SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Friedensgutachten 2025: Frieden retten!

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
transcript Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC) gGmbH; Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF); PRIF - Peace Research Institute Frankfurt / Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung. (2025). *Friedensgutachten 2025: Frieden retten!*. Bielefeld. : transcript Verlag. https://doi.org/10.14361/9783839423851

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-106227-3

2025 / Frieden retten! / friedensgutachten

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies
IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
INEF Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen
PRIF Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

[transcript]

2025 / Frieden retten! / friedensgutachten

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies
IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
INEF Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen
PRIF Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

STELLUNGNAHME **5**

↗ EMPFEHLUNGEN 4

STATEMENT **15**

↗ RECOMMENDATIONS 14

2025 / friedensgutachten

F FOKUS

Vorsicht ansteckend!
Die Zerstörung politischer Ordnung unter US-Präsident Trump / 27

↗ EMPFEHLUNGEN 26

F.1 Mechanismen der Machtübernahme 27

SCHLUSSFOLGERUNGEN 39

1 BEWAFFNETE KONFLIKTE

„Vergessene Konflikte“: der Krieg im Sudan / 45

↗ EMPFEHLUNGEN 44

1.1 Aktuelle bewaffnete Konflikte und Interventionen 45

1.2 Der Krieg im Sudan 53

SCHLUSSFOLGERUNGEN 62

2 NACHHALTIGER FRIEDEN

Völkerrechtliche Mindeststandards als Gebot von Friedenspolitik / 67

↗ EMPFEHLUNGEN 66

2.1 Aktuelle Trends in der menschlichen Sicherheit 68

2.2 Schutz und Gefährdung völkerrechtlicher Mindeststandards 70

2.3 Der Schutz von Zivilist:innen im Rahmen von Friedensmissionen 71

2.4 Dilemmata humanitärer Hilfe 72

2.5 Ächtung unterschiedslos wirkender Waffenkategorien 76

2.6 IGH: Streitbeilegungsinstanz und Weltbühne 77

2.7 IStGH: Vom juristischen Hoffnungsträger zur politischen Zielscheibe 80

SCHLUSSFOLGERUNGEN 83

3 RÜSTUNGSDYNAMIKEN

Die zweite Zeitenwende / 89

↗ EMPFEHLUNGEN 88

3.1 Europas Verteidigung im Zeichen der NATO 91

3.2 (K)ein europäischer Rüstungsmarkt 93

3.3 Die Rückkehr von Mittelstreckenraketen nach Europa 95

3.4 Ein strategisches Wettrüsten zwischen den USA, Russland und China 100

3.5 Anspannung auch in den Bereichen Chemiewaffen und Cyberraum 105

SCHLUSSFOLGERUNGEN 109

4 INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG

In Bewegung: Wie viel Frieden steckt noch in der Weltordnung? / 115

↗ EMPFEHLUNGEN 114

4.1 Polarisierung und ihre Effekte: Ordnung im Verfall? 115

4.2 Die vermeintlichen neuen Blöcke der Weltpolitik 120

4.3 Die Weltregionen: Bewegung eine Richtung geben 123

SCHLUSSFOLGERUNGEN 129

5 GESELLSCHAFTLICHER FRIEDEN

Für eine Abkehr von Fluchtpolitik als Sicherheitspolitik / 135

↗ EMPFEHLUNGEN 134

5.1 Gesellschaftliche Polarisierung und Politisierung der Flüchtlingsfrage 135

5.2 Geflüchtete – ein Sicherheitsrisiko? 137

5.3 Versicherheitlichung der Fluchtpolitik 140

5.4 Was ist die Alternative? 147

SCHLUSSFOLGERUNGEN 150

Abkürzungsverzeichnis 154

Impressum 156

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Fähigkeitslücken in der europäischen Verteidigung schließen** Die politische Vertiefung und die operative Stärkung der europäischen Verteidigung sind das Gebot der Stunde. Die Rüstungsbeschaffung muss europäisiert, Verteidigungsstrategien müssen aktualisiert werden.

2 **Verteidigungspolitischen Integrationsprozess vertiefen** Zur Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit sollte, falls nötig, eine Gruppe von Staaten als Vorreiter agieren, mit der Perspektive einer späteren Einbettung in die Institutionen der EU.

3 **Vermeidung von Eskalationsspiralen durch Rüstungskontrolle** Die Stärkung der europäischen Verteidigung muss mit diplomatischen Initiativen zur Risikominimierung einhergehen. Dazu zählt, auf Ersteinsatzoptionen[1] zu verzichten, die Mengen von Waffensystemen zu begrenzen und verlässliche Kommunikationskanäle zu etablieren.

4 **Mehr Engagement für die regelbasierte Ordnung** Europa steht nicht allein. Um die regelbasierte Ordnung zu bewahren, finden sich in allen Weltregionen Partner:innen. Sie müssen aber mehr Engagement und Reformbereitschaft von Deutschland und Europa erwarten können.

5 **Internationale Gerichtsbarkeit respektieren** Im Rahmen einer regelbasierten internationalen Ordnung muss auch für Deutschland gelten: Völkerrecht geht vor Staatsräson. Dies schließt bis auf Weiteres einen Staatsbesuch des israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanjahu in Deutschland aus.

6 **Keine Waffen, wenn humanitäres Völkerrecht verletzt wird** Die Bundesrepublik sollte den Export von solchen Waffen und Rüstungsgütern (wie etwa Klein- und Leichtwaffen oder Munition und Getriebe für Panzer) nach Israel untersagen, die in Gaza oder im Westjordanland zum Einsatz kommen können.

7 **Humanität und faire Lastenteilung in der Flüchtlingspolitik** Die Bundesregierung sollte sich für eine solidarische Einwanderungs- und Verteilungspolitik innerhalb der EU einsetzen, die Erstaufnahmestaaten nicht allein lässt. Das individuelle Recht auf Schutz vor Verfolgung und der Bedrohung des Lebens muss aufrechterhalten werden.

8 **Engagement auch in „vergessenen Konflikten“** Rein geopolitisches Strategiedenken fördert globale Instabilität und widerspricht den Geboten der Humanität und Universalität. Der deutsche und europäische Einsatz für Krisenregionen etwa in Subsahara-Afrika oder in Süd- und Südostasien sollte nicht zurückgeschraubt werden.

9 **Fokus auf zivile Instrumente weiter professionalisieren** Eine weltweit angelegte Friedensordnung erfordert eine leistungsfähige Entwicklungszusammenarbeit sowie substanzielle Mittel für die Krisenprävention und Stabilisierung. Die bereits vorhandene Wirkungsmessung sollte weiter ausgebaut werden.

STELLUNGNAHME /
Frieden retten! /

Um den Frieden ist es gegenwärtig schlecht bestellt. Als politisches Konzept scheint er sich mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine erschöpft zu haben. Das Vertrauen in die grundlegenden Sicherheitsinstitutionen, die die europäische Friedensordnung aufrechterhalten, ist zutiefst erschüttert. Die Vereinten Nationen, einst Hoffnungsträger für Sicherheit und Frieden, sind ausgezehrt und zum Schauplatz zynischer Großmachtpolitik geworden. Überall dröhnt der Ruf nach mehr Sicherheit, nach Abschreckung und Aufrüstung. Wer vermag den Frieden zu retten?

Der Krieg, den Russland derzeit führt, ist keineswegs nur auf die Ukraine beschränkt. Schon länger bedroht Russland seine baltischen Nachbarn, destabilisiert den Kaukasus und führt hybride Angriffe im Bündnisgebiet der NATO (North Atlantic Treaty Organization) aus. Kaum ein Tag vergeht ohne Meldungen von versuchten Sabotageakten an kritischer Infrastruktur, Desinformationskampagnen oder Cyberangriffen.

↘ NEO-IMPERIALISTISCHES WELTVERSTÄNDNIS

In dieser Phase einer zunehmend instabilen, auf Wettbewerb und Konflikt ausgerichteten Welt bricht nun ein weiterer Stabilisierungspfeiler weg: Die USA sind unter der zweiten Präsidentschaft Donald Trumps längst kein Ordnungsfaktor mehr. In atemberaubender Geschwindigkeit baut die neue Administration nicht nur die amerikanische Demokratie in Richtung Autokratie um, auch außenpolitisch bleibt kaum ein Stein auf dem anderen → F. Die Strafzölle gegen Freund und Feind sind noch aus der ersten Amtszeit Donald Trumps in Erinnerung und werden in der zweiten Amtszeit noch drastischer und willkürlicher eingesetzt. Die Ausarbeitung von Militärplänen zur Übernahme des Panamakanals, die unverblümte Drohung, sich Grönland „auf die eine oder andere Weise“ einzuverleiben, und der Versuch, mittels eines erzwungenen Rohstoffabkommens wirtschaftlichen Gewinn aus der Invasion der Ukraine zu schlagen, haben dagegen eine neue Qualität. Diese Schritte machen deutlich, dass Donald Trump ein neo-imperialistisches Verständnis der Welt hat, das nicht auf Vertrauen und Kooperation basiert, sondern auf engem Eigennutz, der auf den kurzfristigen Vorteil setzt. Dieses Politikverständnis weist viele Gemeinsamkeiten mit

der Weltsicht von Wladimir Putin auf. Ihre Welt ist eine, in der die Großen sich nehmen, was sie wollen – und die Kleinen dies ertragen müssen.

Als Folge ist die transatlantische Partnerschaft, zentraler Pfeiler der regelbasierten Weltordnung nach dem Zweiten Weltkrieg, an ihr Ende gekommen. Immer wieder machen Trump und seine Administration klar, was sie von Europa halten: Nichts. Längst ist nicht mehr sicher, ob die USA noch zu ihrem Schutzversprechen aus dem NATO-Vertrag stehen. Sicher indes ist, dass sie wenig Neigung haben, Europa an Verhandlungen zu beteiligen, wenn es um einen „Deal" mit Russland in der Frage des Krieges gegen die Ukraine geht. Trumps Verständnis für den russischen Diktator, seine Verachtung für den gewählten Präsidenten der Ukraine und die abschätzige Weise, in der Vizepräsident JD Vance sich gegenüber Europa äußert, signalisieren eines: Europa steht einer wachsenden militärischen Bedrohung durch Russland gegenüber und soll politisch von Russland und den USA gleichsam in die Zange genommen und gefügig gemacht werden.

Die transatlantische Partnerschaft ist an ihr Ende gekommen

↘ EUROPÄISCHE VERTEIDIGUNG: MEHR ALS NUR WAFFEN

Die Zeichen sind erkannt: Die zunehmend konfrontative sicherheitspolitische Weltlage, der russische Krieg gegen die Ukraine und der politische Umbruch in den USA → **F** machen die politische Vertiefung und die operative Stärkung der europäischen Verteidigung zu einem dringlichen Ziel. Europa muss Fähigkeitslücken schließen, dafür Rüstungskooperation intensivieren und seine Verteidigungsstrategien aktualisieren. Und dies muss in einer Weise geschehen, dass Europa auch ohne oder sogar gegen die USA verteidigungsfähig ist.

Europa muss Fähigkeitslücken schließen und Rüstungskooperation verstärken – doch das ist kein Freifahrtschein für Rüstungsexporte

Allerdings darf die neue Rüstungspolitik nicht zu einem Freifahrtschein für Rüstungsexporte in alle Welt werden. In ihrer Koalitionsvereinbarung kündigt die neue Bundesregierung eine Rüstungsexportpolitik an, die zukünftig auch an wirtschaftspolitischen Interessen orientiert sein soll. Waffen sollen „grundsätzlich" nicht in Länder geliefert werden, in denen „diese zur internen Repression oder in Verletzung des internationalen Rechts eingesetzt werden". Das lässt Interpretationsspielräume offen und deutet eine Abkehr von der Politik vergangener Regierungen an. Unter den Herausgeber:innen gibt es hier einen Dissens. Einige fordern die Rückkehr zu restriktiven Grundsätzen einer Rüstungsexportpolitik, die vorrangig und unzweideutig der Wahrung von Menschenrechten und der Verhinderung des Einsatzes von Waffen gegen Zivilist:innen verpflichtet ist. Es gäbe keine überzeugenden wirtschaftlichen Gründe für Rüstungsexporte an Staaten außerhalb von Europäischer Union (EU) oder NATO, da die Waffenkäufe der Bundeswehr und verbündeter Staaten die Rüstungsindustrie in den kommenden Jahren auslasten würden. Die anderen betonen dagegen die Dringlichkeit, die europäische Rüstungskooperation zu fördern. Dafür könnte es notwendig sein, die deutsche Rüstungsexportpolitik zu lockern. Dabei müssten aber außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitische Kriterien weiterhin mit humanitären Gesichtspunkten abgewogen werden.

Die Probleme, mit denen die europäischen Staaten in der Ausgestaltung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik konfrontiert sind, sind dabei weder neu noch unüberwindbar.

Es ist bekannt, woran es in der EU mangelt: an politischer Geschlossenheit in der Außen- und Sicherheitspolitik; an Entscheidungsmechanismen, die nicht an einzelnen Vetospielern scheitern; und an der Fähigkeit zur schnellen Umsetzung dieser Entscheidungen. Die Entwicklung europäischer Integration in der Verteidigungspolitik ist und bleibt eine Geschichte des Durchwurstelns: der krisengetriebenen Politikgestaltung, die sich durch wiederholtes Politikversagen, unvollständigen Institutionenaufbau und inkrementelle Reformen auszeichnet.

Der EU mangelt es in der Außen- und Sicherheitspolitik an Geschlossenheit und der Fähigkeit zu schnellen Entscheidungen

Das neue Weißbuch für europäische Verteidigung (2024) und die Preparedness Union Strategy (2025) sind Schritte in die richtige Richtung, um die zivilen und militärischen Kapazitäten der EU zur Verteidigung des europäischen Friedensprojekts zu stärken und zu integrieren. Diese nun eingeleitete Verbesserung europäischer Fähigkeiten ist richtig, aber nicht ausreichend. Denn Europa braucht mehr als nur mehr Waffen: Die einfache Erhöhung nationaler Verteidigungsausgaben wird nicht ausreichen, um einen Weg zu einer umfassenden und effektiven europäischen Verteidigung zu bahnen. Und die Vorschläge zur Gestaltung weiterer ad hoc-Arrangements zur Finanzierung von Beschaffungen werden das politische Zentrum der EU nicht nachhaltig stärken. So sollte die EU keine weiteren militärischen Kapazitäten schaffen, die aus politischen Gründen später nicht eingesetzt werden können – wie es die EU battle groups gezeigt haben.

Wir empfehlen der Bundesregierung daher, die Entwicklung eines transparenten, stufenweise angelegten Plans für den Ausbau und die Integration europäischer Verteidigungsstrukturen maßgeblich voranzutreiben. Kurzfristig können – auf Basis des Vertrags von Lissabon – etablierte Strukturen ausgebaut werden: Die permanente strukturierte Zusammenarbeit der EU (PESCO) und die gemeinsamen Missionen der EU (CSDP Missions) sollten gestärkt werden: letztere für den Einsatz nicht nur in out of area-Einsätzen, sondern auch für Aufgaben in der Territorialverteidigung, im Schutz kritischer Infrastrukturen und in der direkten Nachbarschaft der EU.

Auch die zivilen Einsatzkräfte der EU sollten gestärkt werden, um nachhaltig Stabilität und Frieden in der europäischen Nachbarschaft zu fördern. Dies muss zwingend durch Reformbemühungen der überkommenen Entscheidungsstrukturen in der EU flankiert werden. Falls möglich, sollte dies durch eine Reform der europäischen Verträge geschehen. Falls nötig, kann eine Gruppe von Staaten einen verteidigungspolitischen Integrationsprozess zunächst außerhalb der europäischen Verträge vorantreiben, mit der Perspektive einer späteren Einbettung in die Institutionen der EU. Für eine solche Politik der Verteidigungsintegration in Europa gibt es breite öffentliche Unterstützung – diese muss jetzt genutzt werden.

Die Entscheidung des alten Bundestages, Schulden in historischer Höhe zu ermöglichen, um in Verteidigung und Infrastruktur investieren zu können, signalisiert den politischen Willen auch Deutschlands, dieser Aufgabe gerecht zu werden. Diese Entscheidung ist prinzipiell richtig. Zugleich werden neue Mittel nur effizient und zielführend eingesetzt werden können, wenn es auf europäischer Ebene zu einer grundlegenden Reform des Beschaffungswesens kommt. Bereits seit der Krim-Annexion 2014 sind die Rüstungsaus-

Das europäische Beschaffungswesen muss reformiert werden

gaben in Deutschland und den europäischen NATO-Staaten substanziell gestiegen. Dass ein Jahrzehnt später immer noch eklatante Fähigkeitslücken konstatiert werden, wirft gravierende Fragen des strategischen Einsatzes und der Wirtschaftlichkeit dieser Mittelverwendung auf.

↘ ZUKÜNFTIGE FRIEDENSORDNUNGEN VORBEREITEN

Es ist verführerisch, in der gegenwärtigen Krisenlage vor allem auf die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit zu setzen, weil sie fraglos dringlich ist. Aber darüber die Perspektive auf eine europäische Friedensordnung und den Erhalt der regelbasierten internationalen Ordnung außer Acht zu lassen, wäre ein Fehler. Denn Sicherheit kann es dauerhaft nicht ohne Frieden geben. Die Idee, Sicherheit allein durch militärische Abschreckung zu erreichen, greift zu kurz. Sie führt in eine beklemmende Welt wechselseitiger Aufrüstung, in der schon kleine Fehler in den Untergang führen können. Das ist eine der zentralen Lehren aus dem Kalten Krieg. Die Rüstungswettläufe zwischen den Blöcken führten die Welt mehrfach an den Rand der nuklearen Vernichtung, die teils nur durch schieres Glück vermieden werden konnte. Erst die Einsicht, dass man nur miteinander bestehen könnte, also ein Gleichgewicht statt Dominanz angestrebt werden müsse, führte zu ersten Rüstungskontrollverträgen und vorsichtigen Kooperationsansätzen, die die Situation stabilisierten. Gegenwärtig ist nicht klar, in welche langfristige Strategie die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands eingebettet und mit welchen diplomatischen Initiativen die regelbasierte Ordnung aufrechterhalten werden soll. Über diese Aufgabe wird in Europa und in Deutschland nur wenig diskutiert – und wenn, dann eher kontraproduktiv, indem etwa Entwicklungszusammenarbeit gekürzt und Mittel für die Krisenprävention und Stabilisierung gestrichen werden.

Die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands muss in eine langfristige Strategie für den Erhalt der regelbasierten Ordnung eingebettet werden

Angesichts dieser Erfahrungen muss die europäische Sicherheitspolitik so ausgerichtet werden, dass sie eine zukünftige Friedensordnung nicht verhindert, sondern vorbereitet. Sicherheitsstrategien müssen Abschreckung mit einem schrittweisen Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Kooperation skizzieren können. Mittelfristig sollten sie einen fairen Ausgleich der Interessen in einer dauerhaften Friedensordnung in Aussicht stellen. In einer ersten Phase geht es darum, sich gegenwärtiger Gewaltandrohungen und militärischer Bedrohungen zu erwehren und zukünftige zu verhindern. Es ist eine Phase antagonistischer Friedenssicherung durch Abschreckung, Aufrüstung und Allianzbildung. Aber schon diese Phase muss konzeptionell auf eine zweite Phase der friedlichen Koexistenz gerichtet sein. Das bedeutet, Rüstung und Allianzbildung müssen mit Angeboten zu Verhandlungen ihrer Beschränkung verbunden werden. Dazu zählen der Verzicht auf Ersteinsatzoptionen[1], Mengenbegrenzungen von Waffensystemen und die Etablierung verlässlicher Kommunikationskanäle, um Eskalationsspiralen zu verhindern. Idealiter führt diese Strategie mittelfristig zu einer Status-quo-Orientierung, in der alle Seiten Stabilität über Dominanz bevorzugen. Gelingt es, alle Seiten auf die Anerkennung der Gegenseite und die prinzipielle Legitimität ihrer Sicherheitsinteressen zu verpflichten, kann die friedliche Koexistenz institutionell stabilisiert und vertraglich abgesichert werden → **3**.

Allerdings sollte auch dies schon im Hinblick auf eine dritte Phase geschehen, in der eine kooperative Friedensordnung angestrebt wird. Dafür müssen neben Rüstungsbeschränkungen und Abrüstungsbemühungen Institutionen der politischen Streitschlichtung und Verfahren des friedlichen Wandels etabliert werden, um nicht nur in militärischen, sondern auch anderen Bereichen, etwa der Wirtschafts- und Umweltpolitik, Interessen zu koordinieren und zu gemeinsamem Handeln zu gelangen.

↘ EUROPA STEHT NICHT ALLEIN

Europa und Deutschland sind auf die regelbasierte internationale Ordnung angewiesen. Sie brauchen die großen internationalen Organisationen und ihre Regelwerke – von kollektiver Sicherheit über Freihandel bis hin zum Klimaschutz –, um ihre Ziele zu verwirklichen. Um diese Ordnung, die momentan von Putin und ebenso von Trump unter Beschuss steht, zu bewahren, braucht Europa Partner:innen. Interesse an der Aufrechterhaltung der regelbasierten Ordnung findet sich in allen Weltregionen, aber nicht um jeden Preis: Potenzielle Partner:innen im Globalen Süden erwarten zurecht die Bereitschaft zur Reform der Regelwerke, um mehr Einfluss und Teilhabe für sie zu garantieren. Das zu signalisieren, lässt sich nur schlecht mit sinkendem Engagement Europas und Deutschlands in der Welt vereinbaren → **4**.

Europa braucht neue Partnerschaften, um die regelbasierte Ordnung aufrechtzuerhalten

↘ DEUTSCHLAND BLEIBT NUR GLAUBWÜRDIG, WENN ES NICHT SELBST REGELN VERLETZT

Um die Perspektive auf kooperative Friedenssicherung nicht aus dem Blick zu verlieren, müssen die Errungenschaften von Friedenssicherungsrecht und humanitärem Völkerrecht heute konsequenter denn je verteidigt werden. Zahlreiche Gewaltkonflikte weltweit sind durch eine Dehumanisierung der Kriegführung geprägt: Zivilist:innen werden ebenso wie zivile Infrastruktur (Krankenhäuser, Schulen, Energieinfrastruktur etc.) zu unmittelbaren Angriffszielen. Zudem kehren Staaten wie Finnland, Polen und die baltischen Staaten Verbotsverträgen gegen Waffen wie Antipersonenminen den Rücken, obwohl diese wegen ihrer besonders grausamen Wirkung geächtet sind.

Eine zentrale Rolle bei der Einhaltung völkerrechtlicher Kernnormen kommt der internationalen Gerichtsbarkeit zu → **2**. In der gegenwärtigen Polarisierung haben die Interventionen des Internationalen Gerichtshofs (IGH) sowie des Internationale Strafgerichtshofs (IStGH) insbesondere im Ukraine-Krieg sowie im Israel/Gaza-Krieg die Gerichtshöfe zur politischen Zielscheibe werden lassen. Deutschland und die EU sollten die Unabhängigkeit internationaler Gerichtsbarkeit gegen zunehmende Anfeindungen verteidigen.

Die internationalen Gerichte müssen gegen Anfeindungen verteidigt werden

Die regelbasierte Ordnung zu erhalten, erfordert auch, dass Deutschland sich selbst an die Regeln hält – und dies in gleicher Weise von befreundeten Staaten einfordert → **2**. Als am 7. Oktober 2023 die Hamas den Staat Israel überfiel, massenhaft und unterschiedslos mordete und mehr als 240 Geiseln nahm, stellte sich die damalige Bundesregierung zu Recht an die Seite Israels. Im Verlauf des Kriegs in Gaza hat Israel jedoch immer wieder

in eklatanter Weise das humanitäre Völkerrecht verletzt und die Grenzen der legitimen Selbstverteidigung überschritten – in solch einem Ausmaß, dass der IGH den Vorwurf des Völkermords untersucht und der IStGH Haftbefehle wegen Kriegsverbrechen gegen den israelischen Premierminister Benjamin Netanjahu und den ehemaligen Verteidigungsminister Yoav Gallant erlassen hat.

Doch die israelische Regierung zeigt sich davon unbeeindruckt; vielmehr hat sie im Frühjahr 2025 den Waffenstillstand einseitig gebrochen und plant, den Gazastreifen erneut militärisch zu besetzen und die palästinensische Bevölkerung „umzusiedeln“ (Stand 7.4.2025). Der VN-Generalsekretär Antonio Guterres hat dieses Vorhaben als ethnische Säuberung kritisiert. US-Präsident Trump hingegen befürwortet die „Umsiedlung“ und hat gar ins Spiel gebracht, den Gazastreifen in US-amerikanischen Besitz zu überführen. Unterdessen nimmt die Gewalt der Siedler:innen gegen die palästinensische Bevölkerung im Westjordanland massiv zu, oft toleriert und unterstützt von der israelischen Armee. Netanjahus rechtsextreme Koalitionspartner:innen planen längst die Annexion dieses Gebiets. Im Windschatten der USA, die selbst Ansprüche auf fremde Territorien erheben und zugleich vermeintlich „Illegale“ aus ihrem eigenen Land verbannen wollen, arbeitet die Regierung Netanjahu daran, die Vision eines „Groß-Israel“ zu verwirklichen.

Doch auch für den Nahost-Konflikt gilt, dass es ohne Frieden keine Sicherheit geben kann, weder für die Palästinenser:innen, noch für Israel. Wird den Palästinenser:innen keine politische Perspektive durch Verhandlungen eröffnet, drohen noch mehr Instabilität und Gewalt in der gesamten Region. Deutschland und Europa können Macht und Mittel der USA als Vermittler in Nahost nicht ersetzen, aber sie müssen gerade jetzt zum Völkerrecht stehen und am Frieden festhalten. Im Kern bedeutet dies, mit Blick auf den IStGH den Verpflichtungen aus dem Römischen Statut Folge zu leisten. Dies schließt einen Staatsbesuch Benjamin Netanjahus in Deutschland aus – Völkerrecht geht vor Staatsräson. Zudem sollte die Bundesrepublik den Export von Waffen und Rüstungsgütern (wie beispielsweise Klein- und Leichtwaffen- oder Munition und Getriebe für Panzer) nach Israel untersagen, die in Gaza oder im Westjordanland zum Einsatz kommen können. Auch sollte die Bundesregierung sich mittelfristig zur Anerkennung eines Staates Palästina bekennen.

Deutschland sollte sich auf die Seite des Rechts stellen: Kein Staatsbesuch Netanjahus, keine Waffen für den Einsatz in Gaza, und den Staat Palästina anerkennen

↘ FRIEDENSPOLITIK IN AUSSEREUROPÄISCHEN KRISENHERDEN

Friedenspolitik sollte die zukünftige Bundesregierung auch jenseits Europas und seiner Nachbarschaft betreiben. Während wir diese Stellungnahme schreiben, hat China ein großangelegtes Militärmanöver in unmittelbarer Nähe zu Taiwan begonnen und verbindet dies mit einer unverblümten Invasionsdrohung. Die Lage in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) bleibt instabil, nachdem die Rebellengruppe M23, unterstützt durch die Regierung Ruandas, wichtige Städte im Osten der DRC eingenommen hat. Die Mehrheit der Gewaltkonflikte „schafft“ es jedoch nicht einmal in die Nachrichten. Ein solch „vergessener Krieg“ mit hohen Opferzahlen findet beispielsweise im Sudan statt → **1**. Von Kriegen und Katastrophen sind 2025 aber auch die Menschen in Myanmar, im Jemen oder im westlichen Sahel betroffen.

In Anbetracht der „vergessenen Kriege“ sollten Deutschland und die EU nicht in die Falle geopolitischen Strategiedenkens tappen, das allein auf militärische Macht, wirtschaftlichen Einfluss und Zugang zu Ressourcen abzielt. Ein derartiges Denken steht nicht nur dem Humanitätsgebot und der universellen Geltung der Menschenrechte entgegen. Es vernachlässigt auch, dass vermeintlich randständige Konfliktregionen in ein komplexes globales Wirkungsgefüge eingebunden sind. Ihre Instabilität betrifft Deutschland und die EU mittel- und unmittelbar, nicht zuletzt, weil Flucht und Vertreibung Kontinente überschreiten.

↘ HUMANITÄT UND FAIRE LASTENTEILUNG IN DER FLÜCHTLINGSPOLITIK

Geflüchtete sind Opfer von Gewalt und Vertreibung und nicht primär Täter, als die sie in der gegenwärtigen öffentlichen Debatte häufig dargestellt werden. Über 90 % aller Fliehenden suchen in den Ländern des Globalen Südens Schutz. Nur ein Bruchteil von ihnen erreicht die Grenzen Europas oder kommt bis nach Deutschland. Wenn nicht direkt in Konflikte interveniert wird, die Fluchtbewegungen verursachen, müssen Krisenprävention und nachhaltige Lösungen für Vertreibungskrisen in den jeweiligen Regionen selbst dringend gestärkt werde. Auf diese Weise können verbesserte Perspektiven vor Ort geschaffen werden. Eine wichtige Lehre der Flüchtlingskrise 2014/15 ist, dass Erstaufnahmestaaten – gerade auch außerhalb Europas – mit massenhaften Fluchtbewegungen nicht allein gelassen werden dürfen. Daher plädiert das Friedensgutachten dafür, diese Länder mit humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenssicherung zu unterstützen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung – entgegen ihrer Verlautbarung im Koalitionsvertrag – die humanitäre Aufnahme von besonders verwundbaren Gruppen aus Konfliktregionen (unter anderem Frauen, Kinder) über Resettlement-Kontingente aufnehmen. Allerdings ersetzt dieser Ansatz nicht das in der Genfer Flüchtlingskonvention, im deutschen Grundgesetz und im europäischen Recht festgelegte individuelle Recht auf Schutz vor Verfolgung und der Bedrohung des Lebens.

Erstaufnahmeländer brauchen Unterstützung bei der Aufnahme von Geflüchteten

Die Bundesregierung sollte sich daher für eine solidarische Einwanderungs- und Verteilungspolitik innerhalb der EU einsetzen. Sie muss darauf drängen, dass menschenrechtliche Standards im Zuge der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems eingehalten werden und sich die Rechte wie Bedingungen der Integration von Geflüchteten und des gesellschaftlichen Zusammenhalts nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Ländern verbessern → **5**.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Frieden in Europa wird, so schmerzhaft die Erkenntnis ist, nur bewahrt werden können, wenn militärische Fähigkeitslücken geschlossen werden und partiell aufgerüstet wird. Dafür ist ein weiterer verteidigungspolitischer Integrationsprozess erforderlich, an dem Deutschland sich aktiv beteiligen sollte. Doch Rüstung allein führt in eine gefährliche Sackgasse. Sie muss durch Rüstungskontrolle und diplomatische Initiativen flankiert werden.

