/default/files/NUPI\\_Fact\\_Sheet\\_Iraq\\_April2022\\_new\[46\].pdf](https://sipri.org/sites/default/files/NUPI_Fact_Sheet_Iraq_April2022_new[46].pdf).

weiligen nationalen Beiträge zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung festlegen. Eines der erfolgreichsten Beispiele ist der Climate Security Mechanism der Vereinten Nationen, der sich aus Vertreter:innen des UN-Entwicklungsprogramms, des UN-Umweltprogramms und der UN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung zusammensetzt und einen systematischen Umgang mit klimabedingten Sicherheitsrisiken fördern und die Vereinten Nationen bei der Ausarbeitung präventiver Strategien unterstützen soll.

Die Analyse klimabedingter Risiken in funktionierende Praxis vor Ort zu übersetzen, bleibt allerdings eine Herausforderung. Vor allem neuere Forschung zum Risiko von Fehlanpassungen zeigt, dass eine gelungene Praxis nicht einfach bedeutet, pauschal Klimaanpassungsmaßnahmen zu Entwicklungs- und Friedensstrategien hinzuzufügen.<sup>22</sup> In fragilen Kontexten wie etwa in Afghanistan können die lokalen Nebenwirkungen von Projekten zur Anpassung an den Klimawandel und der Reduzierung von Treibhausgasemissionen das Potenzial für nachhaltigen Frieden mindern. So erleben in der afghanischen Provinz Herat Gemeinden im Distrikt Zinda Jan stromabwärts des Salma-Staudamms seit dessen Fertigstellung 2016 eine zunehmende Wasserknappheit, die auf ein schlechtes Wassermanagement und den Mangel an notwendiger Infrastruktur im Zusammenhang mit dem Dammbau zurückzuführen

ist. Diese Wasserknappheit wird durch klimawandelbedingte Dürren weiter verschärft und ist ein Faktor für Unmut, Beschwerden und teils auch gewaltsame Auseinandersetzungen.<sup>23</sup>

Das heute klarere Verständnis der Verflechtung von Klimawandel und Sicherheitspolitik – nicht nur, aber insbesondere auch in fragilen und von Konflikten betroffenen Regionen – gilt es, in politische Lösungen zu übersetzen, um eine klimaresistente Entwicklungs- und Sicherheitspolitik zu formulieren. Ansatzpunkte finden sich, aber wichtige Fragen in Bezug auf die Reduzierung von Treibhausgasemissionen, die Finanzierung des Übergangs und die soziale Gerechtigkeit sowohl global als auch innerhalb Deutschlands bleiben bis heute unbeantwortet, und ihre Diskussion erzeugt politischen Widerstand. Die angemessene Einbindung der Staaten des Globalen Südens, die insgesamt am wenigsten zu den Ursachen der Klimakrise beigetragen haben, aber übermäßig von den Auswirkungen betroffen sind, fehlt weiterhin. Hier braucht es Fortschritte mit Blick auf das weiterhin ungelöste Problem des *loss and damage*, also der klimawandelbedingten Verluste und Schäden, denen diese Staaten unausweichlich ausgesetzt sind. Eine Antwort auf die Frage, wie eine Finanzierung von notwendigen Anpassungsmaßnahmen in diesen Staaten aussehen kann und von wem sie bezahlt wird, ist notwendig – auch in Bezug auf internationale Sicherheitspolitik. Denn aus der Perspektive der betroffenen Staaten ist *loss and damage* Teil klimabedingter Sicherheitsrisiken.<sup>24</sup>

Je länger die Industrieländer die Transformation weg von fossil betriebenen, ressourcenintensiven Wirtschaftsformen hinauszögern, desto schneller wird dieser Übergang letztendlich vonstatten gehen müssen, und desto kostspieliger wird er sein. Gleichzeitig erhöhen sich durch jeden Tag der Verzögerung die langfristigen Sicherheitsrisiken für alle. Dabei kann die Umstellung nicht nur den Frieden fördern, sondern sich auch wirtschaftlich lohnen. Denn Klimasicherheitspolitik ist Friedenspolitik, wenn sozioökonomische Gerechtigkeit im Vordergrund steht und menschliche Sicherheit gezielt gestärkt wird.<sup>25</sup>

#### FLORIAN KRAMPE

ist Senior Researcher am Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) und leitet dort das Climate Change and Risk Programme.  
florian.krampe@sipri.org