Rüstungsanstrengungen schließen eine regelbasierte Ordnung nicht aus. Diese muss in Europa, aber auch global gestärkt werden. Die internationale Gerichtsbarkeit spielt für diese Ordnung eine zentrale Rolle. Die Geschichte legt Deutschland eine besondere Pflicht zum Respekt gegenüber dem Völkerrecht auf, das durch Berufung auf eine Staatsräson untergraben würde.

Friedensfähigkeit betrifft schließlich auch die deutsche und europäische Innenpolitik. Eine besondere Bedeutung kommt dabei einer Flüchtlingspolitik zu, die in der Praxis humanitäre Standards auch wirklich beachtet und in Europa auf eine faire Lastenteilung abzielt, die Länder an den EU-Außengrenzen nicht überfordert.

1 In einer früheren Fassung des Textes ist der falsche Begriff „Erstschlag“ statt „Ersteinsatz“ verwendet worden. Wir bitten das Versehen zu entschuldigen.

Autor:innen

Dr. Claudia Baumgart-Ochse
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Christopher Daase
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Conrad Schetter
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Ursula Schröder
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

↓ RECOMMENDATIONS

1 **Close the gaps in European defense capabilities** Furthering the political consolidation and strengthening the capabilities of European defense is paramount. Defense procurement must be Europeanized and defense strategies modernized.

2 **Deepen European defense integration** One vital step that would help strengthen Europe's defense capabilities would be for a designated group of member states to lead the way wherever necessary, with the ultimate goal of embedding this structure into the institutional framework of the EU.

3 **Use arms control to prevent spirals of escalation** Strengthening Europe's defense must go hand in hand with diplomatic initiatives to mitigate the risk of escalation. This includes renouncing first-use[1] options, limiting the number of weapons systems, and establishing reliable communication channels.

4 **Increase our commitment to the rules-based order** Europe is not an island, but part of a global community with partners across all regions of the world who can play a vital role in preserving the rules-based order. However, these partners must be able to rely on Europe to demonstrate a stronger commitment to this cause and greater willingness to drive the necessary reforms.

5 **Respect international courts** In a rules-based international order, Germany, too, must uphold the principle that international law takes precedence over raison d'état or Staatsräson (reason of state). This means that, for the foreseeable future, Germany must refrain from endorsing or permitting an official visit from Israeli prime minister Benjamin Netanyahu.

6 **Ban the export of weapons that might be used to violate international humanitarian law** Germany must enforce a ban on exports to Israel of any weapons and armaments—such as small arms, light weapons, ammunition, and tank transmission systems—that could be used in Gaza or the West Bank.

7 **Develop a refugee policy guided by humanity and fair burden-sharing** The German government must advocate an EU immigration and dispersal policy based on solidarity, ensuring that first asylum countries are not left to shoulder the burden alone. The individual right to protection from persecution and threat to life must be upheld.

8 **Do not lose sight of the "forgotten conflicts"** Purely geopolitical strategic thinking fosters global instability and contradicts the principles of humanity and universality. Germany's and Europe's commitment to crisis regions, such as those in sub-Saharan Africa or South and Southeast Asia, must not be scaled back.

9 **Continue to enhance the effectiveness of civilian tools** The global peace order requires effective development cooperation and substantial resources for crisis prevention and stabilization. Existing impact measurement tools need to be further developed to enhance their effectiveness.

STATEMENT /
The struggle to save peace /

Peace today is in a precarious state. As a political concept, it seems to have been pushed to its limits, if not shattered by Russia's war of aggression on Ukraine. Trust in the fundamental security institutions that have maintained the European peace order has been severely undermined. The United Nations, once a beacon of hope for peace and security, has been eroded, becoming an arena for great power politics rife with cynicism. From every corner of the globe, there are calls for greater security, deterrence and arms. But this alone cannot save peace—so what, or who will?

The war that Russia is currently waging extends far beyond Ukraine. Russia has long been issuing threats to its Baltic neighbors, destabilizing the Caucasus, and conducting hybrid attacks on the territory of the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Hardly a day passes without reports of attempted sabotage of critical infrastructure, disinformation campaigns, or cyberattacks.

↘ NEO-IMPERIAL WORLDVIEW

In this time of increasing global instability, marked by competition and conflict, another pillar of stabilization is crumbling: with Donald Trump at the helm for the second time, the US has long ceased to be a stabilizing force. Not only is the new administration rapidly transforming American democracy into autocracy, but when it comes to foreign policy, nothing is left standing → F. The punitive tariffs imposed on friend and foe during Trump's first term are being applied even more drastically and arbitrarily in his second term. Military plans to seize the Panama Canal, the brazen threat to acquire Greenland "one way or the other", and the attempt to extract economic gains from the invasion of Ukraine by pressuring the country to sign a raw materials agreement, have taken things to a new level. These actions make it quite clear that Donald Trump holds a neo-imperialist view of the world, one driven by narrow self-interest and short-term gains rather than trust and cooperation. This understanding of politics has much in common with Vladimir Putin's worldview. The world according to these two leaders is a place in which powerful countries take what they want—while the smaller ones have no choice but to endure this.

This marks the end of the transatlantic partnership, the central pillar of the post-WWII, rules-based world order. Time and again, Trump and his administration have made their views on Europe clear—and they are far from favorable. It has long been uncertain whether the US is still committed to fulfilling its NATO obligations regarding military protection. One thing that is certain, however, is that they have little inclination to involve Europe in negotiations when it comes to securing a deal with Russia over the ongoing war against Ukraine. Trump's affinity for the Russian dictator, his contempt for Ukraine's elected president, and the disparaging remarks from vice president JD Vance about Europe all point to the same conclusion: the continent is facing a growing military threat from Russia, with Russia and the US trapping Europe in a pincer movement designed to bend it to their will.

The end of the transatlantic partnership has come

↘ EUROPEAN DEFENSE: MORE THAN JUST WEAPONS

The signs are clear: the increasingly confrontational global security situation, Russia's war against Ukraine, and the political upheaval in the US → **F** all signal the urgent need to further the political consolidation and strengthen the operational capabilities of European defense. Europe must swiftly close its capability gaps by enhancing arms cooperation and modernizing its defense strategies. And this has to be done in a way that allows the continent to defend itself without—or even against—the US.

Europe must close its capability gaps and strengthen arms cooperation—but this does not mean a carte blanche for arms exports

This new arms policy cannot be seen as granting countries free rein to export arms indiscriminately across the globe, however. The new German government's coalition agreement outlines an arms export policy that, going forward, will also factor in economic interests. Weapons should "in principle" not be exported to countries where "they are used for internal repression or to violate international law". This leaves room for interpretation and signifies a departure from the policy pursued by previous governments. Opinions within our editorial team are divided on this matter. Some argue for a return to a more restrictive arms export policy which is unequivocally, and as a matter of priority, committed to protecting human rights and preventing the use of weapons against civilians. From this perspective, there are no compelling economic reasons to export arms to countries outside the European Union (EU) or NATO, particularly since the arms purchases of the German armed forces and allied nations will utilize the full capacity of the arms industry in the coming years. Other editors, in contrast, stress the urgent need to foster European arms cooperation, something which may in fact require Germany to relax its arms export policy. That being said, even in this case, foreign, security, and economic policy considerations must still be carefully weighed against humanitarian concerns.

The challenges European countries face in shaping a common defense policy are neither new, nor insurmountable. The EU's shortcomings are common knowledge: a lack of political unity in foreign and security policy, decision-making mechanisms that can be blocked by individual veto players, and an inability to implement decisions swiftly. The development of European defense integration has been and will continue to be a story of muddling through: crisis-driven policymaking, marked by repeated policy failures, incomplete institutional development, and incremental reforms.

The EU's foreign and security policy lacks cohesion and the ability to implement decisions swiftly

The EU's civilian and military capabilities for defending the European peace project urgently need strengthening and greater integration, and while the new White Paper for European Defence (2024) and the EU Preparedness Union Strategy (2025) are positive steps in the right direction, they fall short of what is needed. Europe needs to do more than just acquire more weapons. Increasing national defense expenditures alone will not be enough to pave the way for a comprehensive and effective European defense strategy. And the proposed creation of more ad hoc arrangements for financing military procurement will not strengthen the EU's political center in the long term. As the experience with the EU battle groups has demonstrated, the EU should refrain from creating additional military capabilities that cannot be deployed later due to political obstacles.

Our recommendation to the German government, therefore, is to take an active role in fostering the development of a transparent, step-by-step plan for the expansion and integration of European defense structures. In the short term—building on the Lisbon Treaty—existing structures can be enhanced. This would include strengthening the EU's Permanent Structured Cooperation (PESCO) and its Common Security and Defence Policy (CSDP) missions. The latter should not only focus on out-of-area operations but also take on tasks related to territorial defense, protecting critical infrastructure, and securing the EU's immediate neighborhood.

The EU's civilian forces also need to be strengthened in order to sustainably promote stability and freedom in the European neighborhood. This must be paired with efforts to reform the EU's outdated decision-making structures. Ideally, these changes should be made through a reform of the European treaties. Where necessary, a group of member states can actively drive European defense integration, initially outside the European treaties, the ultimate goal being to incorporate this structure into the institutional framework of the EU. There is broad public support for such a policy of defense integration within Europe—this presents an opportunity we must seize now.

European procurement needs urgent reform

The decision by the previous Bundestag to allow unprecedented levels of debt for investment in defense and infrastructure demonstrates Germany's political will to address this challenge. In principle, this was the right decision. However, the new funds can only be used efficiently and effectively if there is a fundamental reform of procurement at the European level. Since the annexation of Crimea in 2014, defense spending has substantially increased both in Germany and other European NATO states. The fact that, an entire decade later, there are still major capability gaps raises serious questions about how these funds are being used—both in terms of strategic allocation and cost-effectiveness.

↘ TOWARDS A FUTURE EUROPEAN PEACE ORDER

Amid the current crisis, it is tempting to prioritize increasing defense capabilities—and there is no doubt that this is urgently needed. But to lose sight of the goal of a European peace order and neglect the need to preserve the rules-based international order would be a mistake. After all, lasting security cannot be achieved without peace. The idea that security can be attained through military deterrence alone is short-sighted and will result in a dangerous world of increasing mutual armament, where even small mistakes could have catastrophic consequences. This is one of the key lessons of the Cold War. The arms race between the blocs repeatedly brought the world to the brink of nuclear disaster—and the fact that this was averted was often only down to sheer luck. It was only through the recognition that coexistence was essential for survival, and balance rather than dominance was the path forward, that the first arms control treaties and cautious co-operation agreements were established to stabilize the situation. It remains to be seen what long-term strategy will shape Germany's defense capabilities and what diplomatic initiatives will help preserve the rules-based order. Indeed, there is little discussion about this challenge, whether within Germany or at the European level—and any discussions that do take place often prove counterproductive, involving steps such as scaling back development cooperation or cutting funds for crisis prevention and stabilization.

Germany's defense capabilities must be incorporated into a long-term strategy for preserving the rules-based order

In light of these experiences, European security policy must pave the way for—not obstruct—a future European peace order. Security strategies must outline a gradual process that combines deterrence with decreasing violence and increasing cooperation. In the medium term, they must ensure a fair balance of interests within a lasting European peace order. The first phase of this process should focus on defending against current—and preventing future—threats of violence and military threats. This will involve "antagonistic peacekeeping" through deterrence, military buildup, and alliance formation. However, even in this phase, the strategy must be geared towards phase two—peaceful coexistence. Here, armament and alliance-building must go hand in hand with offers to negotiate limitations on those very things. This includes forgoing first-use options[1], reducing the number of weapons systems, and establishing reliable communication channels to prevent escalation. Ideally, this strategy would, in the medium term, lead to a situation where all sides prioritize stability over dominance. If this is successful, and if all parties commit to recognizing each other's security interests and the fundamental legitimacy of said interests, peaceful coexistence can be institutionally stabilized and contractually guaranteed → **3**.

However, this process should also pave the way for a third phase—one which seeks to construct a cooperative peace order. Besides arms limitations and disarmament efforts, this requires the establishment of institutions for political dispute resolution and processes for peaceful change in order to coordinate interests and achieve joint action—not only in the defense sector but also in other areas such as economic and environmental policy.

↘ EUROPE IS NOT AN ISLAND

Germany, and indeed Europe as a whole, depend on the rules-based international order. They need the big international organizations and their regulatory frameworks to achieve their goals—be that in the field of collective security, free trade, or climate protection. To preserve this order, which is currently under attack from both Putin and Trump, Europe needs partners. While there is interest in maintaining the rules-based order across all regions of the world, this support cannot come at any cost. Potential partners in the Global South rightly expect a willingness to reform existing regulatory frameworks, ensuring greater influence and participation. But both Germany's and Europe's diminishing engagement in global affairs is not really compatible with this message → **4**.

Europe needs new partnerships to preserve the rules-based order

↘ GERMANY CAN ONLY MAINTAIN ITS CREDIBILITY BY UPHOLDING THE RULES

In order not to lose sight of the prospect of cooperative peacekeeping, the achievements of international humanitarian law must be defended more rigorously than ever. Countless violent conflicts worldwide are marked by the dehumanization of warfare: civilians and the civilian infrastructure (hospitals, schools, energy infrastructure) have become direct targets. What is more, countries such as Finland, Poland, and the Baltic states have turned their backs on treaties banning weapons like antipersonnel mines, despite their widespread condemnation due to the devasting impact they have.

International courts play a crucial role in ensuring compliance with the fundamental principles of international law → **2**. In today's polarized world, the interventions by the International Court of Justice (ICJ) and the International Criminal Court (ICC), particularly regarding the Ukraine war and the situation in Israel/Gaza, have made these courts targets of political attack. Germany and the EU must stand firm in defending the independence of international courts against growing hostility.

International courts must be defended against hostilities

Preserving the rules-based order also requires Germany to adhere to the rules—and to hold friendly nations to the same standard → **2**. When Hamas launched an attack on Israel on October 7, 2023, resulting in indiscriminate mass killings and the seizure over 240 hostages, the German government rightly stood with Israel. Over the course of the Gaza war, however, Israel has repeatedly flagrantly violated international humanitarian law and crossed the lines of legitimate self-defense—prompting proceedings against Israel at the ICJ to investigate allegations of genocide, while the ICC has issued arrest warrants for Israeli prime minister Benjamin Netanyahu and former defense minister Yoav Gallant on charges of war crimes.

But the Israeli government appears undeterred. In fact, it unilaterally broke the ceasefire in spring 2025 and plans to employ military force to reoccupy the Gaza Strip and "resettle" the Palestinian population (as of April 7, 2025). United Nations Secretary-General Antonio Guterres regards this plan as being tantamount to ethnic cleansing. American president Donald Trump, in contrast, is in favor of the "resettlement" and has even proposed that the

US take ownership of Gaza. In the meantime, the violence perpetrated by Jewish settlers against the Palestinian population in the West Bank has escalated dramatically, often tolerated and indeed supported by the Israeli army. Netanyahu's far-right coalition partners have long sought to annex the territory. In the slipstream of the US, which is also making territorial claims abroad while expelling its own alleged "illegals", Netanyahu's government is continuing to pursue its vision of a "Greater Israel".

But, in the Israeli–Palestinian conflict, too, there can be no security without peace—neither for the Palestinians, nor for Israel. If the Palestinians are not offered political prospects through negotiations, the risk of even more instability and violence throughout the region will grow. While Germany and Europe are no match for the power and resources of the US as mediators in the Middle East, now more than ever, they must defend international law and commit to peace. In essence, this means upholding the obligations of the Rome Statute with regard to the ICC. An official visit from Israeli prime minister Benjamin Netanyahu is, therefore, off the table—international law takes precedence over reason of state. Germany must enforce a ban on exports to Israel of any weapons and armaments—such as small arms, light weapons, ammunition, and tank transmission systems—that could be used in Gaza or the West Bank. Moreover, in the medium term, the German government should formally commit to recognizing the State of Palestine.

Germany must uphold international law: no state visit from Netanyahu, no weapons for use in Gaza, and recognition of the State of Palestine

↘ PEACE POLICY IN CRISIS AREAS BEYOND EUROPE'S BORDERS

The next German government should also pursue a peace policy that extends beyond Europe and its immediate neighborhood. As we were writing this statement, China launched large-scale military drills around Taiwan, coupled with an explicit threat of invasion. Meanwhile, the situation in the Democratic Republic of Congo (DRC) remains unstable after the M23 rebel group, backed by the Rwandan government, captured key towns in the east of the DRC. The majority of violent conflicts, however, do not even make the headlines. Sudan is one such a "forgotten war", claiming countless lives → **1**. In the first few months of 2025 alone, the people of Myanmar, Yemen, and the western Sahel have all endured immense suffering due to wars and disasters.

In light of these "forgotten wars", Germany and the EU must avoid falling into the trap of geopolitical strategic thinking aimed solely at acquiring military power, economic influence, and access to resources. Not only does such thinking contradict the principles of humanity and universal human rights, it also neglects the fact that seemingly peripheral conflict regions are in fact deeply embedded in a complex, interdependent global structure. Their instability affects Germany and the EU, both directly and indirectly, particularly through refugee movements and displacement, which transcend continents.

↘ A REFUGEE POLICY GUIDED BY HUMANITY AND FAIR BURDEN-SHARING

Refugees are victims of violence and displacement, rather than the perpetrators they are all too often portrayed to be in today's public debate. In fact, over 90 percent of all refugees seek protection in the countries of the Global South, with only a fraction of them reaching Europe's borders or ending up in Germany. Unless there is direct intervention in the conflicts driving refugee movements, crisis prevention and sustainable solutions to displacement must be urgently strengthened within the regions themselves. By adopting this approach, we can improve the prospects for a better life on the ground. An important lesson from the 2014/2015 refugee crisis is that countries of first asylum—especially those outside Europe—must not be left to deal with mass refugee movements alone. This Peace Report thus calls for these countries to be supported with humanitarian aid, development co-operation, and peacekeeping efforts. In addition, the German government must—contrary to what is set out in the coalition agreement—ensure the humanitarian admission of particularly vulnerable groups from conflict regions (including women and children) through resettlement quotas. This approach must not, however, replace the individual right to protection from persecution and threat to life as defined in the Geneva Refugee Convention, German Basic Law, and European law.

First countries of asylum need support in assisting the refugees they admit

The German government must advocate an EU immigration and dispersal policy based on solidarity. It must work to ensure that, during the reform of the Common European Asylum System, human rights standards are upheld and that the rights of refugees as well as the conditions of their integration and social cohesion are improved—not only in Germany but in other European countries as well → **5**.

CONCLUSION

As painful as it is to acknowledge, peace in Europe can only be preserved if military capability gaps are closed and partial rearmament carried out. This requires deeper defense policy integration, a process which Germany must actively participate in. But arms buildup alone leads to a dangerous impasse, which is why it is essential that this process go hand in hand with arms control measures and diplomatic initiatives.

Efforts to strengthen military capabilities do not negate the importance of a rules-based order, which must also be strengthened—both in Europe and globally. International courts play a key role in upholding this order. History imposes a special responsibility on Germany to respect international law, and invoking reason of state would undermine this commitment.

Lastly, developing or maintaining the capacity to create, sustain, and promote peace also involves German and European domestic politics. Of particular importance here is the development of a refugee policy which truly upholds humanitarian standards and promotes fair burden-sharing across Europe, without overextending the countries on the EU's external borders.

1 In an earlier version, we used the incorrect term "first-strike" instead of "first-use". We apologize for the mistake.

Authors

Dr. Claudia Baumgart-Ochse
PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Christopher Daase
PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Conrad Schetter
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Ursula Schröder
IFSH – Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg

2025 / Vorsicht ansteckend! Die Zerstörung politischer Ordnung unter US-Präsident Trump

/ FOKUS

F.1 ↘ Mechanismen der Machtübernahme

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Liberale Institutionen fördern** Angesichts der Gefahr „autoritärer Ansteckung“ sind liberale Institutionen wie eine freie Presse, der öffentlich-rechtliche Rundfunk, die Freiheit der Wissenschaft und eine lebendige demokratische Zivilgesellschaft wichtiger denn je. Sie müssen unbedingt und vorbehaltlos gefördert werden.

2 **Gegenentwürfe zum radikalisierten Konservatismus stärken** Ideologien des radikalisierten Konservatismus gefährden die Demokratie. Liberale Gegenmodelle müssen in der Lage sein, Komplexität zu reduzieren und auch emotionale Identifikationsangebote zu machen, um die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft zu stärken.

3 **Zusammenarbeit zum Erhalt der regelbasierten Ordnung stärken** Gegen den institutionellen Kahlschlag des Trump-Regimes müssen Deutschland und Europa die internationale Kooperation mit allen Staaten intensivieren, die am Erhalt einer regelbasierten internationalen Ordnung interessiert sind.

4 **Übergang von der NATO zu einem europäischen Sicherheitssystem gestalten** Angesichts der Infragestellung der NATO-Beistandsgarantie durch die USA sollten die europäischen Partner eine eigenständige europäische Verteidigungsfähigkeit entwickeln. Das impliziert, eigene Strategien gegenüber Russland, China und Partnerstaaten im Globalen Süden zu entwerfen.

5 **Angekündigten Normbrüchen frühzeitig entgegentreten** Deutschland und die Partner in EU und NATO sollten deutlicher als bislang den politischen und militärischen Drohungen der USA gegen Partnerstaaten wie Kanada und Dänemark entgegentreten.

6 **Prioritäten im Rahmen des VN-Systems definieren** Deutschland und die EU werden die finanziellen Einbußen für das VN-System, die durch den Rückzug der USA entstehen, nicht völlig kompensieren können. Deshalb müssen sie mit Partnern aus dem Globalen Süden Kernaufgaben definieren und ihre Finanzierung sicherstellen.

7 **Digitale Souveränität stärken** Das Trump-Regime fördert Desinformation und Verschwörungstheorien auch in Deutschland und Europa. Um sich von amerikanischen (und chinesischen) Informationsplattformen unabhängiger zu machen, muss die digitale Souveränität gestärkt werden.

FOKUS /

Vorsicht ansteckend! Die Zerstörung politischer Ordnung unter US-Präsident Trump /

Die zweite Amtszeit von US-Präsident Donald Trump hat schon nach wenigen Monaten das politische System der USA und die internationalen Beziehungen tiefgreifend verändert. Angesichts der Schnelligkeit und der Reichweite dieser Veränderungen ist von einer autoritären Machtübernahme gesprochen worden. Die Mechanismen, die dabei eingesetzt werden, können auch in Europa die Demokratie gefährden. Deutschland und Europa müssen sich gegen die Gefahr einer „autoritären Ansteckung“ wehren und ihre Interessen an einer regelbasierten internationalen Ordnung wahren.

F.1 ↙ Mechanismen der Machtübernahme

Noch fehlen die Begriffe, mit denen man den Regimewechsel in den USA angemessen beschreiben könnte. Manche sprechen von „Cäsarismus“ (→ Heino 2020), insofern sich Donald Trump eher als göttlich legitimierter Herrscher denn als demokratisch gewählter Präsident geriert und schon jetzt eine dritte Amtszeit in den Blick nimmt, die die Verfassung eigentlich ausschließt. Andere sprechen von „autoritärem Populismus“ (→ Norris/Inglehart 2019), der das Vertrauen in die liberale Demokratie zerstört und eine illiberale Alternative bietet. Auch von „Patrimonialismus“ ist die Rede, insofern der Staat als persönlicher Besitz des Präsidenten und seiner Entourage angesehen und gnadenlos ausgebeutet wird (→ Hanson/Kopstein 2024). Schließlich wird von „kompetitivem Autoritarismus“ gesprochen (→ Levitsky/Way 2001; 2025), bei dem demokratische Institutionen nicht abgeschafft, sondern so manipuliert werden, dass sie autoritärer Herrschaft dienen. Doch erfassen all diese Begriffe nur Teilaspekte eines Phänomens, das selbst mit dem Neuwort „Trumpismus“, das Populismus, Nationalismus, Autoritarismus und Protektionismus vereint, nur unzureichend beschrieben ist.

Trump betreibt den radikalen Umbau des Staates und der internationalen Beziehungen

Klar ist, dass Trump mit seiner Make America Great Again-Bewegung (MAGA) in atemberaubender Geschwindigkeit und beispielloser Radikalität den Umbau des Staates und der internationalen Beziehungen betreibt und dabei innenpolitisch wie international nur auf wenig Widerstand stößt. Weniger klar ist, ob dahinter eine Strategie und ein Masterplan stehen, oder eher das Ressentiment gegen liberale Institutionen und inter-

nationale Regelwerke überwiegt, das die Zerstörung der politischen Ordnung antreibt. Die erzkonservative Heritage Foundation hatte mit ihrer als „Projekt 2025“ bezeichneten Studie „Mandate for Leadership: The Conservative Promise“ einen 900 Seiten starken Plan für einen radikalen Konservatismus vorgelegt, der bisher in Ansätzen umgesetzt, über den zum Teil aber sogar hinausgegangen worden ist.

Trotzdem zeichnen sich tiefgreifende Auswirkungen nicht nur auf die USA und die internationalen Beziehungen, sondern auch auf politische Systeme anderer Länder ab. Insbesondere liberale Demokratien scheinen anfällig zu sein, von den Entwicklungen in den USA „angesteckt“ und in ihrer demokratischen Widerstandsfähigkeit beeinträchtigt zu werden. Denn in einer zunehmend vernetzten Welt, in der wirtschaftliche, kulturelle und politische Interessen eng miteinander verbunden sind, können Entscheidungen und Entwicklungen in einem Land – zumal in einem so mächtigen wie den USA – erhebliche Auswirkungen auf andere Länder haben, insbesondere wenn sie in Echtzeit kommuniziert werden.

Eine transnationale „Ansteckung“ kann über zwei Wege erfolgen: die gezielte Einflussnahme oder die indirekte Beeinflussung durch Nachahmungseffekte. Eine gezielte Einflussnahme liegt dann vor, wenn der Präsident oder Mitglieder der Regierung direkt in die Innen- oder Außenpolitik eines Landes im Sinne amerikanischer Interessen eingreifen. Beispiel dafür ist die Zollpolitik Trumps, die durch wirtschaftlichen Druck andere Länder zu Zugeständnissen zwingen soll. Zwar hat es auch früher traditionelle Machtpolitik gegeben, aber die Massivität und Offenheit des politischen Zwangs nicht zuletzt gegenüber verbündeten Staaten haben unter Trump eine neue Qualität angenommen. Auch die direkte Einmischung in die Innenpolitik, etwa durch die Unterstützung der AfD durch Vizepräsident JD Vance und Elon Musk im Bundestagswahlkampf, ist ein Novum.

Von Trumps Machtübernahme geht „Ansteckungsgefahr“ auch für Europa aus

Von indirekter Beeinflussung kann man dort sprechen, wo politische Bewegungen aus den USA in anderen Ländern kopiert, Argumente übernommen und Verbindungen geknüpft werden mit dem Ziel, die radikal konservative MAGA-Programmatik zu übernehmen oder sich von ihr inspirieren zu lassen. Verschwörungstheorien und antiliberale Narrative finden vor allem dort Zuspruch, wo bereits der Nährboden durch rechtspopulistische Strömungen und Parteien bereitet worden ist. Aber auch in weniger radikalen Milieus finden Ressentiments gegen liberale Institutionen häufig Anklang.

Wir beschreiben im Folgenden sechs Mechanismen der Machtübernahme, die das Trump-Regime anwendet, um die liberale politische Ordnung national und international zu zerstören. Wir weisen auf Ansteckungseffekte hin und zeigen mögliche Gegenstrategien auf, damit der Trumpismus nicht zu einer Epidemie wird.

UMWERTUNG DER WERTE

Ein zentraler Mechanismus der Machtübernahme durch Trump und die MAGA-Bewegung ist die Umwertung von Werten. Gemeint ist damit, dass zentrale politische Ideen wie Demokratie, Freiheit, Rechtstaatlichkeit und Menschenrechte, für die die USA jahrzehntelang standen und kämpften, nicht nur rhetorisch umgedeutet, sondern häufig in ihr Gegenteil verkehrt werden. Das liberale Verständnis wird dabei in ein autoritäres, populistisches und nationalistisches Verständnis uminterpretiert. Am Ende gilt die Abschaffung demokratischer Institutionen als demokratische Errungenschaft, der gewählte Präsident (Selenskyj) als Diktator und ein völkerrechtswidrig überfallenes Land (die Ukraine) als Angreifer.

Der radikalisierte Konservatismus verkehrt liberale Werte in ihr Gegenteil

Dabei setzt das Trump-Regime an traditionellen konservativen Interpretationen an, spitzt sie aber im Sinne eines radikalen beziehungsweise radikalisierten Konservatismus (→ Abrahamsen et al. 2024, Strobl 2021) so zu, dass sie zum Gegenteil liberaler Verständnisse werden. So spielte schon früher Nationalismus, etwa unter den Präsidenten Ronald Reagan und George W. Bush, eine wichtige Rolle in der amerikanischen Politik. Aber er wurde immer als die Stärke der Nation im Rahmen demokratischer Institutionen verstanden. Der radikalisierte Nationalismus der MAGA-Bewegung ist aber weniger eine Staatsdoktrin, sondern ein persönliches Führungsprinzip, da Präsident Trump selbst als alleiniger Vertreter des Volkswillens stilisiert wird. Der Staat und seine Institutionen werden als deep state (tiefer Staat) und Feinde des Volkes dargestellt, gegen die der Volkswillen verteidigt werden müsse.

Auf ähnliche Weise wird der Begriff Demokratie umgedeutet. Während im liberalen Verständnis Demokratie die Herrschaft des Volkes im Rahmen rechtstaatlicher Institutionen und der klassischen Gewaltenteilung (checks and balances) ist, versteht das Trump-Regime Demokratie als Volksherrschaft im Sinne eines populistischen Autoritarismus. Dieser erkennt demokratische Institutionen nur an, wenn sie die Einheit der Exekutive (im Sinne der unitary executive theory), das heißt die Macht des Präsidenten stärken (→ Sunsteine 2025). Sinnbild dieser Haltung ist das Napoleon-Zitat „Wer sein Land rettet, verletzt kein Gesetz“, mit dem sich Trump faktisch über Recht und Gesetz erhob und quasi einen permanenten Ausnahmezustand erklärte.

Mit dem Trump-Regime setzt sich auch ein alternatives Verständnis von Freiheit durch. Das klassische Verständnis strebt eine Balance zwischen individuellen Rechten und gesellschaftlicher Verantwortung an; das neue Verständnis setzt ganz auf uneingeschränkte individuelle Unabhängigkeit auch auf Kosten anderer. Schon in der Corona-Pandemie hatte Trump Maskenpflicht und Impfungen als Angriffe auf die Freiheit, nicht aber als Schutz der öffentlichen Gesundheit verstanden. Gleichzeitig allerdings propagiert das Trump-Regime einen starken Staat überall dort, wo es den eigenen Interessen dient, etwa bei der Unterdrückung von öffentlichen Protesten, der Migrationspolitik oder der juristischen Verfolgung politischer Gegner. So stellt sich das Freiheitsverständnis unter Trump eher als selektives Privileg denn als universelles Recht dar.

Das hat Auswirkungen auf die Politik. Minderheiten sollen nicht mehr geschützt werden, sondern werden zur Gefahr erklärt. Trumps aggressive „Anti-woke-Agenda" zielt auf die Durchsetzung eines biologistisch verstandenen binären und heteronormativen Geschlechterverständnisses und beschneidet die Rechte von Frauen und LGBTQIA+ Personen sowie von Schwarzen, Indigenen und people of color (BIPOC) (→ Dietze/ Roth 2020). Wie im Project 2025 gefordert, beendete eines der ersten Dekrete sämtliche Programme zur Förderung von Vielfalt, Chancengleichheit und Inklusion (Diversity, Equity, Inclusion – DEI), die nun als „Diskriminierung" gebrandmarkt werden. Unter dem Vorwand, Frauen vor dem „Extremismus der Gender-Ideologie" beschützen zu wollen, beschneidet ein weiteres Dekret die Rechte von trans-, intergeschlechtlichen und nichtbinären Personen und ihren Zugang zu medizinischer Versorgung (→ White House 2025). Der Antifeminismus, der diesem Rückschlag gegen die Gleichstellung und Rechte von Frauen sowie sexuellen und geschlechtlichen Minderheiten zugrunde liegt, verbindet die Trump-Regierung mit anderen rechtspopulistischen und autokratischen Regierungen, etwa in Russland oder Ungarn, sowie rechten Parteien (→ Sanders/ Jenkins 2023).

Die Trump-Regierung verfolgt eine aggressive „Anti-woke-Agenda"

Damit haben auch Mitgefühl und Empathie, also das, was der ehemalige Präsident George W. Bush „compassionate conservatism" nannte, ein Ende. In ihrer Predigt zur Amtseinführung bat Bischöfin Mariann Edgar Budde Präsident Trump, „Gnade" und „Mitgefühl" gegenüber Flüchtlingen und Migrant:innen zu zeigen. Trump beleidigte sie daraufhin in den sozialen Medien als „radical left hard line Trump hater". Der republikanische Abgeordnete Mike Collins forderte, die Bischöfin gleich mit auf die Deportationsliste zu setzen.

Außenpolitisch spiegelt sich die Abkehr vom Mitgefühl in der Abwicklung der US-Entwicklungsagentur USAID (United States Agency for International Development) und im Einfrieren von Auslandshilfe wider. Diese Maßnahmen betreffen nicht zuletzt den Bereich der humanitären Hilfe, der bislang für die USA eine hohe Bedeutung hatte und in dem sie nach Übersichten der Vereinten Nationen deutlich über 40 % der weltweiten Geberleistung erbrachten (→ UN News 2025). Nun wird der traditionelle Humanitarismus durch eine geopolitische Kosten-Nutzen-Kalkulation ersetzt, die von einem engen Begriff nationaler Sicherheit bestimmt wird.

Wertvorstellungen des radikalen Konservatismus sind nicht auf die USA beschränkt (→ Abrahamsen et al. 2024). Seit den 2010er Jahren haben sie in zahlreichen Weltregionen Konjunktur, wie die Beispiele Brasilien (Bolsonaro), Indien (Modi) oder Ungarn (Orbán) zeigen. Der Wertewandel in den USA bekräftigt und befeuert diese Entwicklung und beeinflusst auch in Deutschland die Diskussion. Es muss ernst genommen werden, dass derartige Ideologien einer durch Globalisierung und Abstiegsängste verunsicherten Gesellschaft Halt geben können. Liberale Gegenmodelle müssen bei aller Reflektiertheit in der Lage sein, Komplexität zu reduzieren und auch emotionale Identifikationsangebote zu machen. Ohne populistisch zu werden, müssen Ideen und Werte der Aufklärung für Menschen in ihrem Alltag als positive Orientierung erfahrbar werden.

SCHOCK UND EINSCHÜCHTERUNG

Ein zweiter Mechanismus der Machtübernahme ist die Überrumpelung politischer Gegner durch Schock und Einschüchterung (shock and awe). Ursprünglich stammt das Konzept aus der Militärstrategie und beschreibt eine Taktik, bei der überwältigende Angriffe den Gegner lähmen und zur Kapitulation zwingen. Donald Trump wendet diese Strategie in der Politik an, um seine Gegner zu verunsichern, zu Zugeständnissen zu zwingen und einseitig günstige Deals zu schließen.

In den ersten Wochen seiner zweiten Amtszeit hat Donald Trump mit einer ganzen Reihe von Dekreten (executive orders) radikale Politikänderungen durchgesetzt, ohne den üblichen demokratischen Gesetzgebungsprozess zu beschreiten. Damit erzeugte er einen permanenten Krisenmodus, in dem sich seine politischen Gegner, die Medien und die Öffentlichkeit ständig auf neue extreme Maßnahmen einstellen mussten und keine Zeit fanden, den Überblick zu behalten und effektiv gegen einzelne Vorhaben vorzugehen. Das Regime entließ massenhaft Mitarbeiter:innen in staatlichen Behörden, setzte leitende Beamte frei und stellte staatliche Zahlungen ein. Dabei nahm die Regierung in Kauf, dass Gerichtsverfahren diese Vorhaben aufhielten. Aber die Regierung bestritt nicht nur die Rechtmäßigkeit dieser Verfahren, sie nutzte sie auch, um staatliche Gerichte, beziehungsweise einzelne Staatsanwält:innen und Richter:innen, als politische Feinde zu denunzieren und das Rechtssystem zu politisieren.

Auch in der Außenpolitik folgen Schock und Einschüchterung einem Muster. Sie sollen dazu dienen, internationale Konfliktlagen und Probleme bilateral und außerhalb bestehender Regelwerke zu bearbeiten. So will die Regierung Ergebnisse – Deals – erzielen, die nicht mehr an irgendwelchen vorausgegangenen Bindungen orientiert sind. Auf den ersten Blick scheint dies eine clevere Strategie zu sein, um Bewegung in verkrustete Konflikte und festgefahrene Verhandlungsprozesse zu bringen. Allerdings sind die Effekte insgesamt eher negativ. Sie mögen kurzfristig Bewegung erzeugen, aber mittel- und langfristig führen sie nicht zu nachhaltigen Lösungen, sondern verursachen auch für die USA Kosten, weil sie die Regeln und Institutionen der internationalen Ordnung schwächen.

Mit Schock und Einschüchterungen sollen Konflikte außerhalb bestehender Regelwerke gelöst werden – doch das schwächt die internationale Ordnung

Trumps Deals aus der ersten Amtszeit im Bereich des Handels sind fast alle zu seinem Nachteil ausgegangen: Die Kündigung des Transpazifischen Partnerschaftsabkommens (TPP) hat vor allem China genützt, das seine Rolle in TPP (heute CPTPP) und mit dem neuen Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP, ebenfalls ohne die USA) massiv ausbauen konnte (→ Erb/Sommers 2020). Trumps Plan, das aufgekündigte Abkommen mit den zwölf Pazifikanrainerstaaten durch bilaterale Abkommen zu kompensieren, ist dagegen nicht verwirklicht worden. Nur zwei Abkommen mit Japan und Südkorea sind zustande gekommen. Auch die Drohung, das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (North Atlantic Free Trade Agreement, NAFTA) aufzukündigen, wenn es nicht neu verhandelt würde, hat wenig eingebracht. Substanziell geändert hat sich nur der

Name des Abkommens in USMCA (Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada), aber kaum die Substanz. Profitiert haben letztlich Kanada und Mexiko, die beide spürbare wirtschaftliche Impulse durch das Abkommen erzielen konnten (→ Tandon 2024). Auch die sicherheitspolitischen Deals waren nicht erfolgreicher. Das Abkommen mit den Taliban bedingte eine Hals-über-Kopf-Evakuierung der internationalen Gemeinschaft im August 2021; die Taliban gingen aus diesem Deal als eindeutige Gewinner, die USA als Verlierer hervor (→ Dozier/Hennigan 2020). Trumps Versuch, mit Kim Jong Un einen Nuklear-Deal auszuhandeln, verschaffte Letzterem internationale Aufmerksamkeit und Legitimität, aber führte nicht zu Abrüstung.

Auch die Schocks und Einschüchterungen der zweiten Amtszeit lassen wenig Gutes erwarten. Panama mag nach Trumps Drohungen zwar aus der chinesischen Belt and Road Initiative austreten, mittelfristig wird es aber mit anderen Staaten Lateinamerikas versuchen, sich gegen die USA zu schützen, und nach alternativen Partnern suchen → **4**. Trumps angestrebter Ukraine-Deal hat bereits jetzt mehr bündnispolitisches Porzellan zerschlagen als zuvor Trumps komplette erste Amtszeit. Seine Annäherung an Putin, die Absage an die Europäer, an Verhandlungen beteiligt zu werden, und die Verunglimpfung des ukrainischen Präsidenten als Diktator haben das transatlantische Bündnis geschwächt und das Vertrauen zwischen den USA und ihren Partnern zerstört. Auch hier zeigt sich das generelle Muster: Trumps Strategie der Überrumpelung zerstört Bindungen und Vertrauen und erntet bestenfalls zähneknirschende Zugeständnisse, langfristig aber vor allem Widerstand. Das mag Trump kurzfristig nicht schrecken, langfristig wird es die Fähigkeit der USA, Politik zu gestalten und eigene Interessen durchzusetzen, empfindlich behindern. Voraussetzung freilich ist – innenpolitisch wie in der internationalen Politik – Einigkeit und unerschrockenes, gemeinsames Vorgehen.

Die Politik der „Überrumpelung“ schwächt langfristig die Gestaltungsmacht der US-amerikanischen Außenpolitik

ZERSTÖRUNG INTERNATIONALER INSTITUTIONEN

Die Außenpolitik des Trump-Regimes ist von der Annahme geprägt, dass internationale Institutionen und Regelwerke den nationalen Interessen der USA entgegenstehen. Multilaterale Institutionen sind insofern eine finanzielle Fehlinvestition und laufen den ideologischen Vorstellungen eines radikalen Konservatismus zuwider. „Eng definierte nationale Vorteile und innenpolitische Erwägungen sind für die Trump-Administration wichtiger als die Sicherung langfristiger Interessen durch multilaterale Regelwerke“ (→ Jobelius 2025). Das führt zur Infragestellung der Vereinten Nationen, der brachialen Abwicklung der Entwicklungszusammenarbeit und selbst zur Aufkündigung der kollektiven Verteidigung durch die NATO.

Die Trump-Regierung arbeitet gegen die Vereinten Nationen, wickelt die Entwicklungszusammenarbeit ab und stellt die NATO infrage

Die USA sind mit einem Anteil von über einem Viertel an den gesamten VN-Zuwendungen im Jahr 2023 der mit Abstand wichtigste Geber (→ Council on Foreign Relations 2025). Entsprechend groß ist ihr politischer Hebel. Diesen nutzt das Trump-Regime, um das System der VN zu schwächen und Reformen zu befördern, die die Autorität und Kern-

funktionen der im VN-System tätigen Institutionen beeinträchtigen. Bereits 2020 hatte Trump versucht, die US-Mitgliedschaft in der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu beenden. Doch sein Nachfolger Joe Biden widerrief die Entscheidung. In der WHO sind die USA insbesondere aufgrund ihrer freiwilligen, zweckgebundenen Zuwendungen der mit Abstand größte Geber für den WHO-Haushalt 2022–23, gefolgt von Deutschland. Der Rückzug bedeutet nicht, dass keinerlei Gelder aus den USA mehr fließen. So ist die Bill and Melinda Gates Foundation der drittgrößte Geber mit Beiträgen in ähnlicher Höhe wie Deutschland (→ World Health Organization 2025). Absehbar ist zudem, dass die BRICS+-Staaten an Einfluss gewinnen, obgleich sie für 2022–23 eine überschaubare finanzielle Rolle spielten und sich im Wesentlichen auf Pflichtbeiträge beschränkten.

Gleich am ersten Tag seiner Präsidentschaft kündigte Trump die US-Mitgliedschaft im Pariser Klimaabkommen von 2015. Bemerkenswert ist allerdings, dass die UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) von 1992 unangetastet blieb, in die das Pariser Klimaabkommen rechtlich eingebettet ist. Betroffen sind aber finanzielle Zuwendungen für Programme, die die Folgen des Klimawandels in besonders betroffenen Ländern abschwächen sollen. Damit lässt sich bereits heute sagen, dass das in Baku 2024 verabschiedete Ziel, bis 2035 eine globale jährliche Finanzierung von 1,3 Mrd. US-$ sicherzustellen (→ United Nations Climate Change 2024), nicht mehr erreicht werden kann.

Die USA sind nicht nur ein maßgeblicher Finanzier des VN-Systems, sondern auch der größte Geber von Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA). Obgleich der Anteil der ODA 2023 mit 0,24 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) weit unter den relativen Leistungen anderer westlicher Geber lag, betrug die ODA doch aufgrund der hohen Wirtschaftskraft 64,69 Mrd. US-$ (→ OECD 2025). Zu Beginn seiner zweiten Amtszeit veranlasste Trump eine Reihe von Dekreten, die gravierende Einschnitte in die Entwicklungshilfe bedeuteten. Neben der strikten Orientierung an US-Interessen wird dabei vom Außenministerium behauptet, es gehe darum, „Verschwendung“ und die Verbreitung von sogenannter „woker Ideologie“ zu verhindern. Institutionell ist von den Maßnahmen vor allem die 1961 unter Präsident John F. Kennedy gegründete Agentur USAID betroffen, die vom US-Kongress bewusst nicht als Bestandteil des Außenministeriums konzipiert wurde, um ihr ein flexibles, unbürokratisches Handeln zu ermöglichen (→ Berman 2025). Trump kritisierte, die US-Entwicklungsagentur würde von „a bunch of radical lunatics“ betrieben, und Elon Musk sprach davon, es sei „time for it to die“ (→ Duenas 2025). Die Abwicklung von USAID wird sich jedoch ökonomisch negativ auf Trumps Kernklientel auswirken. Denn USAID kaufte 41 % des Getreides für sein Ernährungshilfeprogramm im Wert von zwei Mrd. US-$ bei Farmern im Mittleren Westen ein (→ Charles 2025). Diese Einnahmen werden den Bauern künftig fehlen.

Die Abkehr vom Multilateralismus bezieht sich nicht nur auf Global Governance-Institutionen, sondern auch auf die kollektive Verteidigung. Donald Trump geht dabei weit über die Forderungen nach angemessener Lastenteilung (burden sharing) hinaus, die frühere US-Präsidenten regelmäßig angemahnt hatten. Im Februar 2024 koppelte er

die US-Schutzgarantie an die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre Militärausgaben zu erhöhen. Dabei wurden nicht nur die bislang vereinbarten 2 %, sondern zuletzt sogar 5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gefordert. Zudem erhob er Gebietsansprüche auf das Territorium von Alliierten, nämlich das unter dänischer Hoheit stehende Grönland sowie auf Kanada. Schließlich stellte Vize-Präsident JD Vance auf der Münchner Sicherheitskonferenz die gemeinsame Wertegemeinschaft und damit die politische Grundlage der NATO infrage.

Mit ihrem Rückzug aus internationalen Regimen legen die USA die Axt an den globalen Multilateralismus und die Lösung von Zukunftsproblemen. Die Möglichkeit besteht, dass die EU ebenso wie aufstrebende Länder des Globalen Südens die Entwicklungen bei aller Kritik als Gelegenheit begreifen, das eigene Engagement zu verstärken und so größeren Einfluss als bisher zu erlangen. Andererseits steht zu befürchten, dass sich nationalistische oder populistische Regierungen den Trumpismus zum Vorbild nehmen und sich aus den Verpflichtungen multilateraler Institutionen verabschieden. Das Ergebnis wäre ein Multilateralismus à la carte, bei dem sich Regierungen die Elemente heraussuchen, die ihnen nützlich erscheinen, ansonsten aber das System der Global Governance finanziell austrocknen.

Die unmittelbarste Gefahr für die Europäer ist die Infragestellung der NATO. Die Trump-Regierung betreibt eine bewusste Politik der Ansteckung, um ihr ideologisches Weltbild in Europa zu verbreiten. Diese Einmischung hat das Ziel, einen Keil in die nach wie vor mehrheitlich rechtsstaatlich und liberal geprägten politischen Systeme Europas zu treiben und die gemeinsame Handlungsfähigkeit zu untergraben. Das wirft nicht nur militärische Fragen der Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeit auf, sondern erfordert eine Grundsatzdebatte, wie sich der Glaubwürdigkeitsverlust von US-Garantien auf die politischen Strategien gegenüber Russland und China auswirkt.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, eine innereuropäische Interessenkoalition zustande zu bringen, die einen schrittweisen Umbau des transatlantischen in ein europäisches Sicherheitssystem vorantreibt. Dabei geht es für die europäischen Allianzpartner nicht nur darum, ihre Verteidigungsfähigkeit zu erhöhen. Vielmehr müssen sie die Strategien gegenüber Russland und China sowie Partnerstaaten im Globalen Süden neu ausrichten.

VERACHTUNG DES RECHTS

Präsident Trump und die MAGA-Bewegung betrachten das Recht nicht als übergeordnete Norm, sondern als Instrument der Macht, das nach Belieben genutzt oder missachtet werden kann, um das Projekt des radikalen Konservatismus zu befördern. Das kommt nicht nur bei der Begnadigung der Angreifer:innen auf das Kapitol am 6. Januar 2021 zum Ausdruck, sondern auch bei der Strafverfolgung von Jurist:innen, die an den Gerichtsverfahren gegen Trump beteiligt waren.

Auch die Auseinandersetzung über die Rechtmäßigkeit präsidentieller Erlasse ist aufschlussreich. Bereits kurz nach Amtsantritt von Donald Trump wurden zahlreiche Verfügungen (executive orders) durch Bundesgerichte zumindest vorübergehend blockiert oder eingeschränkt. Ein Dekret, das die Aussetzung von Fördermitteln im Bereich Klimaschutz und Gender-Forschung veranlasste, stuften gleich mehrere Bundesgerichte als rechtswidrig ein. Daraufhin teilte der US-Vizepräsident JD Vance auf X (ehemals Twitter) mit, dass Gerichte seiner Ansicht nach keine Befugnis hätten, die weitreichende Exekutivgewalt des Präsidenten zu beschneiden. Ähnlich äußerte sich Trump selbst: Die gerichtliche Anordnung, wonach ein Bundesrichter dem von Elon Musk geführten Department of Government Efficiency (DOGE) den Zugang zu sensiblem Material des US-Finanzministeriums verwehrt hatte, sei eine Schande (disgrace). Die Missachtung und verbale Delegitimierung gerichtlicher Anordnungen untergräbt nicht nur die Autorität des Rechts, sondern könnte sich zu einer veritablen Verfassungskrise entwickeln.

Dass eine solche Krise durchaus im Sinne Trumps entschieden werden könnte, liegt an der politischen Einflussnahme auf den Obersten Gerichtshof (US Supreme Court): Sechs von neun Richter:innen des US Supreme Court gehören dem republikanischen Lager an, und Donald Trump hat drei von ihnen selbst ernannt. Im Juli 2024 entschied der Supreme Court, dass der Präsident absolute Immunität für Handlungen genießt, die er im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse begangen hat, auch wenn diese Handlungen im Widerspruch zu US-amerikanischem Recht stehen. Durch die Besetzung des Gerichts kann nicht ausgeschlossen werden, dass in Zukunft die weitreichenden Exekutivbefugnisse des Präsidenten bestätigt und damit das verfassungsrechtlich verankerte Prinzip der Gewaltenteilung zugunsten der Exekutive weiter ausgehöhlt wird.

Donald Trump unterminiert nicht nur Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Auch sein Umgang mit dem Völkerrecht und den Menschenrechten ist besorgniserregend. Zahlreiche seiner Äußerungen stehen im Widerspruch zu geltendem Recht. So hat Trump den Einsatz militärischer Gewalt zur Erlangung der Kontrolle über Grönland und den Panamakanal nicht ausgeschlossen. Bereits die Androhung von Waffengewalt stellt aber einen Verstoß gegen das in Artikel 2.4 der VN-Charta verbriefte Gewaltverbot dar. Wie ernst die Äußerungen zu nehmen sind, die USA würden „so oder so Grönland bekommen“, ist schwer zu sagen. Achtung vor dem Völkerrecht drücken sie jedenfalls nicht aus.

Auch den Angriff Russlands auf die Ukraine scheint Trump eher als lässliche Sünde anzusehen, denn als gravierenden Völkerrechtsverstoß. Die Bezeichnung des gewählten ukrainischen Präsidenten als „Diktator“ und die Bezichtigung der Ukraine, den Krieg begonnen zu haben, zeigen ein Rechtsverständnis, das je nach politischem Interesse gebeugt werden kann. Nur so lassen sich Trumps Vorschläge zur Zukunft des Gaza-Streifens und Palästinas verstehen. Der Plan, vorübergehend die Kontrolle über den Gaza-Streifen zu übernehmen und die palästinensische Bevölkerung – vorübergehend oder endgültig – umzusiedeln beziehungsweise de facto zu vertreiben, wäre jedenfalls ein eklatanter Verstoß gegen das Völkerrecht.

Darüber hinaus delegitimiert Trump systematisch die internationale Gerichtsbarkeit, allen voran den Internationalen Strafgerichtshof → **2**. Nachdem dieser einen Haftbefehl gegen den israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanjahu sowie den ehemaligen israelischen Verteidigungsminister Yoav Gallant erlassen hatte, verhängte Trump per Dekret „Sanktionen" gegen Mitarbeiter:innen des Gerichts. Dazu zählen die Sperrung von Eigentum und Vermögenswerten in den USA und Einreiseverbote.

Dass die Achtung der internationalen Gerichtsbarkeit auch in Europa nicht durchgängig hoch ist, ist kein Geheimnis. Kritiker:innen des Internationalen Strafgerichtshofs könnten sich durch Trump bestärkt fühlen und die Staatsräson über internationales Recht stellen. Insbesondere populistische Bewegungen könnten sich Trump zum Vorbild nehmen und, sobald sie in Regierungsverantwortung gelangen, rechtsstaatliche Prinzipien missachten und die Unabhängigkeit der Justiz einschränken. Hohe institutionelle Hürden sind eine naheliegende Maßnahme, um den Rechtsstaat zu schützen.

AUTORITÄRER STAATSUMBAU

Das Trump-Regime verfolgt innenpolitisch einen konsequent autoritären Kurs: In beispielloser Geschwindigkeit baut es den amerikanischen Staatsapparat um und zerstört dabei das demokratische politische System der USA. Bereits seit Februar 2025 gelten die USA in der Bewertung des anerkannten Polity-Projekts nicht mehr als Demokratie (→ Polity 5 Project 2025). Dieser Staatsumbau sollte nicht als die Umsetzung eines libertären politischen Programms missverstanden werden, das in der Freiheit der Einzelnen den größten politischen Wert sieht und den Staat dafür maximal einhegt. Vielmehr handelt es sich im Kern um eine Autokratisierung. Sie folgt einem seit Jahren weltweit dominierenden Trend, der auf den Abbau demokratischer Institutionen zielt und mit der zunehmenden Missachtung freiheitlicher Werte und Verfahren einhergeht. Ziel ist, die gesamte Macht in den Händen des Präsidenten zu konzentrieren und dadurch private Vorteile und Gewinne zu maximieren. Für solch einen Putsch der Exekutive (executive coup) spricht, dass die aktuelle Agenda der Trump-Administration ungeachtet aller Effizienz-Rhetorik in erheblichem Maße den persönlichen und politischen Präferenzen des Präsidenten entspricht.

Trumps Machtübernahme: ein Putsch der Exekutive

Diese Entwicklung impliziert nicht unbedingt, dass die USA in den kommenden Jahren freie Wahlen abschaffen oder die Verfassung außer Kraft setzen werden – auch wenn beides nicht ausgeschlossen werden kann. Stattdessen erwarten Experten eine Systemtransformation von innen, bei der das demokratische System nicht durch eine konkurrierende Ideologie ersetzt, sondern so manipuliert wird, dass autoritäre Ziele verfolgt werden können (→ Levitsky/Way 2001; 2025). Demokratische Basisinstitutionen würden nicht abgeschafft und es gäbe weiterhin politischen Wettbewerb. Aber die Kosten öffentlicher Opposition würden drastisch erhöht: Die Steuerbehörde könnte Geldgeber der Demokraten ins Visier nehmen und Unternehmen, die Bürgerrechtsgruppen finanzieren, verschärften Prüfungen unterziehen. Studierenden, die sich kritisch äußern, könnte die

finanzielle Unterstützung gekappt werden. Kritische Medien müssten mit Verleumdungsklagen oder Vergeltungsmaßnahmen gegen ihre Muttergesellschaften rechnen. Die Versuche des neu gegründeten Department of Government Efficiency (DOGE) unter der Kontrolle von Elon Musk, Zugriff auf Zahlungsdaten des Finanzministeriums und Steuerdaten des Internal Revenue Service (IRS) zu erhalten, sind zwar zunächst auf Widerstand gestoßen, aber es zeichnet sich ab, dass die Befürchtungen sich schnell bewahrheiten könnten.

Zwei Mechanismen dieser autoritären Machtübernahme sind besonders augenfällig: Die Trump-Regierung zerstört und instrumentalisiert den Staatsapparat (weaponization), indem sie Dutzende Spitzenbeamt:innen in Ministerien und unabhängigen Behörden entlässt und durch Gefolgsleute ersetzt. Und sie setzt auf das oben beschriebene „Durchregieren“ mittels einer Welle von Präsidialdekreten. Die Ersetzung professioneller Beamt:innen durch Loyalist:innen in wichtigen öffentlichen Institutionen, insbesondere in solchen, die für die Untersuchung und Verfolgung von Missständen, die Schlichtung von Streitigkeiten oder die Regulierung des Wirtschaftslebens zuständig sind, ist zentral. Trumps erklärtes Ziel ist es, den Staatsapparat deutlich zu verkleinern, seine Kosten zu reduzieren und ihn gleichzeitig auf Linie zu bringen. Schon jetzt werden Spitzenpositionen in wichtigen Behörden wie dem Justizministerium, der Ermittlungsbehörde FBI (Federal Bureau of Investigation) oder der Steuerbehörde IRS weniger nach Qualifikation als nach bedingungsloser Loyalität zu Trump besetzt. Die Unabhängigkeit dieser Behörden wird eingeschränkt, ihre Vorgehensweise dereguliert. Das lässt erwarten, dass die Regierungsbürokratie zunehmend zu einer Waffe gegen Trumps politische Gegner wird. Neben der Reduzierung der Staatsausgaben besteht ein wesentliches Element dieser Strategie darin, bundesstaatliche Regulierungen zu vermindern oder gleich ganz abzubauen, sei es im Bereich der Finanzdienstleistungen, der Energie oder der Gesundheit. Dabei sollen alle Regulierungen auf den Prüfstand gestellt werden, die die Unternehmen oder die technologische Entwicklung behindern. Das gilt besonders für die Bereiche fossile Energie, Künstliche Intelligenz und Big Data. Generell stehen jene Regulierungen im Fokus, die nicht den Prioritäten der Trump Administration entsprechen. Dabei wird immer deutlicher, dass die Vereinnahmung staatlicher Institutionen im Namen der Korruptionsbekämpfung tatsächlich der Korruption dient. Bestimmte Interessensgruppen, die die Kontrolle über politische Institutionen übernehmen, werden begünstigt – nicht, um öffentlichen Interessen zu dienen, sondern um einen privaten, oft ökonomischen Vorteil zu erzielen (→ Dávid-Barrett 2023).

Konservative, rechtspopulistische und autoritäre Regierungen, Parteien und Bewegungen arbeiten auf globaler Ebene immer häufiger zusammen

Die hier skizzierten Entwicklungen können verheerende Folgen für die demokratischen Staaten Europas haben. In der Forschung wurde lange angenommen, dass autoritäre Staaten insgesamt weniger kooperieren als demokratische. Von ihnen sollten daher auch weniger Ansteckungseffekte auf andere Staaten ausgehen. Gegenwärtig beobachten wir jedoch eine deutliche Zunahme autoritärer Kooperation, nicht zuletzt zwischen Russland und den USA. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich ein loses, aber sehr aktives Netzwerk aus konservativen, rechtspopulistischen und autoritären Regierungen,

rechten und rechtsextremen Parteien, religiösen Akteuren und zivilgesellschaftlichen Organisationen wie etwa dem World Congress of Families gebildet, das global vernetzt eine autoritäre Agenda vorantreibt (→ Cupać/Ebetürk 2020). Insgesamt gibt es immer mehr Anzeichen dafür, dass autoritäre Regime sowohl über informelleKanäle als auch über formale Organisationen international langfristig zusammenarbeiten, um demokratische Institutionen weiter auszuhöhlen und ihre eigene Herrschaft zu festigen. Sollte sich die Trump-Regierung weiterhin so massiv in europäische politische Angelegenheiten wie die deutschen Wahlen im Februar 2025 einmischen, könnte dies gefährliche Folgen auch für die Demokratien Europas haben.

Wie können ähnliche Entwicklungen in Europa verhindert werden? Ein zentraler Hebel ist, die digitale Souveränität Europas – auch durch rechtliche Vorgaben (Digital Service Act) – deutlich zu stärken und gegen autoritäre Einflussnahme durch Desinformation, Manipulation oder Datenabfluss resistent zu machen. Dies erfordert den zügigen Ausbau einer in Europa entwickelten digitalen Infrastruktur, damit europäische soziale Kommunikationsplattformen als Alternative zu amerikanischen und chinesischen Anwendungen zur Verfügung stehen. Ein zweiter Hebel ist die Rückbesinnung auf grundlegende Erkenntnisse über demokratische Resilienz: „Organizing“, also die Fähigkeit, Menschen auf ganz unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems – von Nachbarschaftsorganisationen bis zu Abgeordneten – für liberale, demokratische und progressive Zwecke zu gewinnen, wird zu einer zentralen Kompetenz. Aus der Geschichte zahlreicher gewaltfreier Protest- und Widerstandsbewegungen wissen wir zudem, unter welchen Bedingungen diese erfolgreich sein können (→ Chenoweth 2021). Dieses Wissen und diese Techniken gilt es heute auch in Europa wieder zu entdecken und für eine neue Gegenwart nutzbar zu machen – gerade angesichts politischer Bestrebungen, die Demokratie auch hier bei uns auszuhöhlen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Deutschland und Europa sind durch den autoritären Staatsumbau in den USA bedroht. Um eine ähnliche Entwicklung wie in den USA in Europa zu verhindern und die internationalen Auswirkungen zu begrenzen, muss die moralische Empörung in politisches Handeln übergehen. Politik und Zivilgesellschaft müssen der Gefahr der „autoritären Ansteckung“ wirkungsvoll entgegentreten.