**22** Vgl. Geoffrey Dabelko et al., *Backdraft: The Conflict Potential of Climate Change Adaptation and Mitigation*, Wilson Center, Environmental Change and Security Program Report 2/2013, [www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/ECSP\\_REPORT\\_14\\_2\\_BACKDRAFT.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/ECSP_REPORT_14_2_BACKDRAFT.pdf); Larry A. Swatuk/Lars Wirkus, *Water, Climate Change and the Boomerang Effect: Unintentional Consequences for Resource Insecurity*, London 2018; Naho Mirumachi/Amiera Sawas/Mark Workman, *Unveiling the Security Concerns of Low Carbon Development: Climate Security Analysis of the Undesirable and Unintended Effects of Mitigation and Adaptation*, in: *Climate and Development* 2/2020, S. 97–109; Black et al. (Anm. 1).

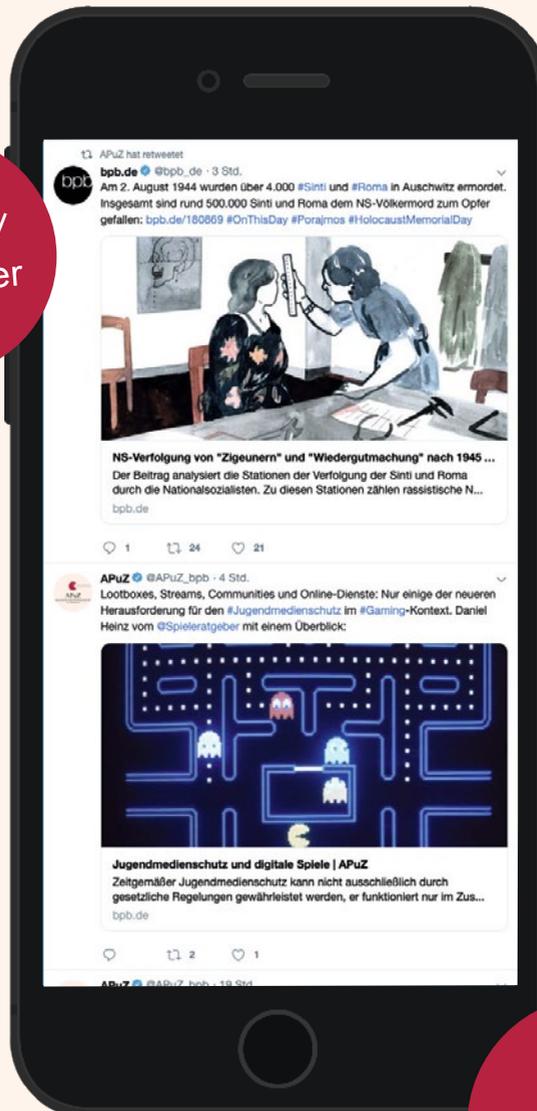
**23** Vgl. Florian Krampe/Elizabeth S. Smith/Mohammad Daud Hamidi, *Security Implications of Climate Development in Conflict-Affected States Implications of Local-Level Effects of Rural Hydropower Development on Farmers in Herat*, in: *Political Geography* 90/2021, Artikelnr. 102454, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102454>.

**24** Vgl. Mithika Mwenda/Florian Krampe/Henrik Maihack (Hrsg.), *Climate Security in the Horn of Africa – Perspectives on Addressing Climate-Related Security Risks from the Horn of Africa*, Friedrich Ebert Stiftung, Juni 2020, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/16301.pdf>.

**25** Vgl. Tobias Ide et al., *The Past and Future(s) of Environmental Peacebuilding*, in: *International Affairs* 1/2021, S. 1–16.

# Immer informiert.

Bestellen Sie den APuZ-Newsletter  
oder folgen Sie uns auf Twitter!



Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

Auf Twitter meldet sich die Redaktion zu tagesaktuellen Themen mit Links zu Beiträgen aus der APuZ und dem Netzwerk der Bundeszentrale für politische Bildung.

# Unterwegs und überall.

APuZ als E-Book oder PDF herunterladen  
und in über 500 Ausgaben lesen, suchen, markieren ...

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



Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 23. September 2022

#### REDAKTION

Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Jacob Hirsch (Volontär)  
Sascha Kneip  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
www.bpb.de/apuz-podcast  
twitter.com/APuZ\_bpb

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 & Co. KG,  
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 Cover Service GmbH & Co. KG  
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



## APuZ

Nächste Ausgabe  
42/2022, 17. Oktober 2022

# FESTUNG EUROPA?



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

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