Sich gegen direkte Beeinflussung zur Wehr zu setzen, erfordert, die eigenen liberalen Werte zu verteidigen, sich Wahlbeeinflussung entgegenzustellen und Desinformation zu bekämpfen. Dafür müssen die digitale Souveränität gestärkt und eine europäische Plattform für digitale Kommunikation und Infrastruktur entwickelt werden. Im Bereich der Außenpolitik heißt das, deutlich – und deutlicher als bislang – den Ambitionen und Drohungen des Trump-Regimes entgegenzutreten, wenn es um angekündigte Normverletzungen geht, wie etwa NATO-Mitglieder militärisch oder politisch zur Preisgabe von Souveränität oder Territorium zu zwingen oder Bevölkerungsgruppen zwangsweise umzusiedeln.

Auch die indirekte Beeinflussung durch Nachahmungseffekte stellt eine Gefahr dar. Desinformation und Verschwörungserzählungen bedrohen auch politische Prozesse bei uns. Deswegen ist die Förderung einer freien Presse, eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks, einer vielfältigen, lebendigen Zivilgesellschaft und der Freiheit der Wissenschaft nicht nur „schön zu haben“, sondern eine Lebensbedingung liberaler Gesellschaften. Schon der Anschein von politischer Einflussnahme oder Gängelung sollte vermieden und stattdessen die offene, kritische Auseinandersetzung über politische und gesellschaftliche Fragen gefördert werden.

Außen- und sicherheitspolitisch ist entscheidend, ein Gegenprojekt zum institutionellen Kahlschlag des Trump-Regimes zu entwickeln. Dieses sollte nicht allein auf die Erhöhung der europäischen Verteidigungsfähigkeit zielen, sondern auch auf die Verteidigung und den Ausbau der regelbasierten Ordnung. Das wiederum erfordert, einerseits verstärkt mit gleichgesinnten Demokratien, andererseits aber auch mit Staaten zusammenzuarbeiten, die nicht die gleichen Werte, aber das gleiche Interesse an starken Global Governance Organisationen teilen.

Autor:innen

Prof. Dr. Christopher Daase
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Elisabeth Hoffberger-Pippan
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

PD Dr. Martin Kahl
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Patricia Rinck
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Ursula Schröder
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Johannes Vüllers
Universität Duisburg-Essen

Quellenverzeichnis

Abrahamsen, Rita/Drolet, Jean-François/Williams, Michael C. et al. 2024: A Diverse and Global Right. In: World of the Right: Radical Conservatism and Global Order. Cambridge, 1–33.

Charles, Sarah 2025: USAID's Foreign Aid Comes from US Farms. Now $450 Million of Food Is Left to Rot, in: USA Today, 13.02.2025, https://eu.usatoday.com/story/opinion/voices/2025/02/13/musk-gutting-usaid-american-farms-businesses/78382724007/; 22.04.2025.

Chenoweth, Erica 2021: Civil Resistance. What Everyone Needs to Know, Oxford.

Council on Foreign Relations 2025: Funding the United Nations: How Much Does the U.S. Pay?, in: https://www.cfr.org/article/funding-united-nations-what-impact-do-us-contributions-have-un-agencies-and-programs; 11.04.2025.

Cupać, Jelena/Ebetürk, Irem 2020: The Personal is Global Political: The Antifeminist Backlash in the United Nations, in: The British Journal of Politics and International Relations 22:4, 702–714.

Dávid-Barrett, Elizabeth 2023: State Capture and Development: A Conceptual Framework, in: Journal of International Relations and Development 26:2, 224–244. DOI: https://doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6.

Dietze, Gabriele/Roth, Julia 2020: Right-Wing Populism and Gender: A Preliminary Cartography of an Emergent Field of Research, in: Dietze, Gabriele/Roth, Julia (Hrsg.): Right-Wing Populism and Gender, Bielefeld, 7–22.

Dozier, Kimberly/Hennigan, W. J. 2020: Donald Trump Promised to End the 'Forever Wars.' Instead, He's Leaving Thousands of Troops and Allies Behind, in: TIME, https://time.com/5912938/trump-afghanistan-iraq-troop-reduction/; 11.04.2025.

Duenas, Nelson 2025: Trump's Push to Shut Down USAID Shows how International Development Is Also About Strategic Interests, in: Canadian Accountant, 09.02.2025, https://www.canadian-accountant.com/content/thought-leaders/usaid-strategic-interests; 22.04.2025.

Erb, Georg/Sommers, Sarah 2020: Still Losing Ground: The Consequences of the Trump Administration's Bilateral Trade Policy, in: Washington International Trade Association (WITA), https://www.wita.org/blogs/losing-ground-trump-administrations-bilateral-trade/; 11.04.2025.

Hanson, Stephen E./Kopstein, Jeffrey S. 2024: The Assault on the State: How the Global Attack on Modern Government Endangers Our Future, Hoboken NJ.

Heino, Brett 2020: A Modern Day Caesar? Donald Trump and American Caesarism, in: Journal of Historical Sociology 33:3, 297–315.

Levitsky, Steven/Way, Lucan A. 2001: Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War, Cambridge.

Levitsky, Steven/Way, Lucan A. 2025: The Path to American Authoritarianism – What Comes After Democratic Breakdown, in: Foreign Affairs; März/April 2025.

Norris, Pippa/Inglehart, Ronald 2019: Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism, Cambridge.

OECD 2025: Official Development Assistance (ODA), in: https://www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.html?oecdcontrol-c66a7d8548-var1=20009; 22.04.2025.

Polity 5 Project 2025: US Regime Narrative, in: https://www.systemicpeace.org/polity/P5UnitedStates2025.pdf; 11.04.2025.

Sanders, Robert/Jenkins, Laura D. 2023: Patriarchal Populism: The Conservative Political Action Coalition (CPAC) and the Transnational Politics of Authoritarian Anti-Feminism, in: The International Spectator 58:3, 1–19.

Strobl, Natascha 2021: Radikalisierter Konservatismus. Eine Analyse. Berlin.

Sunstein, Cass R. 2025: This Theory is Behind Trump's Power Grab, in: New York Times; 26. 02.2025.

Tandon, Vishnu 2024: Reflecting on the Impact of the USMCA, in: Weekly Economic Commentary, Northern Trust, in: https://www.northerntrust.com/europe/insights-research/2024/weekly-economic-commentary/reflecting-on-the-impact-of-the-usmca; 11.04.2025.

UN Climate Change 2024: COP29 UN Climate Conference Agrees to Triple Finance to Developing Countries, Protecting Lives and Livelihoods, in: https://unfccc.int/news/cop29-un-climate-conference-agrees-to-triple-finance-to-developing-countries-protecting-lives-and; 22.04.2025.

UN News 2025: Guterres calls on US to exempt development and humanitarian funds from aid 'pause', 27.01.2025, in: https://news.un.org/en/story/2025/01/1159486; 21.04.2025.

World Health Organization 2025: Contributors, in: https://open.who.int/2022-23/contributors/top25; 21.04.2025.

1

2025 / „Vergessene Konflikte“: der Krieg im Sudan /

BEWAFFNETE KONFLIKTE

1.1 ↘ Aktuelle bewaffnete Konflikte und Interventionen

1.2 ↘ Der Krieg im Sudan

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **„Vergessenen“ Konflikten mehr Aufmerksamkeit schenken** Die mediale und politische Aufmerksamkeit in Deutschland gilt derzeit den Kriegen in der Ukraine und in Israel/Palästina. Die Bundesregierung sollte andere Gewaltkonflikte mit hohem Eskalationspotenzial und gravierenden humanitären Auswirkungen politisch nicht vernachlässigen.

2 **Krisenprävention und Friedensförderung abzubauen ist kurzsichtig** Die zunehmende Zahl an Gewaltkonflikten weltweit ist auch eine Bedrohung für Deutschlands Sicherheit. Die Überarbeitung der Krisenleitlinien der Bundesregierung sollte die Notwendigkeit der Krisenprävention und Friedensförderung untermauern und mit Selbstverpflichtungen hinterlegen.

3 **Humanitäre Hilfen erhöhen** Angesichts des Rückzugs der USA sollten Deutschland und die EU ihre humanitäre Hilfe für Krisenländer wie den Sudan erhöhen. Der Zugang zu humanitären Korridoren in Kriegsgebieten muss priorisiert werden. Für mehr Effizienz sollte humanitäre Hilfe stärker durch lokale Organisationen umgesetzt werden.

4 **Zivilgesellschaftliche Akteure im Sudan unterstützen** Deutschland und die EU sollten Vermittlungsplattformen fördern sowie finanzielle und strukturelle Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen wie die Emergency Response Rooms ausbauen, um ihre Rolle als Vermittler und humanitäre Helfer zu stärken.

5 **Dokumentation von Kriegsverbrechen im Sudan** Die Dokumentation von Kriegsverbrechen ist für eine spätere Strafverfolgung essenziell. Die Bundesregierung sollte sich für Fact-finding-Mechanismen einsetzen, darunter die der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker und des Sondergesandten der Afrikanischen Union (AU) für die Prävention von Genozid.

6 **Unterstützung einer aktiveren Rolle der Afrikanischen Union** Die Marginalisierung der AU im Sudan hat langfristig negative Konsequenzen für die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Die AU könnte etwa Frauen aus dem AU-Netzwerk afrikanischer Mediatorinnen (FemWise) zur Unterstützung lokaler Friedensinitiativen entsenden.

7 **Sanktionen ausweiten** Deutschland und die EU müssen den Druck auf Konfliktparteien erhöhen, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu garantieren. Die EU-Sanktionsliste sollte ausgeweitet, Ressourcenhandel vor allem in Konfliktgebieten stärker reguliert und der Verbleib von Militärgütern aus der EU konsequenter nachgehalten werden.

8 **Keine Rüstungsexporte an die Vereinigten Arabischen Emirate** Die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) haben den Krieg im Sudan durch Waffenlieferungen unterstützt. Deutschland sollte keine weiteren Rüstungsausfuhren in die VAE genehmigen, da das Risiko einer unerlaubten Weiterverbreitung der gelieferten Militärtechnologien zu hoch ist.

BEWAFFNETE KONFLIKTE / „Vergessene Konflikte“: der Krieg im Sudan /

Weltweit nimmt die Zahl an bewaffneten Konflikten zu, aber nur wenige erhalten internationale Aufmerksamkeit. In der deutschen Berichterstattung sind dies vornehmlich die Kriege in der Ukraine und in Gaza, während die Medien über andere Konflikte kaum berichten. Sie stehen ebenfalls nicht im Zentrum deutscher diplomatischer Bemühungen und humanitärer Hilfe. Ein Beispiel ist der Krieg im Sudan. Die humanitäre Lage ist katastrophal und hat verheerende Folgen für das Land, die Region und die internationale Friedenssicherung. Dennoch bleiben die internationalen Vorstöße, den Konflikt zu lösen, unzureichend. Sie sollten stärker auf die zivilen Akteure im Sudan setzen.

1.1 ↙ Aktuelle bewaffnete Konflikte und Interventionen

Zwei Kriege dominierten 2024 die Berichterstattung deutscher Leitmedien zum weltweiten Konfliktgeschehen – der Krieg in der Ukraine sowie der Krieg in Gaza. Während Medien, politische Bildung und Politik diese beiden Auseinandersetzungen ausgiebig behandeln, gibt es eine Reihe gewaltsamer Konflikte, welche die deutsche Öffentlichkeit kaum wahrnimmt. Das Uppsala Conflict Data Program (UCDP) zählte 2023 59 Gewaltkonflikte in 34 Ländern, an denen mindestens auf einer Seite ein staatlicher Akteur involviert war (→ UCDP 2024). Das ist die höchste Zahl seit Beginn der Erfassung im Jahr 1946. Die Zunahme von Konflikten weltweit bestätigen auch die Zahlen des Armed Conflict Location & Event Dataset (ACLED). Demnach hat sich die dokumentierte Anzahl konfliktrelevanter Ereignisse über die vergangenen fünf Jahre verdoppelt: von etwas mehr als 100.000 im Jahr 2020 auf fast 200.000 im Jahr 2025 (→ ACLED 2025). Die wenigsten dieser Ereignisse schaffen es in die deutschen Schlagzeilen. Aus diesem Grund ist manchmal von „vergessenen Konflikten“ die Rede. In diesem Kapitel fokussieren wir uns auf den Krieg im Sudan, der die weltweit schlimmste humanitäre Katastrophe verursacht, hierzulande aber nur wenig Aufmerksamkeit erhält. Zuvor geben wir eine Übersicht über aktuelle Konflikttrends. Dabei nutzen wir die UCDP-Daten zur Anzahl von Konflikten und Todesopfern → **1** → **2**. Da im Februar 2025 die aktuellen UCDP-Zahlen nur bis zum Jahr 2023 vorliegen, greifen wir auch auf ACLED-Daten für das Jahr 2024 zurück.

Der Krieg im Sudan hat die weltweit schwerste humanitäre Katastrophe ausgelöst

1 Daten zu Gewaltkonflikten

Das Friedensgutachten stützt sich bei den Angaben zur Anzahl von Konflikten und Todesopfern auf Definitionen und Daten des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Wir halten UCDP für die verlässlichste Quelle in diesem Bereich. Die vorliegenden Datensätze dokumentieren Kriege, Konflikte, Konfliktakteure und Kriegsopfer der vergangenen Jahrzehnte bis einschließlich 2023. Daten für das Jahr 2024 veröffentlicht UCDP erst im Sommer 2025. Die Daten enthalten Informationen über Kriege (gemäß UCDP: Beteiligung mindestens eines Staates am Konflikt und jährlich mehr als 1.000 durch Kampfhandlungen Getötete) und Gewaltkonflikte (gemäß UCDP: im Jahresverlauf mehr als 25 durch Kampfhandlungen Getötete). Es ist auch zu beachten, dass UCDP die Daten zu weltweiten Konfliktopfern rückwirkend korrigiert. Die Daten, die wir im Friedensgutachten 2025 verwenden, entsprechen damit nicht unbedingt den Daten, die wir im letzten Friedensgutachten angegeben haben. Für aktuellere Angaben zum Jahr 2024 nutzen wir das Armed Conflict Location & Event Dataset (ACLED). ACLED erfasst umfangreiche Informationen zu Daten, Akteuren, Schauplätzen, Todesopfern und Kategorien sämtlicher dokumentierter politischer Gewaltakte und Protestveranstaltungen in rund 250 Ländern und Territorien.

2 Opferzahlen

Bei den Opferzahlen handelt es sich um konservative Näherungswerte. Es besteht eine hohe Dunkelziffer, da nur Opfer erfasst werden, die mindestens zwei voneinander unabhängige Quellen bestätigen. Je nach gewählter Methodik und in Abhängigkeit von der zu Grunde gelegten Konfliktdefinition finden zudem Opferzahlen unterhalb eines Schwellwertes (im Falle der UCDP-Daten 25 durch Kampfhandlungen Getötete) keinen Eingang in die Berechnungen. Die Opferzahlen von Kampfhandlungen allein beschreiben zudem nicht das tatsächliche Ausmaß der Gewaltintensität und indirekte Folgen der Konflikte, wie etwa Hungersnöte und Krankheiten. Zahlen über das Ausmaß dieser Opfer sind jedoch nicht valide, zumal mit Blick auf Verwundete oft nur diejenigen erfasst werden, die eine medizinische Versorgung erhalten. Schließlich wirken sich Konflikte auch auf die langfristige Lebenserwartung betroffener Gesellschaften aus. Im Irak ist etwa ein Drittel des Anstiegs der Sterblichkeitsrate auf die Folgen des Krieges zurückzuführen.

WELTWEITE OPFER KRIEGERISCHER GEWALT

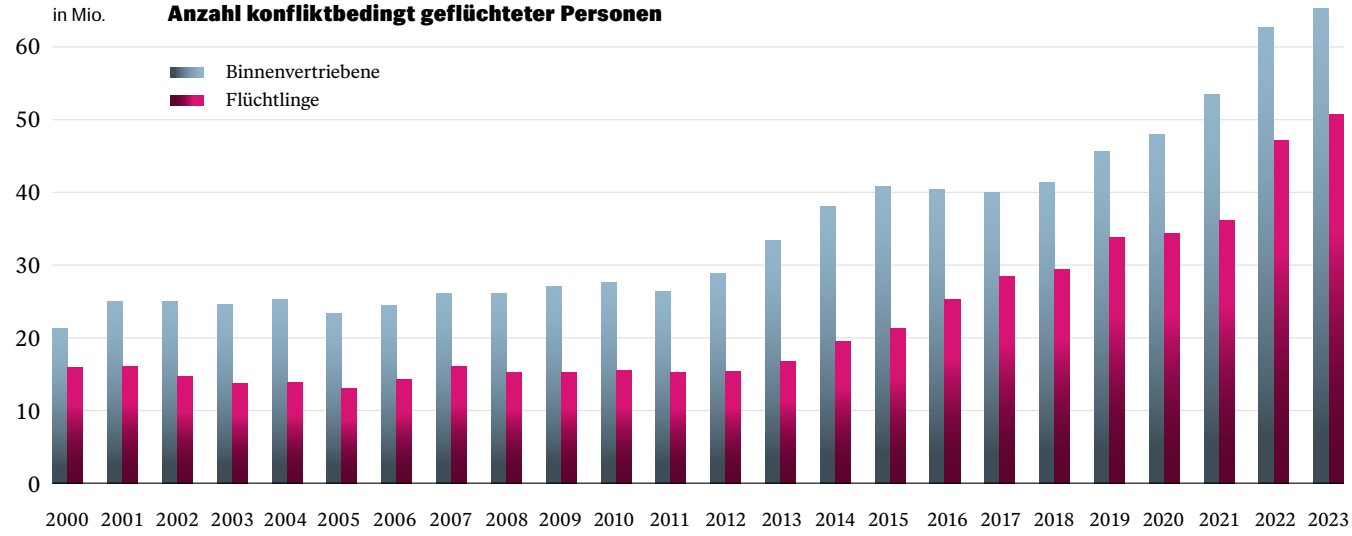
Laut UCDP kamen 2023 etwa 154.000 Menschen in direkter Folge von Gewaltkonflikten ums Leben → **3**. Das ist ein starker Rückgang gegenüber dem Vorjahr, in dem UCDP inzwischen von 310.000 Kriegstoten ausgeht (→ UCDP 2024). Grund dafür ist der Ende 2022 geschlossene Waffenstillstand im Bürgerkrieg in Äthiopien. Dieser Krieg der Zentralregierung gegen separatistische Rebellen in der Tigray-Region forderte 2022 mehr Todesopfer als der Krieg in der Ukraine. 2023 gingen die meisten Getöteten auf die Konten der Kriege in der Ukraine und in Israel/Palästina. Trotz der deutlichen Verringerung im Vergleich zum Vorjahr befinden sich die Zahlen für 2023 noch immer auf einem historisch hohen Niveau: Seit dem Beginn der systematischen jährlichen Datenerhebung durch UCDP im Jahr 1989 verzeichneten nur der Völkermord in Ruanda 1994 sowie die Jahre 2021 und 2022 höhere Todesraten. Zudem handelt es sich bei der von UCDP ermittelten Todeszahl nur um eine erste konservative Berechnung. Es ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Zahl der 2023 Getöteten sehr viel höher liegt. Für 2024 ist keine Besserung in Sicht. Laut einer vorsichtigen Schätzung von ACLED kamen etwa 233.000 Menschen im Laufe des Jahres durch Gewaltkonflikte ums Leben (→ ACLED 2025).

3 Globales Konfliktgeschehen

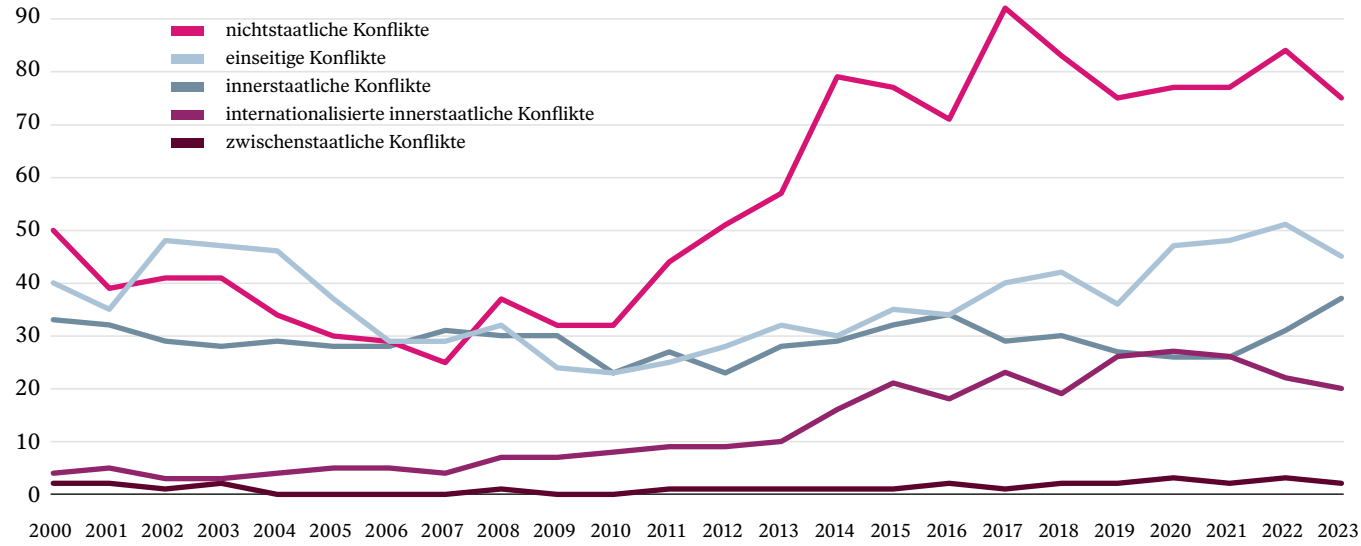
Quelle → **1** /63

in Mio.

Anzahl konfliktbedingt geflüchteter Personen

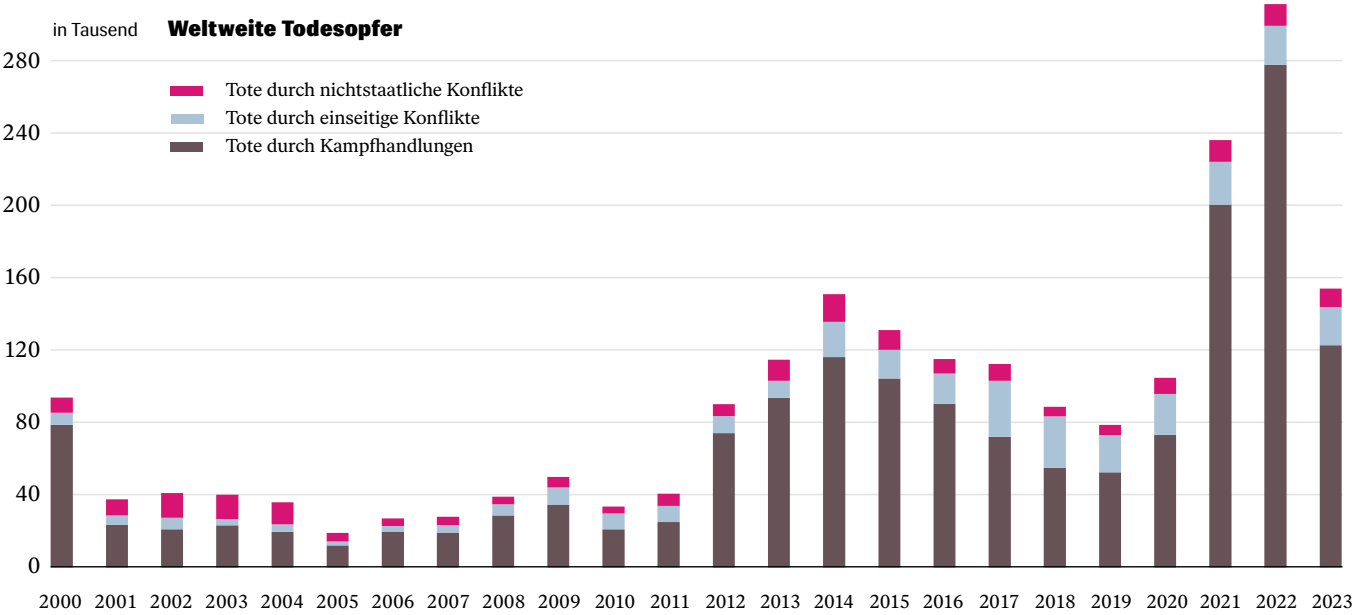


Anzahl der Konflikte



in Tausend

Weltweite Todesopfer



Während die Zahl der Todesopfer zuletzt rückläufig war, erreicht die Zahl der aufgrund von Konflikten vertriebenen Menschen immer neue Rekordwerte → **3**. Mitte 2024 gab es nach dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) weltweit 122,6 Mio. Geflüchtete (→ UNHCR 2024). Im letzten Friedensgutachten hatten wir für 2023 noch von 114 Mio. berichtet Friedensgutachten 2024 → **1**. Unter den Geflüchteten im Jahr 2024 befanden sich 72,1 Mio. Binnenvertriebene. Von denen, die in andere Staaten flüchteten, kam nur eine Minderheit in Ländern mit einem hohen Einkommensniveau unter. 71 % blieben in eher armen Staaten mit mittlerem oder niedrigem Einkommen. Der größte Teil, nämlich 69 %, flüchtete zudem in Staaten, die unmittelbar an den Konflikt angrenzen (→ UNHCR 2024) → **5**.

Mehr als 122 Mio. Menschen sind auf der Flucht vor Krieg und Gewalt

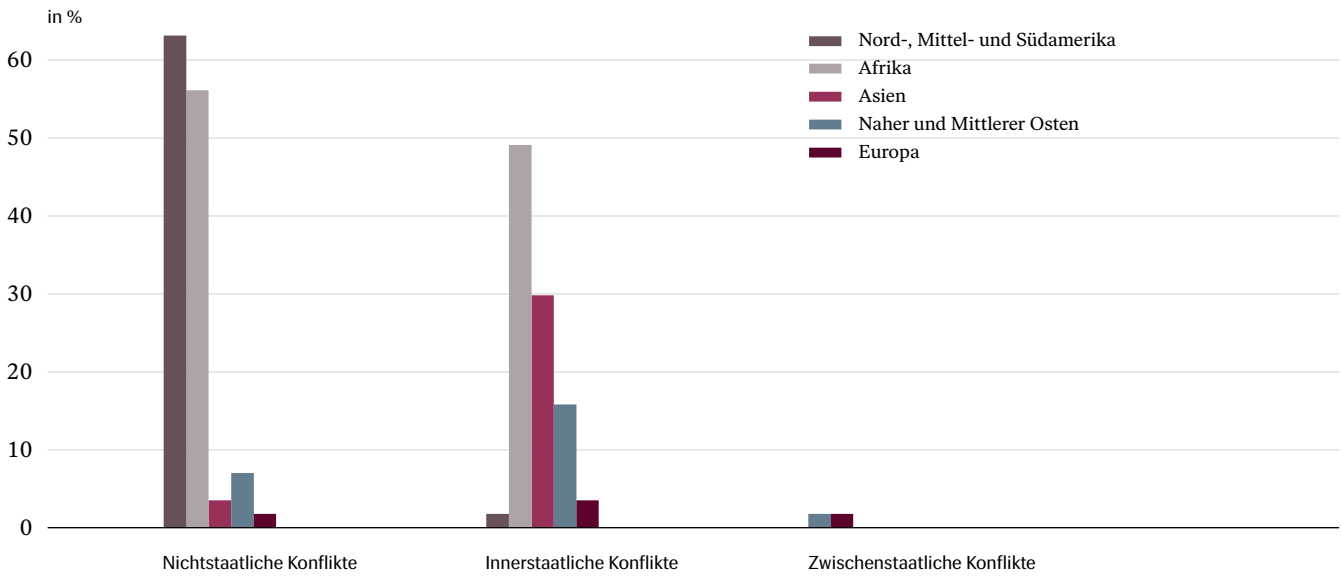
GLOBALE KONFLIKTTRENDS

Für das Jahr 2023 verzeichnet UCDP insgesamt neun Kriege, also Gewaltkonflikte, bei denen die Anzahl der durch Kampfhandlungen Getöteten den jährlichen Schwellenwert von 1.000 übersteigt: Die Kriege in Ukraine/Russland, Burkina Faso, Nigeria, Somalia, Myanmar und Äthiopien dauerten an. Neu dazugekommen sind 2023 Kriege in Israel/Palästina, Syrien und dem Sudan, den wir im Folgenden genauer analysieren (→ UCDP 2024). Das ist ein Krieg mehr als noch im Vorjahr. Die Gewaltkonflikte im Jemen sowie in Mali unterschritten 2023 die Schwelle zum Krieg.

Der ACLED „Conflict Index“ erstellt jährlich für die meisten Staaten der Welt ein Ranking, das nicht allein von der Zahl der Todesopfer abhängt, sondern ebenso die Gefährdung von Zivilpersonen, die räumliche Ausbreitung des Konflikts und die Anzahl und Verbreitung der beteiligten bewaffneten Gruppen berücksichtigt (→ ACLED 2025). Viele der Staaten, die den ACLED-Index 2024 anführen, klassifizierte UCDP für 2023 bereits als direkt von einem Krieg betroffen. Darunter ist der Krieg in Israel/Palästina – ACLED geht hier für 2024 von etwa 35.000 Todesopfern aus (über 50.000 seit dem Massaker der

4 Konflikttypen nach Regionen (2024)

Quelle → **1** /63



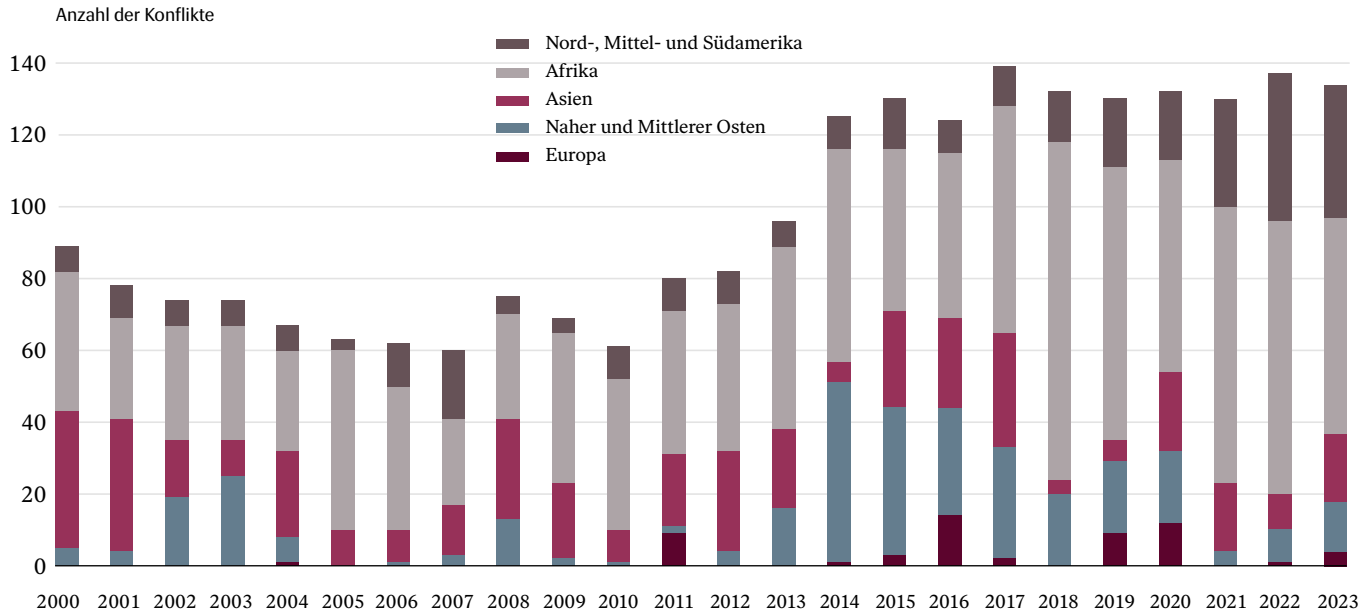
Hamas am 7. Oktober 2023). Ebenso gehörte im vergangenen Jahr Syrien dazu. Dort überschritten, nach UCDP-Definition, im Laufe des Jahres 2023 die Kämpfe der Regierung gegen verschiedene Aufständische wieder die Schwelle zum Krieg. Der Krieg endete mit dem Sturz des Assad-Regimes 2024. In Südostasien herrscht weiterhin ein blutiger und komplexer Bürgerkrieg in Myanmar, in dem eine Vielzahl bewaffneter Rebellengruppen gegen die Militärregierung kämpft. Der von UCDP als Krieg klassifizierte Gewaltkonflikt in der Ukraine wird im ACLED Index interessanterweise „erst“ auf Platz 14 geführt. Davor kommt beispielsweise noch der Libanon, der 2024 Ziel israelischer Angriffe war.

Der Sturz Assads hat den Krieg in Syrien beendet

Der ACLED Index führt unter den zehn Spitzenplätzen Länder, deren massive Gewaltkonflikte in der deutschen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden. Das liegt teilweise daran, dass staatliche Militär- und Sicherheitskräfte in ihnen oft nur eine Nebenrolle spielen. In Lateinamerika zählt ACLED Mexiko, Brasilien und Kolumbien zu Ländern, die zu einem extrem hohen Grad von Gewaltkonflikten betroffen sind. Bewaffnete Banden und die organisierte Drogenkriminalität unterhöhlen dort den Anspruch der Regierungen auf das Gewaltmonopol und üben in vielen Landesteilen de facto die Herrschaft aus. An vielen dieser Gewaltkonflikte ist gar kein staatlicher Akteur beteiligt, etwa wenn rivalisierende Gangs um die Machthoheit kämpfen. UCDP erfasst diese Auseinandersetzungen separat als nichtstaatliche bewaffnete Konflikte, insofern sie im Jahr mindestens 25 Todesopfer fordern → **3** (UCDP 2024). 2023 gab es 75 dieser Konflikte in 23 Staaten. Das ist zwar ein Rückgang gegenüber 2022 (mit 84 nichtstaatlichen Konflikten). Die Anzahl der in diesen Auseinandersetzungen getöteten Menschen blieb mit 20.900 aber auf einem ähnlichen Niveau. UCDP verortet die meisten und blutigsten nichtstaatlichen Konflikte in Lateinamerika (insgesamt 36). Davon finden allein 14 in Brasilien und Mexiko statt, meist entlang von Drogenhandelsrouten in urbanen Zentren. Erstmals erfasste UCDP 2023 einen nichtstaatlichen Gewaltkonflikt in Europa. Er fand zwischen sich bekämpfenden Drogenbanden in der französischen Stadt Marseille statt.

5 Globale Gewaltkonflikttrends im regionalen Vergleich

Quelle → **1** /63

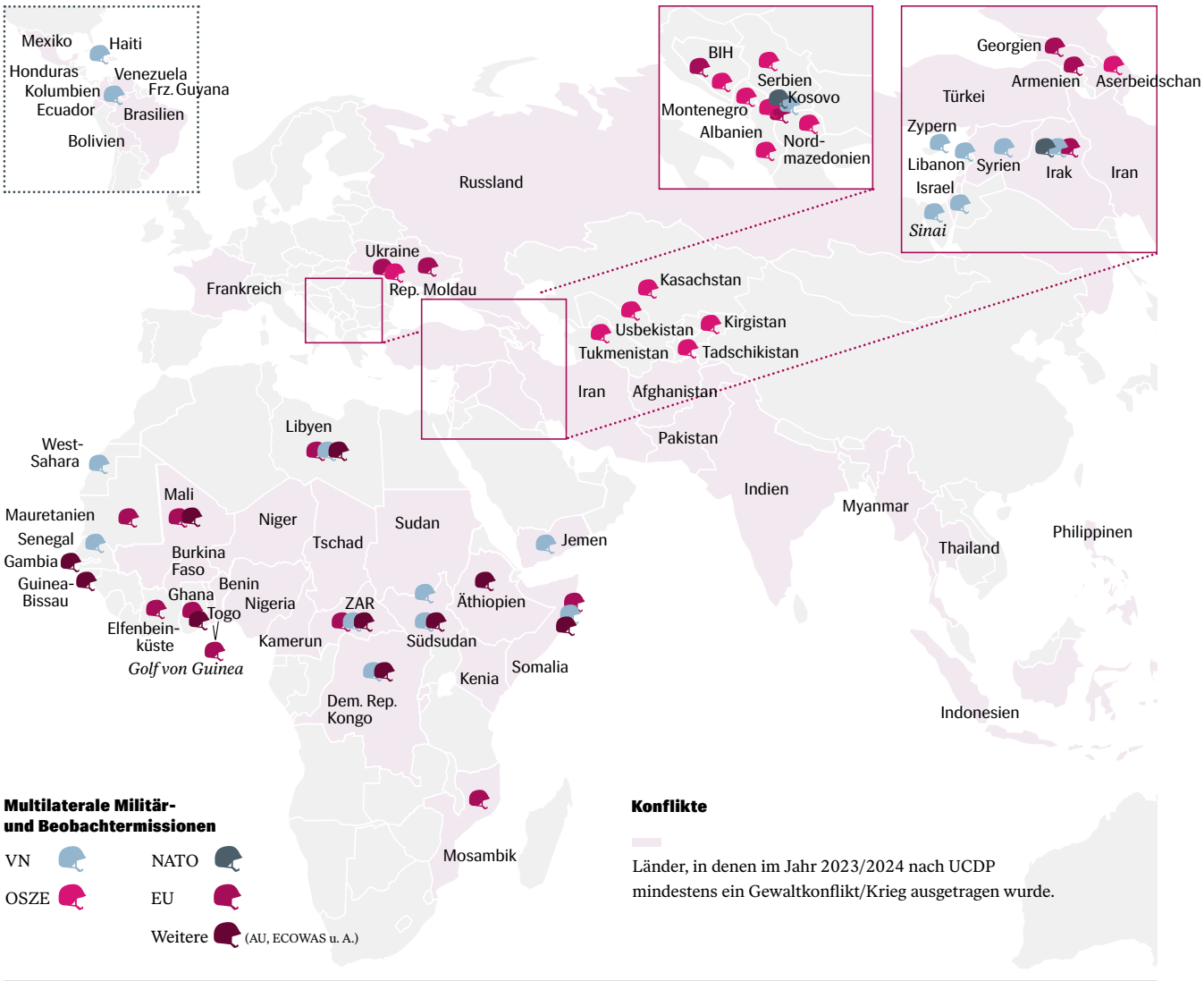


Es ist bemerkenswert, dass mehr als die Hälfte aller weltweiten Kriege nach UCDP in Subsahara-Afrika stattfanden → **4** | → **5**. Die Kriege zwischen staatlichen Streitkräften und bewaffneten dschihadistischen Gruppen in Burkina Faso, Nigeria und Somalia dauern an. Obgleich 2023 die Gewalt im Vergleich zum Vorjahr deutlich zurückging, blieben die Kämpfe in Äthiopien zwischen Rebellengruppen in der Amhara-Region und der Zentralregierung nach UCDP auf dem Niveau eines Krieges. Unter den ersten zehn Plätzen des ACLED-Index findet sich zudem noch Kamerun, wo sowohl separatistische Rebellen als auch dschihadistische Milizen die Regierung herausfordern. Der nach der Ukraine und Israel/Palästina dritttödlichste Gewaltkonflikt weltweit ist jedoch der Krieg im Sudan.

Die Hälfte aller Kriege findet in Subsahara-Afrika statt

Der Konflikt im Sudan erhält im Vergleich zu anderen Kriegen weniger mediale Aufmerksamkeit und humanitäre Unterstützung. Dies liegt unter anderem daran, dass Staaten im globalen Norden Länder wie den Sudan als geopolitisch weniger relevant einstufen.

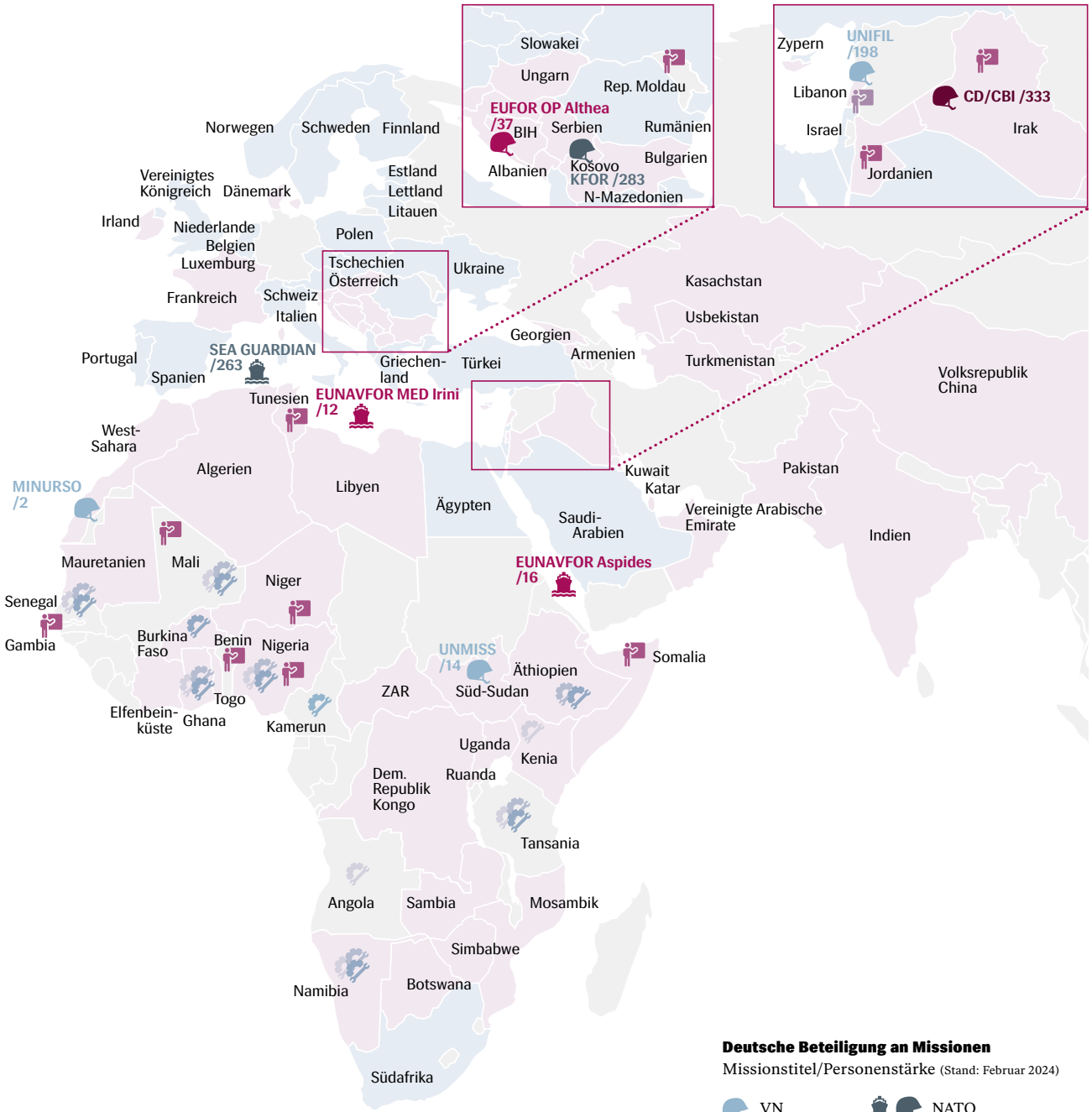
6 Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtungsmissionen (2023/2024) Quelle → **1** /63



Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt.
Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des bicc.

7 Militärischer Fußabdruck Deutschlands (2019–2024)

Quelle → 1 /63



Deutsche Beteiligung an Missionen
Missionstitel/Personenstärke (Stand: Februar 2024)

- VN: UNIFIL /14
- NATO: KFOR /283
- EU: EUNAFOR /12
- Sonstige: COUNTER DAESH /14

Partnerland Ertüchtigungsinitiative

- 2024

Partnerland Ausstattungshilfeprogramm

- 2013–2016
- 2017–2020
- 2021–2024

Genehmigte Rüstungsexporte 2023*
Genehmigte Rüstungs- und Kriegswaffenexporte 2023*

* Inklusive Lieferungen für VN-Missionen

Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt.
Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des bicc.

Zudem besteht international eine Wahrnehmung Afrikas als mehr oder weniger homogener „Krisenkontinent“, was ein Verständnis für die komplexen politischen und sozialen Dynamiken in einzelnen Ländern erschwert. Der Sudan steht für andere „vergessene“ Konflikte, wobei „vergessen“ hier auf die ungleiche Verteilung von medialer Aufmerksamkeit, geopolitischen Interessen und Unterstützung hinweist. Er reiht sich ein in eine besorgniserregende Serie gewaltsamer Auseinandersetzungen in Subsahara-Afrika, in der staatliche Sicherheitskräfte – oder Teile davon – den Staat als Beute begreifen und mit Gewalt die Macht über Regierungsinstitutionen übernehmen.

8 Friedensmissionen und deutsche Beteiligung

Die multilateralen Friedensmissionen, die vor allem von den VN, dem Nordatlantikpakt (NATO), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Europäischen Union (EU) oder der Afrikanischen Union (AU) mandatiert wurden, sind 2024 mit insgesamt 77 Missionen gegenüber dem Vorjahr um neun gestiegen. Die Anzahl der Friedenssicherungseinsätze der VN beläuft sich auf insgesamt elf Missionen → **6**.

Das Engagement Deutschlands an internationalen Friedenseinsätzen blieb auch im Jahr 2024 hoch, erreichte mit der Beteiligung an insgesamt neun Missionen jedoch nicht mehr ganz das Niveau der Vorjahre → **9**.

Der regionale Fokus deutscher Auslandseinsätze liegt unverändert auf der MENA-Region (Mittlerer Osten und Nordafrika) und auf Subsahara-Afrika → **7**. Der personelle Umfang der Beteiligung an den Missionen ist deutlich zurückgegangen. Waren es 2024 (Stand Februar 2024) rund 2.700 Personen, beteiligt sich Deutschland 2025 (Stand Februar 2025) nur noch mit einer Truppenstärke von 1.158 Personen an den Missionen und bleibt erneut ebenfalls deutlich unterhalb der Mandatsobergrenze von 2.854 Personen.

9 Aktuelle Einsätze der Bundeswehr (März 2025)

Quelle → **1** /63

Einsatz	Kürzel	Einsatzgebiet	Stärke	Obergrenze
Counter Daesh/Capacity Building Iraq	CD/CBI	Irak (Jordanien)	333	500
EU Force Operation Althea	EUFOR OP Althea	Bosnien und Herzegowina	37	50
EU Naval Force Mediterranian Irini	EUNAVOR MED Irini	Mittelmeer	12	300
EU Naval Force Aspides	EUNAVOR Aspides	Rotes Meer	16	700
Kosovo Force	KFOR	Kosovo	283	400
NATO-Mission	Sea Guardian	Mittelmeer	263	550
UN Interim Force in Lebanon	UNIFIL	Libanon (Zypern)	198	300
UN Mission for the Referendum in Western Sahara	MINURSO	Westsahara	2	4
UN Mission in South Sudan	UNMISS	Südsudan	14	50

1.2 ↙ Der Krieg im Sudan

Im Frühjahr 2023 eskalierte der Machtkampf zwischen der sudanesischen Armee (Sudanese Armed Forces, SAF) und den Rapid Support Forces (RSF), einer früheren Miliz, die durch ihre Beteiligung am Genozid in Darfur bekannt wurde. Das löste eine der größten humanitären Krisen weltweit aus. Seit Beginn der Kämpfe am 15. April kamen mindestens 125.000 Menschen ums Leben, häufig durch direkte Gewalt, aber ebenso durch Hunger oder die Zerstörung des Gesundheitssystems. Die RSF nutzt systematische Plünderungen und sexualisierte Gewalt als Kriegswaffe, was die humanitäre Krise verschärft. Großflächige Luftangriffe der SAF zerstören die Infrastruktur in Khartum und anderen Städten sowie vor allem in der Region Darfur, darunter Schulen und Krankenhäuser. Grundlegende Infrastruktur wie Wasser- und Stromversorgung und das mobile Internet ist weitgehend demoliert. Über 24 Mio. Menschen, die Hälfte der Gesamtbevölkerung, sind von akutem Hunger betroffen. Mehr als zwölf Mio. Menschen mussten durch den Krieg fliehen, davon etwa drei Mio. in Nachbarländer wie Tschad, Ägypten und Südsudan.

Der Krieg im Sudan hat drastische Auswirkungen: 125.000 Tote, zerstörte Infrastruktur, sexualisierte Gewalt, Hunger und Flucht

Angesichts der geografischen und geopolitischen Bedeutung des Sudans beeinflusst der Krieg nicht nur die regionale Stabilität, sondern auch globale Handelsrouten und verändert die Migrationsbewegungen in der Region. Lokale Akteure wie die zivilgesellschaftlichen Widerstandskomitees aus der Zeit der Revolution 2018/19 und die daraus entstandenen Notaufnahmen (Emergency Response Rooms) stellen trotz staatlicher Blockaden und fehlender internationaler Unterstützung die humanitäre Versorgung sicher. Diese zivilen, dezentralen Initiativen verdeutlichen nicht nur die Widerstandskraft der Bevölkerung, sondern auch das Fehlen einer wirksamen Unterstützung von außen.

HINTERGRUND

Für den aktuellen Krieg entscheidend ist der Verlauf der politischen Ereignisse seit dem Militärputsch von Omer al-Bashir im Jahr 1989, der daraufhin den Sudan für drei Jahrzehnte autoritär regierte. Al-Bashir zerschlug bei seiner Machtübernahme jegliches Potenzial für Widerstand innerhalb der Regierungsstrukturen und setzte loyale Anhänger:innen ein. 1991 führte er die Islamische Charta ein. Sie erklärte den Islam zur Staatsreligion und eine strenge Auslegung der Scharia zur Grundlage des Rechtssystems.

Die autoritäre Regierung Omer al-Bashirs nutzte eine enge Auslegung des Islam als Instrument der Unterdrückung

Al-Bashir nutzte die enge Interpretation des Islam als Instrument der Kontrolle und Repression der Bevölkerung. Das Regime unterdrückte beispielsweise Frauen, die strengen Kleidungs- und Verhaltensweisen unterworfen wurden. Die Konsequenzen der neuen Gesetzesgrundlage trafen vor allem den Süden des Sudan stark, der durch seine ethnische Vielfalt und die Christianisierung während der Kolonialzeit nicht in das neue Staatsbild passte. In dem seit 1983 eskalierenden Bürgerkrieg setzte al-Bashir den Kampf gegen den Widerstand im Süden fort. Auf ein Friedensabkommen (2005) folgte ein Referendum, das 2011 zur Abspaltung des Südsudan in einen unabhängigen Staat führte.

Parallel dazu eskalierte 2003 die Gewalt in Darfur. Dort kämpften vor allem die Janjaweed, geführt von Mohamed Hamdan Dagalo – auch bekannt als Hemedti, der spätere Führer der RSF – mit Regierungsunterstützung gegen die Fur, Masalit und Zaghawa. Die Janjaweed und die Zentralregierung verfolgten diese drei Bevölkerungsgruppen vor allem aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit.

Große Teile der Bevölkerung im urbanen Zentrum und die Elite in Khartum ignorierten oder unterstützten die zum Teil genozidale Gewalt. Die ideologische, finanzielle und politische Unterstützung der Janjaweed vonseiten der Regierung stärkt deren Position bis heute. Weder der Völkermord in Darfur noch andere Verbrechen führten für die RSF jemals zu Anklagen oder strafrechtlichen Konsequenzen. Im Zuge ihres Einsatzes in Darfur integrierte die sudanesische Regierung die Janjaweed graduell in die Armee. Damit sollten sie legitimiert, aber auch kontrolliert werden. 2013 entschied sich al-Bashir für eine Formalisierung und gab ihnen mit der Bezeichnung Rapid Support Forces unter der Führung von Hemedti ein neues Image. 2017 war der formale Prozess der Integration in die SAF abgeschlossen. Dabei standen Hemedti und seine Truppen unter direkter Kontrolle von al-Bashir, umgingen also die militärische Hierarchie der SAF.

In den folgenden Jahren erweiterte die RSF ihren Handlungsspielraum und damit ihre Macht. Sie kämpfte unter anderem für die von Saudi-Arabien geführte Koalition im Krieg im Jemen und kam in Libyen zum Einsatz. Im Jahr 2014 hat die EU Programme zur Grenzsicherung und Migrationskontrolle im Sudan unterstützt, unter anderem umgesetzt von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), in denen die RSF mindestens indirekt gefördert wurde (→ Migration Control 2024). Mehr finanzielle Ressourcen und wachsende internatio-nale Anerkennung verstärkten die Stellung und Vernetzung Hemedtis.

REVOLUTION VON 2019

Populäre Volksaufstände stürzten im April 2019 das Regime von al-Bashir. Wie auch bei der Revolution von 1986 führten zivilgesellschaftliche Netzwerke den Widerstand an. Vor allem die Sudanese Professional Association (SPA) sowie die Widerstandskomitees übernahmen als Teil der Forces for Freedom and Change (FCC) die Koordination ziviler Aufstände und formulierten eine politische Vision. Die SPA hatte sich bereits 2012 als gewerkschaftlicher Zusammenschluss gegründet. Weil sie von der Regierung verfolgt wurde, ließ sie sich erst 2016 formal registrieren und begann, als Organisation nach außen zu kommunizieren. Sie übernahm im Verlauf der Revolution eine entscheidende Rolle und trat dafür ein, die Bevölkerung in die politischen Prozesse einzubeziehen. Die Widerstandskomitees sind eine dezentrale Organisationsform, die im Zuge der Revolution 2018/19 entstanden ist. Sie bestehen aus lokalen freiwilligen Gruppen, die sich im ganzen Land für die Belange und Bedürfnisse der Zivilbevölkerung einsetzen.

Die sudanesische Zivilgesellschaft spielte eine zentrale Rolle in der Revolution von 2019

Trotz des zivilgesellschaftlichen Widerstands übernahm zunächst das Militär die Macht und setzte General Abdelfattah al-Burhan als Leiter des Übergangsrats ein. Die Ernennung al-Burhans war nicht das Ergebnis einer Wahl oder eines politischen Prozesses, sondern eine gezielte Entscheidung, ebenso wie die Ernennung Hemedtis zu seinem Stellvertreter. Trotz der Integration der RSF in die SAF und der gemeinsamen Führung des militärischen Übergangsrats rangen die beiden um die Vormachtstellung und Kontrolle. Die Übergangsregierung, die der Übergangsrat und der FFC im August 2019 einsetzten, bestand sowohl aus Zivilist:innen als auch aus Militärs. Abdallah Hamdok führte die Regierung als Ministerpräsident an. Seine Handlungsmacht war allerdings stark eingeschränkt und nur von kurzer Dauer. Am 21. Oktober 2021 stürzten Burhan und Hemedti gemeinsam die Übergangsregierung und stellten das Land erneut unter eine rein militärische Führung. Die Proteste der Zivilbevölkerung brachen dabei nicht ab, sondern intensivierten sich mit Beteiligung der SPA und der Widerstandskomitees.

AUSBRUCH DES KRIEGES 2023

Am 15. April 2023 kam es in Khartum zu einem gewaltsamen Zusammenstoß zwischen RSF und SAF, der innerhalb kurzer Zeit eskalierte. Die Konkurrenz um politische und wirtschaftliche Kontrolle, insbesondere über Ressourcen wie Goldminen, verschärfte die Spannungen zwischen beiden Seiten. Dabei spielten auch regionale, ethnische und soziale Unterschiede eine Rolle, was sich in den Lebensläufen der beiden Militärführer widerspiegelt. Abdelfatah Al-Burhan entstammt der privilegierten muslimisch-arabischen Elite der Hauptstadt und diente über Jahrzehnte unter dem Regime von al-Bashir. Hemedti hingegen stammt aus einer peripheren Gegend in Darfur, wuchs in bescheidenen Verhältnissen ohne Schulbildung auf und baute die RSF zu einer militärischen Macht aus.

Seit dem erneuten Ausbruch der Gewalt ringen RSF und SAF um die Vormachtstellung im Sudan

Beide Seiten bedienen sich massiver Gewalt. Zu den Anschuldigungen gehören systematische Plünderungen und sexuelle Gewalt, welche die RSF gezielt als Kriegswaffe einsetzt. RSF-Mitglieder veröffentlichen selbst Videos dieser Taten auf Plattformen wie TikTok. Im Oktober 2024 wurde bekannt, dass eine Gruppe von mehr als 100 Frauen gemeinsam Selbstmord begangen hatte, um der sexuellen Gewalt der RSF zu entkommen (→ Devrimkaya/Linden 2024). Eine weitere Kriegstaktik ist die Strategie der verbrannten Erde. Die RSF zerstört beim Rückzug alles, was der SAF von Nutzen sein könnte. Dazu gehören nicht nur Regierungseinrichtungen, sondern auch Privathäuser. Die SAF hat durch Luftangriffe große Teile der Hauptstadt und ihrer Infrastruktur zerstört. Bis heute scheint die SAF Unterstützung in der Bevölkerung zu haben, obwohl ihr Menschenrechtsorganisationen ebenso gewaltsame Übergriffe gegen Zivilist:innen vorwerfen.

Seit Beginn des Jahres 2025 verlagert sich das militärische Kräfteverhältnis deutlich zugunsten der SAF, die nach Landgewinnen Ende März erneut das urbane Zentrum Khartums einnahm. Dabei wird die Fragmentierung beider Kriegsparteien weiter vorangetrieben, denn auch die SAF baut massiv auf die Rekrutierungskraft diverser Milizen. Das erhöht das Risiko interner Machtkämpfe und könnte Verhandlungen weiter erschweren.

INTERNATIONALE DIMENSION

Der Krieg im Sudan zeichnet sich durch die starke Einmischung externer Akteure aus, die eigene geopolitische und wirtschaftliche Interessen verfolgen und eine international koordinierte Vermittlung des Konflikts erschweren. Durch Waffenlieferungen, finanzielle Unterstützung der Kriegsparteien und illegalen Handel mit Rohstoffen sind diese Akteure zur Lebensader einer Kriegsökonomie geworden, ohne die die Kriegsparteien schneller zu Konzessionen gezwungen wären (→ Ali 2024). Laut einer Studie von Amnesty International sind seit Kriegsbeginn Waffen und Munition aus China, Russland, Serbien, der Türkei, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) und dem Jemen in großen Mengen in den Sudan und dann in einigen Fällen nach Darfur gelangt (Amnesty International, 2024a). Dies verstößt gegen das VN-Waffenembargo für Darfur (→ United Nations Security Council 2024). Unter den Waffenlieferungen der VAE an die RSF waren auch EU-gefertigte, insbesondere französische Waffensysteme (→ Amnesty International, 2024b).

Internationale Unterstützung erfährt die SAF durch Russland, den Iran und die Türkei, die Waffen und Drohnen liefern. Russland hatte zunächst über die Wagner-Gruppe die RSF unterstützt, verstärkte dann aber seine direkte Hilfe für die SAF. Russland nutzt den Sudan nicht nur als Partner in einem geopolitischen Machtspiel, sondern auch als strategischen Militärstützpunkt, wie die im Februar 2025 von der sudanesischen Regierung genehmigte russische Militärbasis in Port Sudan mit Zugang zum Roten Meer belegt (→ BBC 2025). China ist nicht nur als Waffenlieferant aktiv, sondern hat in den vergangenen Jahren erheblich in den Ölsektor des Sudan investiert.

Länder wie China, Russland, der Iran und die Türkei sind in den Konflikt im Sudan involviert

Ägypten steht seit Jahrzehnten in enger Verbindung mit der SAF und hat nach Kriegsausbruch umgehend einen Waffenstillstand gefordert. Grund dafür ist unter anderem die Befürchtung, dass der Krieg sich regional ausweiten könnte. Als Nachbarland ist Ägypten vom Nil abhängig und pflegt enge Beziehungen zum sudanesischen Militär. Zudem ist Ägypten neben dem Tschad Hauptaufnahmeland für Menschen, die aus dem Sudan flüchten. Allerdings befindet sich Ägypten in einem Dilemma: Neben der engen Verbindung zur SAF hängt das Land, das sich seit Jahren in einer Wirtschaftskrise befindet und auf internationale Unterstützung angewiesen ist, von Investitionen der VAE ab. Zudem ist der libysche General Haftar ein enger Verbündeter Ägyptens im Libyenkonflikt. Aber sowohl die VAE als auch Haftar unterstützen die RSF, letzterer mit Waffen, Treibstoff und weiteren Gütern in Zusammenarbeit mit der Wagner-Gruppe (→ Ali 2024).

Die VAE sind der wichtigste Unterstützer der RSF in Form von Ressourcenankauf (vor allem Gold) und Waffenlieferungen und tragen zur Aufrechterhaltung des Krieges bei. Saudi-Arabien hat in der Vergangenheit sowohl die SAF als auch die RSF auf unterschiedliche Weise unterstützt, um seine regionalen Interessen zu wahren, tritt aber auch immer wieder in Vermittlungspositionen und humanitären Rollen auf.

Auch wenn einige dieser Akteure in diplomatischen Rollen auftreten, ist ihre Involvierung größtenteils durch geopolitische Interessen motiviert und trägt wenig zur Lösung des Konflikts bei. Statt den Weg zu einem echten Frieden zu ebnen, verlängern diese Akteure den Krieg und machen die Zivilbevölkerung zum eigentlichen Opfer der geopolitischen Auseinandersetzungen.

HUMANITÄRE FOLGEN

Die Kriegshandlungen haben zu einer der größten humanitären Krisen unserer Zeit geführt. Mehr als 30 der geschätzten 47,5 Mio. Einwohner:innen benötigen humanitäre Hilfe, die Hälfte davon sind Kinder. Knapp 26 Mio. Menschen leiden unter akuter Ernährungsunsicherheit, herbeigeführt durch die systematische Zerstörung von Ernten, Feldern und landwirtschaftlichen Geräten, vor allem in den von der RSF kontrollierten Gebieten. Die zivile Infrastruktur, Schulen und Krankenhäuser sind in den Konfliktgebieten weitgehend zerstört. Frauen und Kinder sind überproportional betroffen. Vor allem Frauen und Mädchen sind Ziel sexueller Gewalt. Kinder haben keinen Zugang zu Bildung und sind in Gefahr, von bewaffneten Gruppen rekrutiert zu werden (→ UNOCHA 2024).

Mehr als zwölf Mio. Menschen befinden sich auf der Flucht, davon 8,8 Mio. innerhalb des Landes. Über drei Mio. Menschen flüchteten in Nachbarstaaten, vornehmlich nach Ägypten (1,5 Millionen), Südsudan (ca. 1 Million) und Tschad (740.000), aber auch nach Libyen, in die Zentralafrikanische Republik, nach Uganda, Kenia und Äthiopien (→ UNHCR 2025).

Die VN berechnen den humanitären Bedarf für das Jahr 2025 auf 4,2 Mrd. US-$ (→ UNOCHA 2024). In den ersten beiden Monaten dieses Jahres wurden jedoch nur etwa 250 Mio. US-$ zur Verfügung gestellt. Zu den größten Gebern für humanitäre Hilfe gehören Großbritannien und die EU. Auch USAID war ein Hauptgeber, bis US-Präsident Donald Trump die Mittel einfrieren ließ. Der Wegfall der Hilfen hätte verheerende Konsequenzen für das Überleben der vom Krieg betroffenen Zivilbevölkerung im Sudan und in den Nachbarländern.

Die VN schätzen den Bedarf an humanitärer Hilfe für den Sudan auf 4,2 Mrd. US-$

Zudem blockieren beide Kriegsparteien regelmäßig Hilfen internationaler Organisationen. Bürokratische Hindernisse wie langwierige Genehmigungsprozesse sorgen für verspätete Hilfslieferungen. Umso wichtiger ist die Rolle der Widerstandskomitees, die unter hohem Sicherheitsrisiko Hilfe leisten. Sie erfahren jedoch zu wenig internationale Unterstützung.

Die Situation für sudanesische Geflüchtete ist auch in den Nachbarländern dramatisch. Ägyptens Regierung sieht die große Zahl sudanesischer Geflüchteter als Belastung für das bereits desolate Wirtschafts- und Sozialsystem im Land. Von Beginn an hat die ägyptische Regierung die Geflüchteten an den wenigen Grenzübertritten nur unzureichend versorgt und die legale Einreise fast unmöglich gemacht. Im Dezember 2024 trat ein neues Asylgesetz in Kraft, das die Rechte der Geflüchteten weiter einschränkt.

Gleichzeitig kam es bereits zu gewaltsamen Abschiebungen sudanesischer Geflüchteter durch die Polizei und die Grenzschutztruppen, deren Kapazitäten mit EU-Mitteln ausgebaut werden sollen (→ Amnesty International 2024).

Auch im Südsudan, der sich ohnehin in einer langanhaltenden humanitären Krise befindet, stellt die Versorgung der über eine Mio. Geflüchteten aus dem Sudan die Regierung und humanitäre Organisationen vor große Herausforderungen. Unter den Geflüchteten sind etwa 700.000 Südsudanes:innen, die in der Vergangenheit in den damaligen Norden des Sudans geflohen waren (→ UNHCR 2025). Trotzdem kommt es zunehmend zu Spannungen in den aufnehmenden südsudanesischen Gemeinden. Im Januar 2025 gab es Unruhen unter anderem in Juba. Neun Sudanes:innen wurden getötet (→ Pospisil 2025). Im Tschad lebt nach wie vor die Hälfte der Geflüchteten in Lagern, in denen die Versorgung unzureichend ist, und in Äthiopien hat die Regierung horrende monatliche Visagebühren für dezentral untergekommene sudanesische Geflüchtete beschlossen.

INTERNATIONALE FRIEDENSBEMÜHUNGEN

Der Krieg im Sudan verdeutlicht die tiefe Krise, in der sich die Institutionen internationaler Friedenssicherung derzeit befinden → **4**. So ist es zwei Jahre nach Ausbruch des Krieges nicht gelungen, einen geeigneten und von beiden Seiten anerkannten Vermittler zu finden. Seit Beginn des Krieges haben eine Vielzahl an internationalen und regionalen Organisationen sowie einzelne Staaten versucht, einen Friedensprozess aufzusetzen: Mehr als zehn Waffenstillstandserklärungen und zahlreiche Roadmaps erzielten keine nennenswerten Ergebnisse. Der Mangel an Koordination unter den zahlreichen Sondergesandten und Vermittlungsinitiativen lud die Konfliktparteien eher dazu ein, die konkurrierenden Mediator:innen gegeneinander auszuspielen, den Verhandlungstisch zu nutzen, um internationale Legitimität zu gewinnen und gleichzeitig den Krieg mit immer gewaltvolleren Mitteln weiterzuführen.

Sämtliche Vermittlungsversuche im Sudan sind bislang gescheitert

Die Krise zeigt sich auch in äußerst eingeschränkten Ansätzen der Konfliktbearbeitung und Friedensförderung, die den Konflikt als einen zwischen „zwei Generälen“ deuten und darauf abzielen, diese an den Verhandlungstisch zu bringen (→ Kurtz 2024). Dem liegt nicht nur ein verkürztes Konfliktverständnis zugrunde. Es werden auch die friedensschaffenden Potenziale der Zivilbevölkerung – insbesondere von Frauen – ignoriert. Sudanesische Aktivist:innen fordern deshalb, dass eine neue Art der Konfliktlösung imaginiert und umgesetzt werden muss → **10**.

10 Widerstand gegen den Frieden

Im Sudan entfacht Frieden auf paradoxe Weise Konflikte. Trotz vieler Friedensinterventionen in den Jahrzehnten seit dem Abkommen von Addis Abeba im Jahr 1970 – mit vier bedeutenden Vereinbarungen, die 2005, 2006, 2011 unterzeichnet wurden und in der Juba-Friedensvereinbarung (JPA) von 2020 gipfelten – hat die Gewalt sich ausgeweitet. Anstatt Frieden zu bringen, haben diese Vereinbarungen die Konflikte verlagert und neu geformt, während sich die Machtverhältnisse innerhalb des Staates verschoben. Seit April 2023 ist die Gewalt eskaliert. Trotz aller Widersprüche bleiben die internationalen Werkzeuge des Peacebuilding das bevorzugte Mittel derer, die im Sudan an der Macht sind, und der internationalen Akteure, die in die Friedensverhandlungen involviert sind, um die bestehenden Machtverhältnisse hin zu gerechteren Regierungsmodellen umzugestalten. Doch zeigt sich zunehmend, dass innerhalb der bestehenden Strukturen kaum nachhaltige Veränderung möglich ist. Vielleicht braucht es erst eine Abschaffung aller bisherigen Institutionen und Mechanismen, um eine gerechtere und selbstbestimmte Zukunft für die Menschen im Sudan zu ermöglichen.

Frieden entsteht, wenn unterschiedliche materielle und politische Interessen von Konfliktparteien durch Gespräche und Vermittlung in Einklang gebracht werden. In der Praxis jedoch begünstigt die hochgradig technische Natur der Friedensverhandlungen Klauseln und Bestimmungen, die die Beteiligten rechtlich an greifbare Ergebnisse binden. Verhandlungen wurden zum Mittel, um für alle Parteien – einschließlich der internationalen Gemeinschaft in ihrer Rolle als finanzielle Garantin – den maximalen Nutzen zu sichern. Doch das Versäumnis, die politischen Kernfragen des Übergangs zum Frieden anzuerkennen und anzugehen, insbesondere die heikle Frage der Repräsentation in autoritären Systemen sowie die Mittel und Rechte institutionellen Aufbaus, hat letztlich jede echte Friedensdividende untergraben

Das nach dem Sturz von Al-Baschir 2019 entstandene sudanesische Demokratieprojekt und die damit verbundene Bewegung entwickelten alternative Vorstellungen von Frieden. Besonders hervorzuheben ist dabei die Idee des Friedens als Fundament einer neuen, einheitlichen nationalen Identität. Die Parole „Niemand ist sicher, solange nicht alle sicher sind“ greift die universelle Sprache kollektiver Kämpfe auf, während sie gleichzeitig die Sicherheitsprivilegien problematisiert, die weite Teile des Landes und seiner Bevölkerung ausschlossen. Die politischen Ausdrucksformen der Revolution machten mit Nachdruck und Konsequenz auf die Krise der Ungerechtigkeit als tieferliegende Ursache der anhaltenden Friedlosigkeit aufmerksam. „Freiheit – Frieden – Gerechtigkeit“, der dreigliedrige Hauptslogan der Bewegung, unterstreicht die enge Verflechtung des Rechts auf Freiheit und die Notwendigkeit, jede Form von Unrecht zu beenden, als Grundvoraussetzung für dauerhaften Frieden. Der politische Diskurs der zivilgesellschaftlichen Basisbewegung warnte davor, dass etablierte Friedensnormen neue Konflikte begünstigen könnten. Die Widerstandskomitees sahen in ihrem 80-seitigen politischen Manifest von 2021 den Ausbruch des Krieges als eine natürliche Eskalation der ohnehin tiefen Zerwürfnisse innerhalb der JPA-Elite – einer Elite, die den bürgerlichen Kern des Übergangs ausgehebelt hatte und die schließlich nur 28 Monate später einen Putsch durchführte.

Kann der Krieg erreichen, was konventionelle Friedensmaßnahmen verfehlten? Es klingt beinahe zynisch, dies zu fragen. Doch könnte der Krieg eine Öffnung für basisdemokratische Interventionen an Orten schaffen, aus denen Großteile der Bevölkerung systematisch ausgeschlossen wurden? Wie wird ihre Beteiligung an der Reform und Umstrukturierung staatlicher Institutionen aussehen, insbesondere im Hinblick auf die Grenzen bewaffneter Akteure in Politik und Regierungsführung? Derzeit prägen der freiwillige Einsatz im Militär von immer größer werdenden Teilen der Zivilbevölkerung und die finanzielle Unterstützung aus Diasporanetzwerken die Dynamik an den Frontlinien des Krieges mit erheblichen Auswirkungen auf die politische Zukunft des Landes nach dem Konflikt. Diese Teile der aktuell engagierten Zivilbevölkerung werden die Debatten und Reformen im Sicherheitssektor mitgestalten, während gegenseitige Hilfe bereits die Organisation der öffentlichen Versorgung prägt. Beides ist entscheidend für einen zivilen Übergang, bei dem ein handlungsfähiger Staat nicht mehr von oben vorgegeben, sondern von den Menschen selbst gestaltet wird.

Raga Makawi (übersetzt aus dem Englischen)

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

Das Scheitern der bisherigen Friedensbemühungen zeigt sich auf vielfache Weise. Weil Russland die SAF unterstützt, ist der VN-Sicherheitsrat in seinen Entscheidungen zum Sudan blockiert und konnte bisher keine Friedensbemühungen initiieren. Im November 2024 scheiterte eine von Großbritannien und Sierra Leone gesponserte Resolution zum Schutz von Zivilist:innen am Veto Russlands. Sanktionen gegen die Kriegsparteien und ihre internationalen Unterstützer sind so auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.

Durch ihre Präsenz vor Ort hatte die VN lange Zeit eine erhebliche Macht gegenüber beiden Parteien, insbesondere durch die Dokumentation von Kriegsverbrechen. Ende 2023 entschied der VN-Sicherheitsrat jedoch – auf Drängen der sudanesischen Regierung – die politische Stabilisierungsmission UNITAMS zu beenden, nachdem die Regierung des Sudans den deutschen Chef der Mission ausgewiesen und zur persona non grata erklärt hatte. Die beiden verbleibenden Instrumente der VN sind der Ende 2023 ernannte Persönliche Sondergesandte des VN-Generalsekretärs, Ramtane Lamamra, der bisher aber auch keinen Vermittlungs- oder Koordinationserfolg vorweisen konnte, sowie die Independent International Fact Finding Mission for Sudan. Die AU hat zunächst sehr schnell auf den Ausbruch des Krieges reagiert und von Anfang an versucht, den politischen Friedensprozess wiederzubeleben. Doch drei verschiedene, innerhalb eines Jahres ins Leben gerufene Vermittlungsversuche zeigen die mangelhafte interne Koordination sowie die fehlende internationale Anerkennung der AU. Seit dem Putsch im Oktober 2021 ist der Sudan von allen Aktivitäten der AU suspendiert. Auf dieser Grundlage hat die SAF bisher eine Führungsrolle der AU abgelehnt. Doch die Fortdauer des Krieges bedeutet einen enormen Reputationsschaden für die AU und ihr Prinzip der Nicht-Gleichgültigkeit (non-indifference). Dabei hat die AU gegenüber allen anderen internationalen Akteuren den Vorteil, dass sie die Legitimität einer afrikanischen Vermittlungsinstanz hätte und von den Kriegsparteien selbst als weniger parteiisch angesehen wird (→ Duursma 2020).

Vermittlungsversuche der Afrikanischen Union scheiterten bislang an schlechter Koordination und fehlender internationaler Anerkennung

Auch die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development, IGAD) hat sich aktiv an den Vermittlungsbemühungen im Sudan beteiligt. Die 2023 beschlossene IGAD-Roadmap beauftragte die Staatschefs von Kenia, Dschibuti, Äthiopien und dem Südsudan im Sudan zu vermitteln, allerdings ohne großen Erfolg. Im Januar 2024 setzte der Sudan seine Mitgliedschaft in der IGAD aus und beschuldigte die Organisation, die Souveränität des Landes zu verletzen, nachdem Hemedti zu einem IGAD-Gipfel in Uganda eingeladen wurde. Insbesondere Kenia wird vorgeworfen, enge Verbindungen zur RSF-Führung zu haben und ihr internationale Legitimität zu verschaffen. Die Aufkündigung der Mitgliedschaft hat die Aussicht der IGAD auf eine ernsthafte Vermittlerrolle im Sudan verringert. Als direkte Nachbarn bleiben die IGAD-Mitglieder dennoch weiterhin zentral: weil sie von den Auswirkungen des Konflikts betroffen und damit besonders an einer Eindämmung der Gewalt interessiert sind.

BILATERALE INITIATIVEN

Neben den diversen Initiativen internationaler Organisationen haben einzelne Staaten, allen voran die USA, Saudi-Arabien, Ägypten und die VAE, die Verhandlungen zwischen beiden Seiten angetrieben. Während die Verhandlungen im Mai und Oktober 2023 in Jeddah noch zu einem Waffenstillstandsabkommen führten, das allerdings scheiterte, ist die Delegation der SAF erst gar nicht zu den im Januar 2024 in Genf stattfindenden Gesprächen erschienen. Aktuell versuchen vor allem Ägypten und die Türkei, direkte Gespräche zwischen der SAF und der RSF anzustoßen. Diese Bemühungen finden jedoch eher in Konkurrenz zueinander als koordiniert statt (→ Yasar 2024). Nach der Machtübernahme von Donald Trump werden sich die USA als bisher wichtiger Akteur in den Vermittlungsversuchen im Sudan zurückziehen. Noch im Januar 2025 hatte die scheidende US-Regierung Sanktionen gegen Al-Burhan und Hemedti verhängt.

ZIVILE FRIEDENSPROZESSE FÖRDERN

Die bisherigen internationalen Friedensbemühungen folgten allesamt der Logik und Hoffnung, dass ein starker Mediator beide Seiten zu einem Waffenstillstand zwingen kann. Dieser Ansatz ist gescheitert, denn bisher hat keine der beiden Seiten ernsthaft an Verhandlungen teilgenommen. Die beiden Kriegsparteien sowie internationale Akteure profitieren weiterhin vom Fortgang des Krieges, obwohl für keine der beiden Seiten ein vollständiger Sieg eine realistische Option ist.

Der blinde Fleck dieses Ansatzes sind die Friedensbemühungen der wichtigsten Kraft im sudanesischen Friedensprozess: die Zivilbevölkerung. Ihr wird in diesen Friedensstrategien kaum eine aktive Rolle zugedacht. Das ist ein großes Versäumnis, wenn man anerkennt, welche zentrale Rolle zivile Akteure in den politischen Umwälzungen seit 2019 gespielt haben. Seit dem Ausbruch des Krieges hat die Zivilbevölkerung ihre organisatorischen Fähigkeiten unter Beweis gestellt, sichere Korridore ermöglicht, humanitäre Hilfe in ihrer Nachbarschaft organisiert und lokale Friedensabkommen unterzeichnet. Dafür wurden die sogenannten Emergency Response Rooms, eine Initiative der Widerstandskomitees, im vergangenen Jahr für den Friedensnobelpreis nominiert. Internationale diplomatische Bemühungen sollten diese lokalen Initiativen stärker nutzen, um die Zivilbevölkerung besser zu schützen, einen Waffenstillstand zu überwachen, den Frieden auf lokaler Ebene zu sichern und humanitäre Hilfe zu leisten.

Die wichtigste Kraft im sudanesischen Friedensprozess ist die Zivilbevölkerung – doch sie wird zu wenig einbezogen

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Während sich Politik und Öffentlichkeit vor allem mit den Kriegen in der Ukraine und in Gaza beschäftigen, ist die Zahl der Gewaltkonflikte weltweit erneut gestiegen. Nicht alle davon haben solche gravierenden (trans-)nationalen Konsequenzen wie der Krieg im Sudan. Aber sie alle zeigen, dass internationale Krisenprävention und Friedensförderung weiterhin dringend geboten sind. In einer Zeit erodierender internationaler Institutionen und wechselnder Allianzen muss internationale Friedensförderung nicht nur personell und finanziell gestärkt werden, sondern verlangt auch nach neuen Instrumenten und Partnerschaften. Die Budgetkürzungen für humanitäre Hilfe und Friedensförderung im Bundeshaushalt sind angesichts des Anstiegs akuter Gewaltkonflikte auf der Welt kurzsichtig und riskant. Die Bundesregierung hat mit der anstehenden Überarbeitung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ die Möglichkeit, die Bedeutung internationaler Krisenprävention auch für die Sicherheit Deutschlands zu untermauern und mit überprüfbaren Selbstverpflichtungen zu hinterlegen.

Für die Menschen im Sudan ist der Krieg keinesfalls „vergessen“ und für viele, die sich für sie einsetzen, ebenso nicht. Doch die Sudanes:innen sollten nicht nur als Opfer des Krieges, sondern auch als treibende Friedensakteure anerkannt werden. Sie zu unterstützen verlangt mehr Flexibilität in den bestehenden Finanzierungsinstrumenten, denn lokale Friedensinitiativen entsprechen selten den administrativen Ansprüchen deutscher Bürokratie. Gleichzeitig sollte sich die Bundesregierung weiterhin dafür einsetzen, Frieden im Sudan nicht auf einen Verhandlungserfolg zwischen SAF und RSF zu beschränken. Dafür sollte sie sich für die Stärkung internationaler Fact-finding-Mechanismen zur Dokumentation von Kriegsverbrechen wie die Independent International Fact-Finding-Mission for the Sudan einsetzen. Sie sollte zudem eine stärkere Zusammenarbeit mit afrikanischen Institutionen wie der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker und dem AU-Sondergesandten für die Prävention von Genozid, Adama Dieng, fördern. Auch in Zukunft wird die Bundesregierung keine aktive Rolle in der Vermittlung des Konflikts einnehmen, sie kann diese aber sinnvoll unterstützen. In einer Situation konkurrierender regionaler Vermittlungsbemühungen, die nicht selten von interessierten Parteien selbst geleitet werden, könnte die AU wieder eine wichtigere Rolle einnehmen, denn nur sie hat die Legitimität einer afrikanischen Vermittlerin. Nicht zuletzt die neu eingesetzte Führung der AU-Kommission eröffnet der AU die Chance, eine aktivere Rolle zu spielen. Dabei könnte die AU auch bisher nicht genutzte Instrumente aktivieren, etwa die Möglichkeiten von FemWise, dem Netzwerk afrikanischer Mediator:innen, durch gezielte Entsendungen und Unterstützung lokaler Friedensbemühungen. Der Krieg im Sudan wird wesentlich durch illegalen internationalen Waffen- und Rohstoffhandel sowie Geldströme zur Finanzierung beider Seiten aufrechterhalten. Die Bundesregierung sollte sich innerhalb der EU dafür einsetzen, die Sanktionsliste auszuweiten, den Goldhandel stärker zu regulieren und den Verbleib von Militärgütern vor allem aus der EU, nicht zuletzt durch Waffenlieferungen an die VAE, enger zu kontrollieren und, wo möglich, direkt zu stoppen.

Autor:innen

Dr. Marc von Boemcken
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Larissa-Diana Fuhrmann
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Birgit Kemmerling
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Raga Makawi
LSE – London School of Economics

Lars Wirkus
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Antonia Witt
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

ACLED – Armed Conflict Location and Event Database 2025: Conflict Index: December 2024. Global Conflicts Double over the Past Five Years, in: https://acleddata.com/conflict-index/; 07.03.2025.

Ali, Hager 2024: The War in Sudan: How Weapons and Networks Shattered a Power Struggle, GIGA Focus, 2, in: https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/the-war-in-sudan-how-weapons-and-networks-shattered-a-power-struggle; 11.03.2025.

Amnesty International 2024a: New Weapons Fuelling the Sudan Conflict, in: https://www.amnesty.org/en/latest/research/2024/07/new-weapons-fuelling-the-sudan-conflict/; 03.04.2025.

Amnesty International 2024b: Sudan: French-manufactured Weapons System Identified in Conflict – New Investigation, in: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/sudan-french-manufactured-weapons-system-identified-in-conflict-new-investigation/; 03.04.2025.

Amnesty International 2025: Egypt: Al-Sisi Must Reject New Asylum Law which Violates Refugee Rights, in: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/12/egypt-president-al-sisi-must-reject-new-asylum-law-which-violates-refugee-rights/; 03.04.2025.

Devrimkaya, Baki/Luis Linden 2024: Bürgerkrieg im Sudan: Frauen begehen Massensuizid, um Vergewaltigungen zu entkommen. 10.10.2024, in: Klasse gegen Klasse. https://www.klassegegenklasse.org/buergerkrieg-im-sudan-frauen-begehen-massensuizid-um-vergewaltigungen-zu-entkommen/; 03.04.2025.

Duursma, Allard 2020: African Solutions to African Challenges: The Role of Legitimacy in Mediating Civil Wars in Africa, in: International Organization 74:2, 295–330.

Kurtz, Gerrit 2025: Sudan: Schwer zu vermitteln, in: Internationale Politik, https://internationalepolitik.de/de/sudan-schwer-zu-vermitteln; 05.04.2025.

Migration Control 2024: Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den Rapid Support Forces im Sudan, 7.3.2024, in: https://migration-control.info/de/blog/wie-die-europaische-union-unterdruckung-finanziert/#footnote-4; 03.04.2025.

Pospisil, Jan 2025: The First Violent Spillover: Sudan's War Ignites Violence in South Sudan, in PeaceRep – Peace and Conflict Resolution Evidence Platform, https://peacerep.org/2025/01/21/the-first-violent-spillover-sudans-war-ignites-violence-in-south-sudan/; 03.04.2025.

UCDP – Uppsala Conflict Data Program 2024: 2023, in: https://ucdp.uu.se/year/2023, 07.03.2025.

UNHCR – Office of the High Commissioner for Refugees 2024: Figures at a Glance, in: https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/figures-glance; 07.03.2025.

UNHCR – Operational Data Portal 2025: Sudan Situation, in: https://data.unhcr.org/en/situations/sudansituation; 05.03.2025.

United Nations Security Council 2024: Final Report of the Panel of Experts on the Sudan. S/2024/65, in: https://docs.un.org/en/S/2024/65; 11.04.2025.

UNOCHA 2024: Humanitarian Needs and Response Plan – Executive Summary, in: https://www.unocha.org/publications/report/sudan/sudan-humanitarian-needs-and-response-plan-executive-summary-december-2024; 03.04.2025.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

3 /47
Globales Konfliktgeschehen
UCDP 2023, UNHCR 2023
Layout: Nele Kerndt, Ananyy Pal, Lars Wirkus. bicc, März 2024.

4 /48
Konflikttypen nach Regionen (2024)
UCDP 2023
Layout: Nele Kerndt, Ananyy Pal, Lars Wirkus. bicc, März 2024.

5 /49
Globale Gewaltkonflikttrends im regionalen Vergleich
UCDP 2023
Layout: Nele Kerndt, Ananyy Pal, Lars Wirkus. bicc, März 2024.

6 /50
Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtungsmissionen (2023/2024)
NATO 2025, Natural Earth 2019, UCDP/PRIO 2024, UN Peacekeeping 2025, UN DPPA 2025, ZIF 2025
Layout: Nele Kerndt, Ananya Pal, Noah Schauen, Lars Wirkus.
bicc, Februar 2024.

7 /51
Militärischer Fußabdruck Deutschlands (2019–2024)
ACLED 2024, Deutscher Bundestag 2023, NATO 2025, Natural Earth 2019, UCDP/PRIO 2024, UN Peacekeeping 2025, UN DPPA 2025, ZIF 2025
Layout: Nele Kerndt, Ananya Pal, Noah Schauen, Lars Wirkus.
bicc, Februar 2024.

9 /52
Aktuelle Einsätze der Bundeswehr (März 2025)
Bundesministerium der Verteidigung, Einsatzzahlen, März 2025.

2

2025 / Völkerrechtliche Mindeststandards als Gebot von Friedenspolitik / NACHHALTIGER FRIEDEN

2.1 ↘ Aktuelle Trends in der menschlichen Sicherheit

2.2 ↘ Schutz und Gefährdung völkerrechtlicher Mindeststandards

2.3 ↘ Der Schutz von Zivilist:innen im Rahmen von Friedensmissionen

2.4 ↘ Dilemmata humanitärer Hilfe

2.5 ↘ Ächtung unterschiedslos wirkender Waffenkategorien

2.6 ↘ IGH: Streitbeilegungsinstanz und Weltbühne

2.7 ↘ IStGH: Vom juristischen Hoffnungsträger zur politischen Zielscheibe

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Internationale Gerichtsbarkeit als Kontrollinstanz stärken** Die Bundesregierung muss weiterhin internationale Gerichtsentscheidungen respektieren. Diese Verpflichtung darf nicht unter Berufung auf die Staatsräson relativiert werden. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) muss zudem im Zeichen von US-Strafmaßnahmen verteidigt werden.

2 **Humanitären Zugang sichern** Staaten müssen humanitäre Hilfe ermöglichen, die sich nach der Notlage richtet und nicht nach politischem Interesse oder Solidarität. Die Bundesregierung sollte Konfliktparteien mahnen, ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zum Schutz der Zivilbevölkerung und der humanitären Helfer:innen nachzukommen.

3 **VN-Friedensoperationen zum Schutz von Zivilist:innen mit Personal unterstützen** Deutschland sollte stärker als bislang Soldat:innen, Polizist:innen sowie Zivilpersonal entsenden, damit Mandate zur Protection of Civilians auch durchgesetzt werden können. Es reicht nicht aus, viertgrößter Beitragszahler zum Haushalt der VN-Friedensmissionen zu sein.

4 **Der Abwicklung des Palästinenserhilfswerks entgegenwirken** Ohne das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) kann in Gaza und im Westjordanland die völkerrechtliche Verpflichtung zur Sicherstellung der humanitären Hilfe und zum Schutz der Zivilbevölkerung nicht wahrgenommen werden.

5 **Humanitäre Hilfe fokussieren** Humanitäre Hilfe für bedürftige Menschen muss auch bei Regimen geboten sein, die sich durch Repression und mangelnde interne Legitimation auszeichnen. Sie sollte aber nicht die Funktion von Entwicklungszusammenarbeit übernehmen und Regierungen von der Verpflichtung entlasten, der gesamten Bevölkerung ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

6 **Klare Haltung zu geächteten Waffensystemen** Auch gegenüber befreundeten Staaten muss die Nutzung von international geächteten Waffensystemen kritisiert werden. Dass die Gegenseite sich nicht an internationale Normen hält, stellt keine Rechtfertigung für den Einsatz von Waffen dar, die unterschiedslos Zivilist:innen treffen.

7 **Sexualisierte Gewalt verfolgen** Die Bundesregierung sollte den IStGH dabei unterstützen, geschlechtsspezifische Gewalt zu ahnden und in diesem wichtigen Bereich auch präventiv tätig zu werden.

NACHHALTIGER FRIEDEN /

Völkerrechtliche Mindeststandards als Gebot von Friedenspolitik /

Kernnormen und Prinzipien des Völkerrechts sind in Gefahr. Die Verletzung völkerrechtlicher Mindeststandards in Gewaltkonflikten sowie Verstöße gegen das zwischenstaatliche Gewaltverbot unterhöhlen die multilaterale Friedensordnung. Bei ihrer Bewahrung gewinnt die internationale Gerichtsbarkeit an Bedeutung angesichts eines blockierten VN-Sicherheitsrats. Ihre zunehmende Entschlossenheit ist unterstützenswert, doch darf sie sich nicht von interessegeleiteten Staaten als Bühne vereinnahmen lassen.

DIE EROSION VON KERNNORMEN DES VÖLKERRECHTS

Die hohe Zahl kriegerischer Gewaltkonflikte weltweit → **1** geht mit einer Dehumanisierung der Kriegführung einher: Der Schutz von Zivilist:innen wird massiv missachtet, zivile Infrastruktur (Krankenhäuser, Schulen, Energieinfrastruktur etc.) ist direktes Ziel militärischer Schläge, humanitäre Hilfe wird unterbunden oder für politische Zwecke instrumentalisiert. Auch finden besonders verheerende Waffensysteme wie Antipersonenminen und Streumunition trotz ihrer Ächtung in Teilen der internationalen Gemeinschaft breite Anwendung.

Humanitäre Mindeststandards sind angesichts von Gewalt- und Vernichtungslogiken gefährdet. Besonders drastisch wird dies im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und im Israel-Gaza-Krieg deutlich – auch wenn es zahlreiche weitere Beispiele gibt, wie etwa im Sudan → **1.** Die Erosion humanitärer Mindeststandards ist zugleich nur ein Teil des derzeitigen Angriffs auf Kernnormen des Völkerrechts. Auch menschenrechtliche Mindeststandards wie das Verbot von Völkermord und Folter sowie das Gewaltverbot als fundamentales Prinzip des Friedenssicherungsrechts werden bedroht.

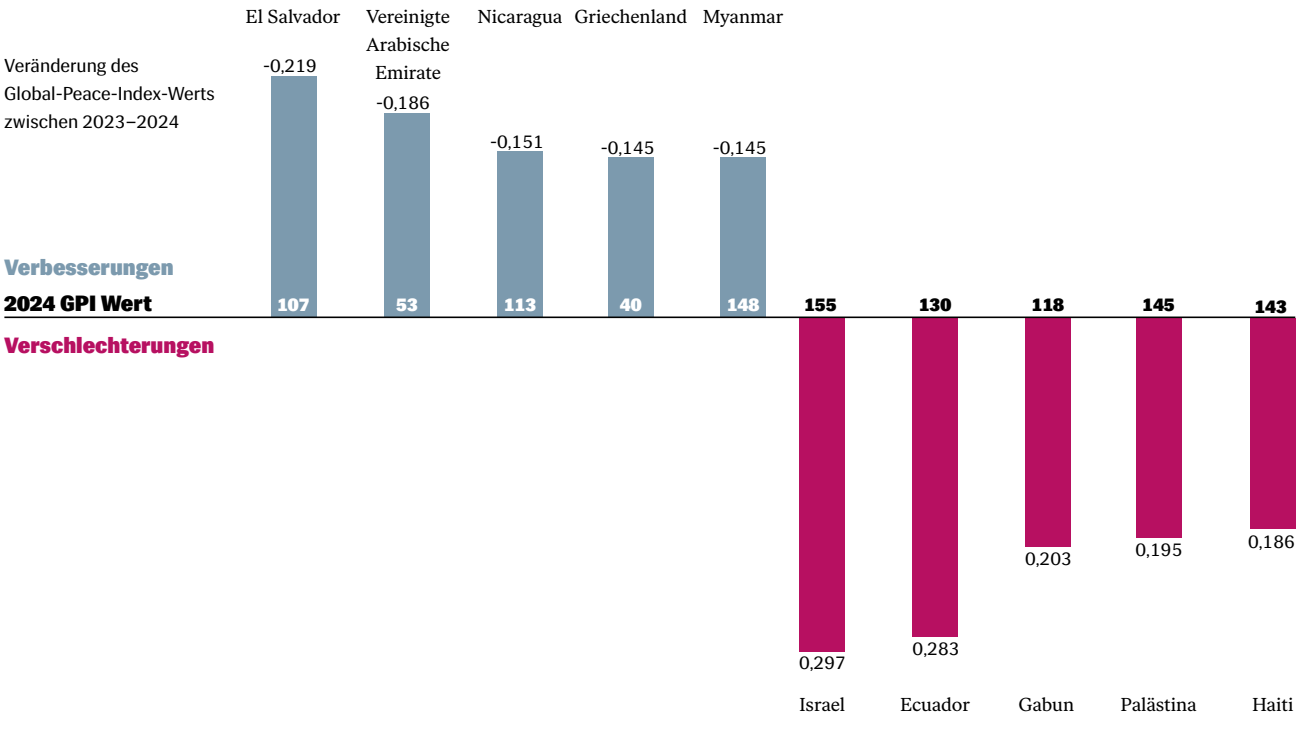
Der Staatengemeinschaft mangelt es aufgrund geopolitischer Rivalitäten am Willen, der Erosion Einhalt zu gebieten. Zugleich fehlen wirksame und rechtlich verbindliche Instrumente. Umso bemerkenswerter ist das Selbstbewusstsein, mit dem der Internationale Gerichtshof (IGH) sowie der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) in jüngster Zeit aufgetreten sind.

Wir untersuchen die Gefährdung völkerrechtlicher Mindeststandards beispielhaft an den Kriegen in der Ukraine und in Gaza, beziehen aber auch weitere Fälle mit ein. Zunächst betten wir den inhaltlichen Schwerpunkt in ausgewählte Trends zu menschlicher Sicherheit ein.

2.1 ↙ Aktuelle Trends in der menschlichen Sicherheit

Laut dem Global Peace Index (GPI), der zahlreiche Indikatoren in den Feldern Militarisierung, bestehende Konflikte, Sicherheit und Schutz für 163 Länder zusammenführt und damit einen anderen Schwerpunkt als die Gewaltkonfliktdaten → **1** setzt, hat sich der seit 2019 bestehende Negativtrend der globalen Friedlichkeit fortgesetzt (→ Institute for Economics and Peace 2024). Während sich die Gesamtsituation in 65 Ländern verbesserte, sind 97 Länder weniger friedlich geworden. Dies galt besonders in Israel, Ecuador, Gabun, Palästina und Haiti, während in El Salvador, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Nicaragua, Griechenland und Myanmar positive Veränderungen zu beobachten waren → **11**. In einigen dieser Fälle, wie etwa in El Salvador oder Nicaragua, ist dies mit staatlicher Repression und Menschenrechtsverletzungen einhergegangen.

11 Verbesserungen und Verschlechterungen bei globaler Friedlichkeit (2023–2024) Quelle → **2** /85



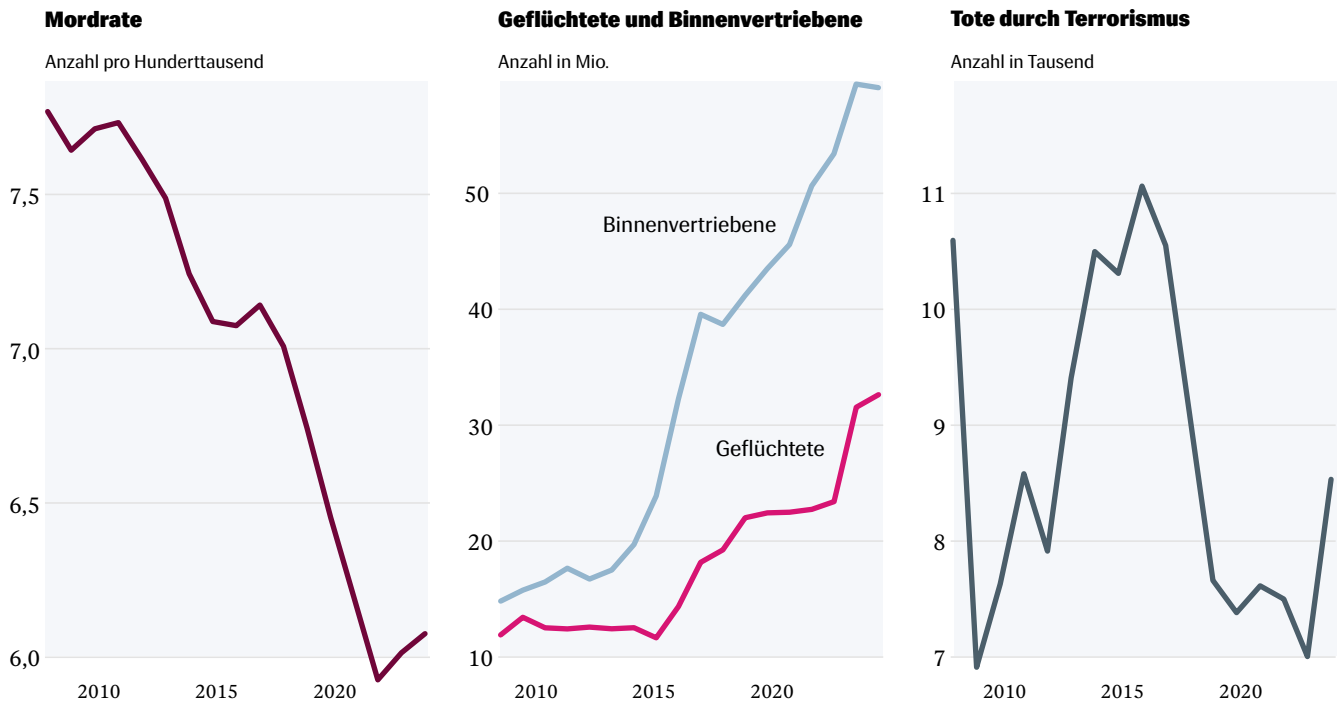
Besonders Zivilist:innen waren von dem Anstieg der Anzahl von Gewaltkonflikten betroffen. Laut GPI gibt es 16 Staaten, in denen mehr als 5 % der Bevölkerung vertrieben wurden. Die VN beklagten in ihrem Sustainable Development Goals (SDG) Report (→ United Nations 2024: 40), dass im Mai 2024 die Gesamtzahl aller gewaltsam Vertriebenen 120 Millionen Menschen betrug und damit ein trauriges Rekordhoch erreichte. Von Gewalt sind zunehmend Frauen und Kinder gefährdet. So stieg der Anteil der in Konflikten getöteten Frauen in nur einem Jahr (2022 auf 2023) auf das Doppelte, während sich der Anteil der getöteten Kinder sogar verdreifachte.

Vom Anstieg der Gewaltkonflikte ist besonders die Zivilbevölkerung betroffen

Im GPI gibt es Lichtblicke hinsichtlich menschlicher Sicherheit, die insbesondere für Alltagsgewalt gelten. So sind in den vergangenen Jahren die Mordraten in insgesamt 112 Ländern zurückgegangen. Besonders Staaten in Zentralamerika verzeichneten Verbesserungen, allen voran El Salvador. Insgesamt fühlen sich Menschen in Bezug auf Kriminalität sicherer. Die VN beklagen jedoch, dass für das Erreichen des 16. Ziels für nachhaltige Entwicklung (SDG 16) – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen – der Rückgang von Tötungsdelikten zu langsam verläuft und dass organisierte Kriminalität und Gangs weiter eine große Rolle spielen. Hinsichtlich Terroropfern gab es nach deutlichen Rückgängen jüngst wieder einen Anstieg, der mit der verschlechterten Sicherheitslage in der Sahel-Region in Verbindung gebracht wird. Diese Region gilt nun als Epizentrum von Terrorismus → **12**.

12 Schlüsselindikatoren bei Sicherheit und Schutz (2008–2024)

Quelle → **2** /85



2.2 ↙ Schutz und Gefährdung völkerrechtlicher Mindeststandards

In der internationalen Rechtsordnung gibt es völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Prinzipien und Normen, die zwingend gelten (ius cogens) und von denen Staaten nicht durch Vertrag oder gesetzliche Bestimmung ausgeschlossen werden können. Dieses zwingende Recht umfasst menschenrechtliche Fundamentalnormen wie das Verbot von Völkermord, Folter und Sklaverei. Ob das Selbstbestimmungsrecht der Völker zum ius cogens zählt, wird breit diskutiert. Damit völkerrechtliche Prinzipien zum ius cogens erhoben werden können, muss innerhalb der Staatengemeinschaft ein dahingehender Konsens bestehen.

Mindeststandards des humanitären Völkerrechts umfassen den Schutz der Zivilbevölkerung und der zivilen Infrastruktur

Das humanitäre Völkerrecht sieht als Mindeststandard in bewaffneten Konflikten zudem den Schutz von Zivilpersonen und ziviler Infrastruktur vor, verbietet den Einsatz bestimmter Waffenkategorien und fordert die menschenwürdige Behandlung von Kriegsgefangenen ein. Schließlich enthält die VN-Charta selbst Prinzipien wie das Gewaltverbot (Art. 2(4) VN-Charta) und das aus der souveränen Gleichheit (Art. 2(1) VN-Charta) abgeleitete Interventionsverbot, die das Verhalten von Staaten untereinander regeln. Das Gewaltverbot zählt ebenso wie das Verbot des Angriffskriegs zum ius cogens.

Bei der Durchsetzung dieser und bei der Anerkennung neuer völkerrechtlicher Mindeststandards kommt dem VN-Sicherheitsrat sowie der internationalen Gerichtsbarkeit eine zentrale Rolle zu. Daneben verfügen auch die einzelnen Staaten über eine Zuständigkeit für die Verfolgung von ius cogens-Verbrechen.

Strittig ist die Frage, ob und inwiefern das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 VN-Charta im Spannungsverhältnis zu Kernnormen des humanitären Völkerrechts steht. Normenkonflikte treten auf, wenn das Selbstverteidigungsrecht weit ausgelegt wird und mit unkontrollierter Gewaltanwendung einhergeht. Wichtig ist zugleich: Das humanitäre Völkerrecht steht nicht im Widerspruch zum Selbstverteidigungsrecht. Vielmehr ist es ein regulativer Rahmen, der das Selbstverteidigungsrecht an bestimmte Prinzipien bindet, zu denen insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Notwendigkeit der Unterscheidung von Zivilist:innen und Kombattant:innen sowie das Gebot der militärischen Notwendigkeit zählen.

Wie können Menschen konkret durch menschenrechtliche und humanitäre Mindeststandards sowie völkerrechtliche Kernprinzipien geschützt werden? Wir gehen im Folgenden zunächst auf die Protection of Civilians (PoC), auf Dilemmata humanitärer Hilfe sowie die humanitäre Rüstungskontrolle ein. Anschließend wenden wir uns den Möglichkeiten der internationalen Gerichtsbarkeit am Beispiel des IGH sowie des IStGH zu.

2.3 ↙ Der Schutz von Zivilist:innen im Rahmen von Friedensmissionen

In Kriegen sind Zivilist:innen oft Opfer von Gewalt. Konfliktparteien wollen auf diese Weise die Zivilbevölkerung beeinflussen beziehungsweise kontrollieren und sich so einen Vorteil im Kampfgeschehen verschaffen. Die Strategien reichen von gezielten Angriffen auf einzelne Gruppen bis hin zu großflächigen Anschlägen. Letztere sind durch die zunehmende Verlagerung von Kampfhandlungen in urbane Gebiete zu einer beständigen Gefahr für die Zivilbevölkerung geworden, wie die Angriffe Russlands auf zivile Ziele in der Ukraine aber auch die israelischen Angriffe auf den dicht besiedelten Gazastreifen zeigen.

Der Schwerpunkt von Kämpfen auf urbanen Gebieten führt zu großen Opferzahlen in der Zivilbevölkerung

Humanitäre Mindeststandards sind maßgeblich in den Genfer Konventionen von 1949 und den Zusatzprotokollen niedergelegt. Sie finden ihren Niederschlag auch in der PoC, einem zentralen Bestandteil des humanitären Völkerrechts. Im Fokus steht der Schutz von Zivilist:innen und ziviler Infrastruktur durch das Unterscheidungs- und Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie den Status „geschützte Person“ in Katastrophenzeiten und bewaffneten Konflikten. In den 1990er Jahren war es einigen VN-Missionen nicht gelungen, die Zivilbevölkerung vor Übergriffen von bewaffneten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu schützen. Seit der VN-Mission in Sierra Leone im Jahr 1999 umfasst daher jede Mission ein mehr oder weniger ausgeprägtes PoC-Mandat.

Die PoC-Richtlinien der VN sehen den Schutz der Zivilbevölkerung zunächst als Aufgabe der Regierungen an. Nur wenn diese unwillig oder unfähig sind, übernimmt die VN diese Aufgabe im Einklang mit humanitären Prinzipien. Diese zwei Grundsätze weisen auf mögliche Probleme in der Praxis hin: Ein unwilliger Staat sowie unterschiedliche Auslegungen des Schutzrechts von Zivilist:innen durch die VN und humanitäre Organisationen.

Für die VN ist der Schutz der Zivilbevölkerung zentraler Bestandteil ihrer Missionen, auch wenn die Umsetzung nicht immer gelingt

In jüngster Zeit haben VN-Truppen stärker darauf geachtet, die Zivilbevölkerung vor Gewalt zu schützen da Sicherheit als eine Voraussetzung für Friedensprozesse gesehen wird. Trotz der oft massiven Kritik und dem vermeintlichen Scheitern der VN, diese Sicherheit herzustellen, gibt es auch leicht positive Entwicklungen. So zeigt eine Studie für die lokale Ebene in afrikanischen Ländern (2000–2011), dass VN-Truppen oft in jenen Landesregionen stationiert sind, in denen es eine Geschichte von Gewalt gegen Zivilist:innen durch Rebellen gibt (→ Fjelde und Nilsson, 2019). Ihre Präsenz führt zu einem Rückgang der Gewalt gegen die Zivilbevölkerung und erhöht so die lokale Sicherheit. Dieser Zusammenhang konnte nicht für Gewalt von staatlichen Akteuren festgestellt werden. Dies liegt einerseits daran, dass VN-Missionen von der Zustimmung der Regierung abhängig sind. Andererseits ist die VN womöglich nicht willens oder fähig, sowohl gegen die Regierung als auch gegen die Rebellen vorzugehen.

Hinzu kommt, dass VN-Truppen aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen nicht in der Fläche von Konfliktländern präsent sein können, sodass es in den Gebieten ohne VN-Präsenz weiter zur Gewalt gegen die Zivilbevölkerung kommt. Ein weiteres Problem ist die fehlende Bereitschaft der VN-Truppen, ein robustes Mandat auch anzuwenden. So gab es massive Kritik an der Zurückhaltung der Mission der VN für die Stabilisierung in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), die sich nicht der mutmaßlich von Ruanda unterstützten Miliz M23 in der kongolesischen Provinz Nord-Kivu entgegengestellt und das Töten der Zivilbevölkerung hingenommen habe. Als einer der Gründe wurde von der VN genannt, dass man nicht selbst Krieg führen wolle, sondern zur Unterstützung des Friedensprozesses vor Ort sei (→ Deutsche Welle, 2023). Dieser fehlende Einsatz für den PoC-Ansatz auf der politischen Ebene erschwert einen robusten Schutz der Zivilbevölkerung. Daneben mangelt es häufig an entsprechend qualifiziertem und gut ausgerüstetem Personal. Deutschland sollte deswegen proaktiver Soldat:innen, Polizist:innen sowie Zivilpersonal entsenden, damit Mandate zur PoC durchgesetzt werden können. Es reicht nicht aus, viertgrößter Beitragszahler zum Haushalt der VN-Friedensmissionen zu sein.

2.4 ↙ Dilemmata humanitärer Hilfe

Viele Menschen haben 2024 unter bewaffneten Konflikten gelitten. Im Gazastreifen, wo die Lebensbedingungen für die Menschen besonders schwierig waren, sind 90 % der Bevölkerung – 1,9 Mio. Menschen – teilweise mehrfach binnenvertrieben. Die Infrastruktur ist fast komplett zerstört. Humanitäre Hilfe erreichte die dort lebenden Menschen nur unzureichend. Zwar kamen nach dem Waffenstillstand am 19. Januar 2025 kurzfristig mehr Hilfsgüter ins Land, statt 100 LKWs mit Hilfsgütern waren 600 LKWs pro Tag geplant, was jedoch kaum mehr als vor der Militäroperation Israels ist und bei weitem nicht den Bedarf deckt. Auch hat Israel zum Ende dieser ersten Waffenruhe Hilfsleistungen wieder blockiert.

13 Die zehn gefährlichsten Länder für humanitäre Helfer:innen (2024) Quelle → **2** /85

Anzahl

	Angriffe insgesamt	Getötet	Entführt	Verletzt
Palästina	271	212	0	59
Sudan	79	54	12	13
Südsudan	44	9	12	23
Nigeria	44	13	17	14
Libanon	40	15	0	25
Ukraine	31	11	0	20
Syrien	25	13	2	10
Jemen	24	2	20	2
DR Kongo	21	12	4	5
Somalia	18	9	2	7

Humanitäre Helfer:innen sind zunehmend und im wahrsten Sinne des Wortes unter Beschuss: Weltweit gab es im vergangenen Jahr 336 große Angriffe auf Mitarbeitende von Hilfsorganisationen, die meisten davon in den palästinensischen Gebieten (271 Angriffe) und im Sudan (79 Angriffe). In der Ukraine wurden 31 Angriffe dokumentiert. Insgesamt starben 378 vor allem lokale Mitarbeitende von Hilfsorganisationen durch Luftangriffe, Sprengungen, Beschuss und andere Anschläge, davon 212 im Gazastreifen und im Westjordanland → **13**. Auch die Empfänger:innen von Hilfsleistungen sind in Gefahr. In Gaza Stadt wurden bei einem israelischen Angriff mindestens 112 Menschen getötet, die auf Lebensmittellieferungen warteten. Laut Angaben der Hamas-geführten Gesundheitsbehörden starben in Gaza 45 Zivilist:innen bei einem Luftangriff auf ein Flüchtlingslager nahe Rafah.

Weltweit gibt es eine hohe Anzahl von Angriffen auf humanitäre Helfer:innen

GEFÄHRDUNG UND INSTRUMENTALISIERUNG HUMANITÄRER GRUNDSÄTZE IM GAZASTREIFEN

Aufgrund dieser massiven Angriffe und Evakuierungsanordnungen zogen sich humanitäre Organisationen teilweise aus dem Gazastreifen und dortigen Krankenhäusern zurück. Trotzdem versuchen viele Organisationen weiter, Hilfe zu leisten und medizinische Versorgung sicherzustellen. Damit dies in Zukunft gelingt, sollte Deutschland im Verbund mit seinen europäischen Partner:innen auf eine verlässliche Waffenruhe dringen.

Humanitäre Grundsätze werden von verschiedenen Konfliktparteien instrumentalisiert. Bereits in der Vergangenheit setzte die Hamas auf die Strategie, Menschen und zivile Infrastruktur als „menschliche Schutzschilde“ zu missbrauchen. Entsprechende Vorwürfe gibt es auch im aktuellen Krieg. Israel wirft dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) zudem vor, von der Hamas infiltriert zu sein, und unterstellte die Beteiligung von UNRWA-Mitarbeiter:innen am Massaker vom 7. Oktober 2023 (→ Israel National Digital Agency, 2025). Ein unabhängiger Expert:innenbericht im Auftrag der VN hat dies nicht bestätigt, wohl aber auf Probleme der Neutralität von UNRWA hingewiesen, die behoben werden müssten.

Als Reaktion hat Israel der humanitären Organisation Ende Januar verboten, auf dem Territorium des eigenen Staates zu arbeiten. Während die USA unter Präsident Donald Trump kurz nach dessen Amtseinführung per Dekret ihre Finanzierung zurückgezogen haben, halten andere – wie Deutschland – sowie NGOs an der Zusammenarbeit mit UNRWA fest, da es ein unverzichtbarer Bestandteil des Systems humanitärer Hilfe in der Region sei. Angeführt von Norwegen forderten einige Staaten in der VN-Generalversammlung den IGH dazu auf zu prüfen, ob Israels UNRWA-Verbot eine völkerrechtswidrige Behinderung humanitärer Hilfe darstellt.

Humanitäre Organisationen machen Israel ungewöhnlich deutlich für die Einschränkungen humanitärer Hilfe verantwortlich. 13 Hilfsorganisationen werfen Israel vor, Transporte von Hilfslieferungen in den Gazastreifen systematisch verhindert und verzögert zu haben (→ Action Aid et al., 2024). Ein Oxfam-Bericht bezichtigt Israel, Wasserknappheit als Kriegswaffe einzusetzen (→ Abdul Samad et al., 2024). Der Generalsekretär von Ärzte ohne Grenzen beschrieb im VN-Sicherheitsrat Israels Reaktion auf das Hamas-Massaker vom 7. Oktober 2023 als „war of collective punishment, a war without rules, a war at all costs". Tödliche Angriffe auf humanitäres Personal, Hilfskonvois und Infrastruktur seien entweder Teil dieser Kriegführung oder „rücksichtslose Inkompetenz" („reckless incompetence") (→ Lockyear, 2024). Damit nehmen humanitäre Organisationen bei zentralen Fragen humanitärer Hilfe kein Blatt mehr vor den Mund, sondern politisieren diese: Sie weisen ausdrücklich darauf hin, dass in Gaza – so wie in der Ukraine – Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht verletzt werden. Dazu zählen die Behinderung von und Angriffe auf humanitäre Hilfe.

Humanitäre Organisationen politisieren Rechtsverstöße im Gazakrieg

UMSTRITTENE NEUTRALITÄT BEI DER HUMANITÄREN HILFE FÜR DIE UKRAINE

Humanitäre Hilfe wird auf lokaler Ebene kontrovers diskutiert, wie Forderungen in der ukrainischen Zivilgesellschaft nach unzweideutiger internationaler Solidarität zeigen (→ Ataii, 2023). In der Ukraine spielen lokale Organisationen und Behörden eine zentrale Rolle bei der Umsetzung humanitärer Hilfe. Diese vollzieht sich in einem Umfeld, das von einer aktiven Zivilgesellschaft, einem etablierten Sozialversicherungssystem und internationaler Solidarität geprägt ist. Gleichzeitig ist die enge Verflechtung von Militär und humanitärer Hilfe durch die ukrainische Regierung und ausländische Regierungen, die die Ukraine unterstützen, eine Herausforderung für die Wahrung humanitärer Neutralität.

Internationale humanitäre Organisationen verteidigen Neutralität als essenziell, um der Zivilbevölkerung auf beiden Seiten zu helfen und die Sicherheit ihrer Mitarbeitenden zu gewährleisten. Verstöße gegen dieses Prinzip in der Ukraine würden die Glaubwürdigkeit humanitärer Akteure weltweit untergraben. Die politisierte ukrainische Zivilgesellschaft hingegen fordert häufig, ebenso wie die ukrainische Regierung, Solidarität mit der Ukraine, statt an dem klassischen humanitären Prinzip der Neutralität festzuhalten. Russland als Kriegspartei verschärft diesen Konflikt, indem es humanitäre Prinzipien missachtet und nur eingeschränkten Zugang zu notleidenden Menschen in russisch kontrollierten Gebieten gewährt.

Humanitäre Hilfe befindet sich im Spannungsfeld von Neutralität und der Forderung lokaler Akteure nach Parteinahme

HILFE TROTZ INSTRUMENTALISIERUNG UND MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN? DAS BEISPIEL DER TALIBAN

Neben der Missachtung von humanitären Grundsätzen und der umstrittenen Neutralität humanitärer Hilfe gibt es ein weiteres Problem: die Instrumentalisierung humanitärer Hilfsleistungen durch Konfliktparteien beziehungsweise Regime, die massive Menschenrechtsverletzungen begehen. Ein besonders drastisches Beispiel stellt die Taliban-Herrschaft in Afghanistan dar.

Im August 2021 übernahmen die Taliban in Afghanistan die Macht und bauten sukzessive ein autoritär geführtes Emirat auf, in dem Frauen systematisch aus der Öffentlichkeit sowie von Erwerbstätigkeit und Bildung ausgeschlossen und ihre Rechte massiv verletzt werden. Zudem befindet sich Afghanistan, das politisch und wirtschaftlich isoliert ist, permanent am Rand einer humanitären Katastrophe: Subsistenzwirtschaft und Überweisungen von Exilafghan:innen sind die einzigen Einkommensquellen. Über die Hälfte der rund 23 Mio. Einwohner:innen sind auf humanitäre Hilfe angewiesen. Größte Geber für humanitäre Hilfe sind die westlichen Staaten, vor allem die USA, die EU und Deutschland. Die vorige Bundesregierung brachte immer wieder eine Kürzung der humanitären Hilfe ins Spiel, um Druck auf die Taliban auszuüben. Die USA, die etwa 40 % der humanitären Hilfe bereitstellten, setzten mit dem Regierungsantritt von Trump 2025 die humanitäre Hilfe aus, was fatale Folgen für das Land hat.

Befürworter:innen der humanitären Hilfe heben hervor, dass das Retten von Menschenleben über politischen Erwägungen stehen müsse. Die Afghan:innen dürften nicht für die menschenverachtende Politik der Taliban kollektiv bestraft werden. Auch trage die internationale Gemeinschaft aufgrund ihrer Intervention 2001–2021 eine Mitverantwortung für die Situation in Afghanistan. Schließlich lautet ein Argument, dass über humanitäre Hilfe zivilgesellschaftliche Strukturen, die einen Gegenpol zur Herrschaft der Taliban darstellen, rudimentär aufrechterhalten werden könnten.

Kritiker:innen wenden dagegen ein, dass die Taliban die humanitäre Hilfe einkalkulieren, um Ressourcen für die Festigung ihrer Herrschaftsstrukturen freizusetzen. Damit unterstütze die humanitäre Hilfe indirekt den Machtausbau der Taliban. Eine weitere Kritik lautet, dass Afghanistan aufgrund der rückwärtsgewandten Politik der Taliban in einem permanenten humanitären Krisenmodus verharren würde; damit würde auch die humanitäre Hilfe zum Dauerzustand. Schließlich geraten die humanitären Organisationen (vor allem die der VN) in die Kritik, sie wollten aus bürokratischem Interesse an Selbsterhaltung eine komplexe humanitäre Logistik aufrechterhalten, die sie über die vergangenen Jahrzehnte in Afghanistan aufgebaut haben.

2.5 ↙ Ächtung unterschiedslos wirkender Waffenkategorien

Völkerrechtliche Mindeststandards sind Bestandteil der humanitären Rüstungskontrolle. Es gibt eine Reihe von Abkommen und Regeln, die zum Teil darauf abzielen, ganze Waffenkategorien zu ächten und damit ihren Einsatz zu verhindern. Dies sind überwiegend Waffen, die unterschiedslos wirken oder selbst nach Kriegsende eine große Gefahr für die Zivilbevölkerung darstellen.

ANTI-PERSONENMINENVERBOT UND „STREUBOMBEN-KONVENTION“

1999 trat das Übereinkommen zum Verbot von Antipersonen (Mine Ban Treaty, MBT) in Kraft, 2010 die sogenannte Streubomben-Konvention (Convention on Cluster Munitions (CCM)). Beide Rüstungskontrollverträge beinhalten das vollständige Verbot des Einsatzes, der Herstellung, der Lagerhaltung und des Exports der jeweiligen Waffenkategorien. Die Hoffnung war groß, dass es zu einer weltweiten Ächtung dieser Waffen kommen würde. Allerdings sind 33 Staaten, unter ihnen Russland und die USA, dem MBT nicht beigetreten.

Russland hat während des Angriffskriegs auf die Ukraine wiederholt Clustermunition und Anti-Personenminen eingesetzt, darunter auch Plastikminen, die besonders schwer zu räumen sind. Der russische Einsatz von Anti-Personenminen ist der umfangreichste weltweit, mit schwerwiegenden Folgen für die ukrainische Bevölkerung und das Territorium der Ukraine. Die USA haben die Ukraine im November 2024 mit Anti-Personenminen beliefert. Als Mitgliedsstaat des MBT verstößt die Ukraine damit gegen die Vertragsregeln. Andere Staaten, beispielsweise Myanmar, aber auch zahlreiche nichtstaatliche Gruppierungen haben im vergangenen Jahr Anti-Personenminen eingesetzt, so etwa in Afghanistan, in der Demokratischen Republik Kongo, in Mali, Sudan und Südsudan.

EXPLOSIVE WAFFEN IN DICHT BESIEDELTEN GEBIETEN

Der Einsatz von explosiven Waffen in dicht besiedelten Gebieten wie Städten oder Flüchtlingslagern führt zu besonders hohen Opferzahlen. Bis zu 95 % der Toten und Verletzten solcher Waffen sind Zivilist:innen. Explosive Waffen sind konventionelle Waffen und reichen von luftgestützten Bomben mit hoher Sprengladung bis hin zu improvisierten Sprengfallen (IEDs). Darunter fallen explosive Rückstände und Munition (ERWs). Zwar konnte im November 2022 ein politisch verbindliches Abkommen auf den Weg gebracht werden, das inzwischen von 87 Staaten unterstützt wird. Jedoch hat sich das Problem der hohen Opferzahlen durch Kriegführung mit konventionellen Waffen in dicht besiedelten Gebieten weiter verschärft. Dies hob auch der VN-Generalsekretär in seinem jüngsten Bericht zum „Schutz von Zivilisten“ hervor und wies gleichzeitig darauf hin, dass sich der Zustand der PoC-Norm im „Jubiläumsjahr“ 2025 weiter verschlechtert habe. Der „Explosive Weapons Monitor“ verzeichnet allein für November 2024 fast 7.000 Tote durch Explosivwaffen, davon waren fast 90 % Zivilist:innen.

Bis zu 90 % der Opfer von Explosivwaffen weltweit sind Zivilist:innen

Der Einsatz solcher Waffen in dicht besiedelten Städten trifft überproportional Frauen und Kinder, in Gaza sind es bis zu 70 %. Doch es sind nicht nur die hohen Opferzahlen, sondern auch die oftmals gezielte Zerstörung von Infrastruktur, die diese Art der Kriegführung charakterisiert. Dazu zählen neben der Zerstörung von Häusern vor allem Angriffe auf Krankenhäuser, Schulen, aber auch auf die Wasser- und Stromversorgung. Zerstört werden Straßen und landwirtschaftliche Flächen, was die humanitäre Versorgung der Bevölkerung erschwert. Nicht explodierte Munitionsrückstände, darunter Anti-Personenminen und Clustermunition, verseuchen die Gebiete über viele Jahre. Begründet werden die Angriffe häufig damit, dass sich Kombattant:innen dort aufhielten und Zivilist:innen als „menschliche Schutzschilde" missbrauchten. Doch bleiben die Angreifer nicht selten Beweise schuldig. Die Kriegsrhetorik der Konfliktparteien zielt stattdessen oft darauf ab, die Zivilbevölkerung der Gegenseite gezielt zu dehumanisieren.

2.6 ↙ IGH: Streitbeilegungsinstanz und Weltbühne

Bei der Bewahrung völkerrechtlicher Mindeststandards hat die internationale Gerichtsbarkeit eine zentrale Bedeutung, die angesichts eines blockierten VN-Sicherheitsrats gewachsen ist. Zentral ist der IGH, eines der Hauptorgane der VN, der zur friedlichen Streitbeilegung zwischen Staaten berufen ist. Er ist spätestens seit dem erneuten Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 und der Hamas auf Israel im Oktober 2023 sowie der Gegenreaktion Israels auf völlig neue Art und Weise ins politische Rampenlicht getreten. Dem IGH sollte ursprünglich eine reine Streitbeilegungsfunktion zwischen Staaten zukommen; die Bindungswirkung seiner Urteile ist auf die Streitparteien begrenzt (Art. 59 IGH Statut).

Der IGH wird in der jüngsten Zeit vermehrt von Staaten genutzt, um ihre Positionen in Konflikten einzubringen

In jüngster Zeit ist das Weltgericht zu einem Ort geworden, an dem Staaten ihre rechtlichen Überzeugungen und politischen Allianzen in neuer Deutlichkeit zur Schau tragen. Staaten nutzen die Aufmerksamkeit und Autorität des Gerichts geschickt als Weltbühne, um sich zu Fragen von Krieg und Frieden zu positionieren. Darunter fallen die Verfahren Gambia versus Myanmar (2020) zur Frage des Völkermords an den Rohingya und Ukraine versus Russland (2022) zur Aggression Russlands gegen die Ukraine. Hinzu kommen Südafrika versus Israel → **14** und Nicaragua versus Deutschland (2024), die sich mit verschiedenen Facetten des Gaza-Konflikts befassen.

14 Der IGH im Verfahren Südafrika versus Israel

Südafrika wirft Israel seit 2023 vor, mehrere seiner Pflichten aus der Genozidkonvention verletzt zu haben – vor allem einen Völkermord nicht zu verhüten beziehungsweise einen solchen selbst zu begehen. Der IGH hat im Jahr 2024 viermal im Eilverfahren über vorläufige Maßnahmen entschieden. Es ging dabei darum, Nachteile zu verhindern, die nach der Hauptsache nicht mehr ausgeglichen werden können. Die Eilverfahren haben nicht über das Vorliegen eines Völkermords entschieden, sondern die Plausibilität der Argumente und die drohenden Risiken geprüft. Eine wichtige angeordnete Eilmaßnahme war die Aussetzung der israelischen Offensive

in Rafah, soweit sie einen Völkermord bedeuten könnte. Darin dürfte nicht das generelle Verbot der Weiterführung der Offensive zu sehen gewesen sein, sondern nur die Anordnung einer Kriegführung im Einklang mit der Konvention. Ebenfalls hat das Gericht angeordnet, den Zugang für humanitäre Hilfe aufrechtzuhalten und VN-Untersuchungen zu ermöglichen. Israel hat die Verfahren kritisiert.

Das Hauptsacheverfahren wird in den nächsten Jahren von drei weiteren Verfahren am IGH zum Nahostkonflikt beeinflusst werden: Erstens gibt es das Verfahren, in dem Nicaragua Deutschland im Eilverfahren (erfolglos) und im Hauptsacheverfahren (noch ausstehend) vorwirft, durch Rüstungsexporte einen Völkermord zu unterstützen. Zweitens wurde jüngst das Ergebnis des IGH-Gutachtens zur israelischen Besatzung der Palästinensergebiete verkündet, das Verstöße gegen das Völkerrecht feststellte. Drittens wurde im Dezember 2024 das Gutachtenverfahren mit Blick auf Israels Verpflichtungen gegenüber den VN in Gaza begonnen.

Ob das Verfahren Südafrika in der Hauptsache zu einer Verurteilung Israels führt und wie die anderen Entscheidungen das Verfahren beeinflussen, ist schwer abzuschätzen. In der Vergangenheit taten sich Gerichte schwer, eine Völkermordabsicht nachzuweisen – also die Intention, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu vernichten. Das dürfte auch hier der Fall sein. Gleichzeitig lassen es einige der von Südafrika als Beweismittel vorgebrachten Zitate israelischer Offizieller nicht als unmöglich erscheinen, dass das Gericht auf das Vorliegen einer solchen Absicht befindet.

In vielerlei Hinsicht ist es überraschend, dass der IGH sich überhaupt mit diesen Verfahren befassen konnte. Denn seine Jurisdiktion beruht auf dem Konsensprinzip: Die Staaten müssen mit einem Verfahren einverstanden sein. Dass die verklagten Staaten dies oft nicht sind, liegt auf der Hand. Durch juristische Kreativität wurden diese Verfahren dennoch möglich. Zu dieser „neuen Kreativität“ zählen insbesondere drei Elemente: erstens die expansive Interpretation sogenannter kompromissarischer Klauseln; zweitens die Ausweitung der „erga omnes partes“ Doktrin; und drittens eine Welle von Staateninterventionen vor dem IGH.

EINSATZ KOMPROMISSARISCHER KLAUSELN

Kompromissarische Klauseln sind Klauseln in Verträgen, die es dem IGH erlauben, seine Jurisdiktion über all jene Streitigkeiten auszuüben, die sich aus dem Vertrag ergeben. Dies gilt selbstverständlich nur für Staaten, die den entsprechenden Vertrag, inklusive der Klausel, ratifiziert haben.

Besondere Bedeutung hat hier die kompromissarische Klausel der Genozid-Konvention erlangt, etwa beim Verfahren Ukraine versus Russland. Ermöglicht wurde die Berufung auf diese Klausel, da Russland als Begründung für seinen Angriff unter anderem behauptet hatte, die Ukraine begehe im östlichen Territorium Völkermord gegen ethnische Russ:innen. Da der Gerichtshof für die Frage der Invasion Russlands selbst keine Jurisdiktion hatte, nutzten die ukrainischen Prozessvertreter:innen den Umweg über die Völkermordkonvention; sie klagten vor dem IGH darauf, dass der Vorwurf des Völkermords gegen die Ukraine und die sich daraus ergebenden Konsequenzen rechtswidrig seien. Das Kunststück gelang – der IGH nahm den Fall zur Entscheidung an, beschränkte sich aber in seiner Urteilsfindung auf Fragen der Genozidkonvention und äußerte sich nur am Rande zur Frage des Gewaltverbots.

ERGA OMNES PARTES – DOKTRIN

Auch ohne Berufung auf kompromissarische Klauseln sind Verfahren möglich, wenn Staaten für sich in Anspruch nehmen, dass ein völkerrechtlicher Vertrag Verpflichtungen begründet, die „erga omnes partes“, also zwischen allen Vertragsparteien, gelten. Bricht ein Staat einen menschenrechtlichen Vertrag, kann er eine Klage eines anderen Staates nicht mit der Begründung ablehnen, dass die betroffenen Individuen keinen Bezug zum Klägerstaat hätten. Das Versprechen, die im Vertrag festgehaltenen Menschenrechte zu achten, gilt nämlich gegenüber allen Vertragspartnern.

Diese Doktrin hat der IGH bisher nur für besonders elementare menschenrechtliche Verträge bestätigt. Dies gilt einerseits für die Genozidkonvention (2007 im Verfahren Bosnien Herzegowina versus Serbien und Montenegro; 2022 im Rohingya Verfahren Gambia versus Senegal; 2023 Südafrika versus Israel; 2024 Nicaragua versus Deutschland) und andererseits für die Anti-Folterkonvention (2012 Belgien versus Senegal; 2023 Kanada und die Niederlande versus Syrien).

STAATENINTERVENTION

Nach Art. 63 IGH Statut haben alle Staaten das Recht, in Verfahren vor dem IGH (in Form von Statements im schriftlichen und mündlichen Verfahren) zu intervenieren, wenn es um einen multilateralen Vertrag geht, den der intervenierende Staat selbst ratifiziert hat. Zwar wird er dadurch nicht selbst Partei des Rechtsstreits, muss aber zukünftig die im Verfahren getroffenen Auslegungen des Vertrages gegen sich gelten lassen.

Dieses Verfahren hatte über viele Jahrzehnte keine praktische Bedeutung, erlebt aber momentan einen beispiellosen Boom. Im Verfahren Gambia versus Myanmar etwa intervenierten sieben Staaten, um sich zur Auslegung der Genozidkonvention zu äußern (gemeinsame Intervention von Kanada, Dänemark, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich sowie Intervention der Malediven). Im Verfahren Ukraine versus Russland (2022) intervenierten sogar 32 Staaten, um sich zur Genozidkonvention zu äußern, darunter zuerst Lettland und Litauen, später auch das Vereinigte Königreich, Deutschland, die USA, Frankreich und Australien. Im jüngsten Verfahren Südafrika versus Israel (2023) intervenierten neun Staaten (Nicaragua, Kolumbien, Libyen, Mexiko, Spanien, die Türkei, Chile, Mali und Bolivien), um der Auslegung der Genozidkonvention durch Südafrika besonderes Gewicht zu verleihen.

Diese neue Welle von Interventionen hat den IGH im Jahr 2024 sogar veranlasst, seine „Rules of the Court“ zu verändern: Interventionen müssen nun noch früher erklärt werden und begründen nicht automatisch das Recht, in der mündlichen Verhandlung aufzutreten.

2.7 ↙ IStGH: Vom juristischen Hoffnungsträger zur politischen Zielscheibe

Als der IStGH vor mehr als 20 Jahren gegründet wurde, verbanden sich viele Hoffnungen mit ihm: Mit dem neuen Gericht werde endlich eine international anerkannte, effektive Strafverfolgung für die schlimmsten aller Verbrechen etabliert. Wo politische Prozesse versagen und andere (internationale) Gerichte nichts ausrichten können, bauen sich oft (über)hohe Erwartungen an den IStGH auf. Gleichzeitig gerät er dadurch immer öfter ins Kreuzfeuer. Die internationale Allianz für den Gerichtshof bröckelt. Vor allem afrikanische Staaten – einst besonders starke Verfechter des Gerichts – werden hörbar kritischer und distanzieren sich. Auch die grundlegend ablehnende Haltung aller US-Administrationen hat sich mit dem Vorgehen gegen den Gerichtshof unter Präsident Trump nochmals verstärkt. Gegen Mitarbeitende des Gerichts wurden Einreiseverbote verhängt und ihre Vermögenswerte eingefroren.

DER ISTGH: EIN KURZER ÜBERBLICK

Seit 2002 wacht der IStGH über die Ahndung der schlimmsten durch Menschen begangenen Verbrechen. Nach Art. 5 seines Gründungsstatuts (Römisches Statut (RS)) sind dies Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und (mit Einschränkungen) das Verbrechen der Aggression. Vorausgesetzt ist, dass diese Verbrechen nach Inkrafttreten des RS begangen wurden und jeweils erst nach Beitritt des Staates, an den die Jurisdiktion anknüpft. Eine Ausnahme ist die Zuständigkeit aufgrund von ad hoc-Erklärungen nach Art. 12 RS von Nichtmitgliedstaaten, die auch für rückwirkende Sachverhalte abgegeben werden können. Die Gerichtsbarkeit des IStGH kann durch den Ort der begangenen Tat („Territorialitätsprinzip“) oder durch die Staatsangehörigkeit der vermeintlichen Täter („Personalitätsprinzip“) begründet werden. Aktuell untersucht der IStGH zwölf solcher „Situationen“, fünf Untersuchungen sind bereits abgeschlossen worden. Ein zunehmend relevantes Feld für den IStGH ist konfliktspezifische sexualisierte Gewalt, die einen breiten Verbrechenskatalog beinhaltet und seit 1999 mit dem RS des IStGH definiert worden ist → **15**.

15 Sexualisierte Kriegsgewalt

Konfliktspezifische sexualisierte Gewalt umfasst neben Vergewaltigung auch sexuelle Sklaverei, Zwangsprostitution, erzwungene Schwangerschaften und Zwangssterilisation. Der Chefankläger des IStGH, Karim Khan, hat im Januar 2024 eine neue Initiative angekündigt, Kriterien für die geschlechtsspezifische Verfolgung auszuarbeiten, um diese unter Anklage stellen zu können. Ein Beispiel für ein solches Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist die Politik der Taliban in Afghanistan gegenüber Frauen und Mädchen, die ihnen grundlegende Menschenrechte, etwa auf Gesundheitsversorgung, Berufsausübung oder Bildung, verwehrt. Der Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs geht es dabei nicht nur um strafrechtliche Verfolgung, sondern auch um die Prävention und den Schutz der Opfer.

Sexualisierte Kriegsgewalt betrifft überwiegend Frauen und Mädchen, aber auch LGBTIQ-Personen sowie Jungen und Männer, die vor allem in Kriegsgefangenschaft Opfer solcher Gewalt werden. Auch dies ist nach den Genfer Konventionen verboten. Diese Formen der Gewalt werden oftmals systematisch von Kriegsparteien angewandt, um den Gegner zu demoralisieren oder ihm seine Schwäche zu zeigen, so etwa in der Ukraine als Teil der russischen Kriegsstrategie oder im Sudan sowie in der Demokratischen Republik Kongo.

Kritisiert wird der in Den Haag ansässige IStGH aus dem Globalen Süden, weil ein großer Teil der untersuchten Situationen sich auf dem afrikanischen Kontinent befindet. Diese Kritik verkennt, dass dies oft im Auftrag der betreffenden Staaten geschehen ist. Besorgniserregend für die Akzeptanz des IStGH ist die hohe Zahl Beschuldigter, die trotz internationaler Haftbefehle flüchtig sind. Insgesamt wurden in 32 Fällen 68 Personen angeklagt oder per Haftbefehl gesucht. 31 Beschuldigte sind weiterhin flüchtig. Zuletzt hatte Italien den Libyer Osama Almasri Najeem trotz seiner Verpflichtung als Mitgliedstaat des RS nicht ausgeliefert.

ISTGH UND UKRAINE

Die Ukraine ist seit Januar 2025 Mitgliedsstaat des RS. Sie hatte allerdings bereits 2014 und 2015 in zwei Erklärungen die Gerichtsbarkeit des IStGH für alle Verbrechen auf ukrainischem Gebiet seit November 2013 ad hoc anerkannt. Chefankläger Karim Khan eröffnete am 2. März 2022 eine Untersuchung der Situation in der Ukraine. Es folgten mehrere Haftbefehle gegen russische Individuen, so im März 2023 gegen Wladimir Putin und gegen Maria Alekseyevna Lvova-Belova, russische Kommissarin für Kinderrechte. Beide stehen im Verdacht, Kriegsverbrechen begangen zu haben, indem sie die Überführung von Kindern aus den besetzten ukrainischen Gebieten nach Russland angeordnet haben.

Die Durchsetzung dieser Haftbefehle ist schwierig, da Russland nicht zur Kooperation bereit ist. Gegen viele der gesuchten Individuen wurden internationale Sanktionen verhängt, inklusive weitreichender Reiseverbote. Insofern dürften diese Personen zukünftig nur in Länder reisen, die vorher die Nichtauslieferung zugesichert haben.

ISTGH UND DER PALÄSTINA-ISRAEL-KONFLIKT

Palästina trat Anfang 2015 dem RS bei. Die ehemalige Chefanklägerin begann sodann eine vorläufige Untersuchung der Situation in Palästina. Diese kam 2019 zu dem Ergebnis, es bestehe Grund zur Annahme, dass sowohl die Hamas als auch Israel Kriegsverbrechen in Gaza und im Westjordanland begangen hätten. Die Vorverfahrenskammer des IStGH erklärte sich im Februar 2021 für zuständig und erklärte, dass Palästina für die Zwecke des IStGH-Statuts als Staat anzusehen sei. Die Untersuchung der „Situation im Staat Palästina“ begann. Sie wurde nach dem 7. Oktober 2023 fortgeführt.

Im Mai 2024 beantragte der Chefankläger Haftbefehle gegen drei Hamas Funktionäre, Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri (Deif) sowie Yahya Sinwar und Ismail Haniyeh (beide mittlerweile verstorben), sowie gegen Israels Premierminister Benjamin Netanyahu und den ehemaligen Verteidigungsminister Yoav Gallant. Die verbleibenden drei Haftbefehle wurden im November 2024 von der Vorverfahrenskammer des IStGH ausgestellt. Netanyahu und Gallant werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vorgeworfen, unter anderem das Aushungern der Zivilbevölkerung als Mittel der Kriegführung, die Verfolgung und das Angreifen der Zivilbevölkerung als Verstoß gegen das Unterscheidungsgebot. Deif sieht sich ebenfalls dem Vorwurf von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ausgesetzt, unter anderem grausame Behandlung, Folter, Geiselnahme, Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt.

In der Zwischenzeit haben etwa 60 NGOs, Privatpersonen und Staaten Stellungnahmen zum Verfahren (amicus curiae) an die Vorverfahrenskammer geschickt. Während die Mehrheit die Ausübung der Gerichtsbarkeit durch den IStGH begrüßte, argumentieren einige Staaten – wie die USA und Deutschland –, dass der IStGH nicht zuständig sei oder dass die Verfahren gegen Netanyahu und Gallant unzulässig seien. Die Argumente dafür sind mannigfaltig: Palästina sei kein Staat, es hätte nach dem 7. Oktober eine neue „Situation“ untersucht werden müssen oder die Oslo-Abkommen würden Aktivitäten des IStGH ausschließen. Diese Einwände überzeugten die Vorverfahrenskammer nicht.

Die deutsche Position wird dabei auch kritisch gesehen. Deutschland hatte unter nicht völlig unähnlichen Umständen die Ausstellung des Haftbefehls gegen Putin im Jahr 2022 ausdrücklich goutiert, stellte sich dann aber auf den Standpunkt, das Verfahren gegen Netanyahu und Gallant sei falsch. Problematisch sind zudem Positionen, die unter Bezug auf einen überdehnten Begriff deutscher Staatsräson und der damit verbundenen historischen Verantwortung gegenüber Israel völkerrechtliche Verpflichtungen negieren oder relativieren, wenn es um die Frage der Vollstreckung von Haftbefehlen des IStGH geht[1].

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Fundamentalnormen des Völkerrechts sowie Prinzipien der humanitären Hilfe sind unter starkem Druck, was zu Spannungsverhältnissen und Zielkonflikten führt. Dies betrifft einmal die internationale Gerichtsbarkeit. So ist die Bundesregierung zunehmend sowohl Intervenierende als auch Angeklagte auf Ebene des IGH. Für die fortbestehende Gültigkeit des internationalen Rechts ist es wichtig, dass sich die Bundesregierung an die richterlichen Entscheidungen hält, um einer weiteren Erosion von Kernnormen entgegenzutreten. Gleiches gilt für Maßnahmen des IStGH. Die Bundesregierung ist verpflichtet, auf eigenem Territorium internationale Haftbefehle durchzusetzen, auch wenn es sich bei den Gesuchten um Regierungschefs befreundeter Staaten handelt.

Zweitens sollte sich Deutschland an einer Instrumentalisierung und Politisierung humanitärer Hilfe nicht beteiligen. Um glaubwürdig von sämtlichen Konfliktparteien die Beachtung humanitärer Prinzipien einfordern zu können, muss die Bundesregierung unabhängig von der eigenen politischen Nähe oder Ferne zu einer der Streitparteien in diesem Feld die Neutralität beachten. Zugleich gilt es einzubeziehen, dass manche Akteure Neutralität für weniger relevant als Solidarität halten. Hier geht es darum, im Dialog die eigene Position klar zu begründen und zugleich die legitimen Einschätzungen der Gegenseite anzuerkennen.

Drittens kann ein Spannungsverhältnis entstehen zwischen Hilfe in Not und ungewollter Unterstützung für ein Regime, das keinen Rückhalt in der Bevölkerung hat und eine repressive Politik verfolgt. Wir befürworten im Sinne der humanitären Prinzipien eine humanitäre Hilfe, die den Bedürftigen zukommt. Ein Rechtfertigungsbedarf entsteht in Fällen wie Afghanistan, wo Frauen und Kinder angesichts eines patriarchal geprägten Unrechtsregimes schwer erreichbar sind. Sollte im Einzelfall nicht transparent belegbar sein, dass humanitäre Hilfe wirklich den verwundbaren Menschen nutzt, ist ein offener Dialog mit den vor Ort tätigen Hilfsorganisationen nötig, um aus den möglichen kontraproduktiven Folgen humanitärer Hilfe Schlüsse für die eigene Politik zu ziehen. Zugleich muss humanitäre Hilfe fokussiert bleiben. Sie sollte nicht die Funktionen von Entwicklungszusammenarbeit übernehmen und zur dauerhaften Alimentierung von Regimen beitragen. Nur so können die Leistungsfähigkeit und gesellschaftliche Akzeptanz humanitärer Hilfe erhalten werden.

Vor dem Hintergrund, dass der kollektive Konfliktaustrag von zivilisatorischen Standards weit entfernt ist und das geopolitische Denken weltweit zurückkehrt, ist Deutschland gefordert, Kernbestandteile einer multilateralen Friedensordnung zu bewahren und zu verteidigen. Das friedenspolitische Gebot angesichts einer sich rasant wandelnden Weltordnung lautet, die völkerrechtlichen Mindeststandards selbst einzuhalten und international einzufordern. Dies gilt umso mehr, als das Aufkommen von in Teilen rechtsextremistischen Parteien auch vor Deutschland nicht Halt macht und das Land vor einer internen Infragestellung internationaler Normen nicht gefeit ist.

1 Siehe hierzu auch die gemeinsame Erklärung von 77 deutschsprachigen Völkerrechtler:innen. Sie haben auf F.A.Z Einspruch am 20. März 2025 unter dem Titel „Respekt für das Völkerrecht“ unter anderem darauf verwiesen, dass Haftbefehle des IStGH nicht nur gegenüber dem russischen Präsidenten Wladimir Putin, sondern auch gegenüber dem israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanjahu Beachtung finden müssten.

https://www.faz.net/einspruch/77-voelkerrechtler-haftbefehl-gegen-netanjahu-beachten-110369590.html; 21.03.2025.

Autor:innen

Prof. Dr. Charlotte Dany
Hochschule Darmstadt

Prof. Dr. Tobias Debiel (Koordination)
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Anna Grimminger, M.A.

Prof. Dr. Conrad Schetter
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Jasmin Schmitz, M.A.
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Pierre Thielbörger
IFHV – Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Johannes Vüllers (Koordination)
Universität Duisburg-Essen

Dr. habil. Simone Wisotzki
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

Abdul Samad, Lama/Butcher, Martin/Khalidi, Bushra 2024: Water War Crimes: How Israel Has Weaponised Water in its Military Campaign in Gaza. Oxfam Briefing Paper, in: https://policy-practice.oxfam.org/resources/water-war-crimes-how-israel-has-weaponised-water-in-its-military-campaign-in-ga-621609/; 05.03.2025.

Action Aid/CARE/DCA/Handicap International/Médecins du Monde/Médecins Sans Frontières et al. 2024: Gaza Humanitarian Snapshot. Deterioration of Access for Humanitarian Supplies into Gaza, in: https://www.aerztederwelt.org/sites/default/files/Gaza%20Humanitarian%20Snapshot.pdf; 05.03.2025.

Ataii, Tiara 2023: Why Ukraine Is Moving the Needle on Old Debates About Humanitarian Neutrality, in: The New Humanitarian, 16.05.2023, in: https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2023/05/16/ukraine-debates-humanitarian-neutrality-debates; 17.11.2024.

Deutsche Welle 2023: Ex-Chef von Blauhelm-Mission kritisiert Tatenlosigkeit, in: https://www.dw.com/de/ex-monusco-chef-martin-kobler-wirft-blauhelmen-tatenlosigkeit-vor/a-65322239; 05.03.2025.

Fjelde, Hanne/Hultman, Lisa/Nilsson, Desirée 2019: Protection Through Presence: UN Peacekeeping and the Costs of Targeting Civilians, in: International Organization 73:1, 103–131.

Institute for Economics and Peace 2024: Global Peace Index 2024: Measuring Peace in a Complex World, Juni 2024, in: https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/06/GPI-2024-web.pdf; 22.03.2025.

Israel National Digital Agency 2025: The UNRWA-Hamas Linkage, in: https://govextra.gov.il/unrwa/unrwa/; 29.01.2025.

Lloydd, Marnie 2024: Sticking Together While Standing One's Own Ground. The Meanings of Solidarity in Humanitarian Action, International Review of the Red Cross, in: 1–32. DOI: 10.1017/S1816383124000109.

Lockyear, Christopher 2024: MSF Briefing on Gaza to UN Security Council. MSF, in: https://www.msf.org/msf-briefing-gaza-un-security-council; 09.01.2025.

United Nations 2024: The Sustainable Development Goals Report 2024. New York, NY, in: https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2024.pdf; 22.03.2025.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

11 /68
Verbesserungen und Verschlechterungen bei globaler Friedlichkeit (2023–2024)
Institute for Economics and Peace 2024: Global Peace Index 2024: Measuring Peace in a Complex World, Sydney, June 2024, S. 21, in: https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/06/GPI-2024-web.pdf; 22.03.2025.

12 /69
Schlüsselindikatoren bei Sicherheit und Schutz (2008–2024)
Institute for Economics and Peace 2024: Global Peace Index 2024: Measuring Peace in a Complex World, Sydney, June 2024, S. 30, in: https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/06/GPI-2024-web.pdf; 22.03.2025.

13/72
Die zehn gefährlichsten Länder für humanitäre Helfer:innen (2024)
Aid Worker Security Database für das Jahr 2024, in: https://www.aidworkersecurity.org/; 26.02.2025.

3

2025 / Die zweite Zeitenwende / RÜSTUNGSDYNAMIKEN

3.1 ↘ Europas Verteidigung im Zeichen der NATO

3.2 ↘ (K)ein europäischer Rüstungsmarkt

3.3 ↘ Die Rückkehr von Mittelstreckenraketen nach Europa

3.4 ↘ Ein strategisches Wettrüsten zwischen den USA, Russland und China

3.5 ↘ Anspannung auch in den Bereichen Chemiewaffen und Cyberraum

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Europäische Autonomie stärken** Die USA sind auf absehbare Zeit kein verlässlicher Partner. Alle Maßnahmen sollten daher auf ein strategisch autonomes Europa ausgerichtet werden, unter Berücksichtigung der aktuellen Sicherheitserfordernisse.

2 **Effizienz bei europäischen Rüstungsvorhaben priorisieren** Die Bundesregierung sollte sich verstärkt für europäische Lösungen bei Bundeswehrbeschaffungen einsetzen und dabei Kosteneffizienz sowie eine schnelle Umsetzung priorisieren.

3 **Transparenz bei Rüstungsbeschaffungen erhöhen** Wichtige Beschaffungsentscheidungen sollten offen und unter Einbeziehung unabhängiger Expertise diskutiert werden. Ein überparteilicher Expert:innenrat könnte diesen Prozess unterstützen.

4 **Europäische nukleare Abschreckung vorantreiben** Berlin sollte unabhängig von den USA auf eine stärkere nukleare Abschreckung durch Frankreich und Großbritannien hinwirken. Planungsstrukturen nach NATO-Vorbild könnten eine wichtige Rolle spielen.

5 **Konventionelle Abschreckung durch Rüstungskontrolle absichern** Die Aufrüstung Europas bei konventionellen Mittelstreckensystemen sollte durch eine europäische Rüstungskontrollinitiative ergänzt werden, um Rüstungswettläufe einzuhegen und Krisenstabilität zu fördern.

6 **Negative Effekte autokratischer Rüstungskontrolle benennen** Deutschland sollte sich darauf vorbereiten, dass die USA und Russland Rüstungskontrollabkommen anstreben könnten, die europäische Interessen beeinträchtigen. Solche Effekte sollten deutlich benannt werden.

7 **Lücken im Raketenabwehrverbund schließen** Nach der Beschaffung von Arrow 3 sollte Berlin den Verteidigungsbereich zwischen weitreichenden Mittelstrecken- und Kurzstreckensystemen adressieren und die Einführung von Hochflughöhen-Gebietsverteidigungssystemen wie Thaad oder Arrow 2 prüfen.

8 **Deutsche Raketenabwehr in NATO-Netzwerk integrieren** Trotz Abhängigkeit von den USA, sollte die Integration deutscher Raketenabwehrsysteme in das NATO-Sensorennetzwerk vorerst vorangetrieben werden, da sie essenziell für die europäische Luftverteidigung ist.

9 **Transparenz bei Chinas nuklearer Aufrüstung einfordern** Die Bundesregierung sollte Transparenz bei Chinas Nuklearaufrüstung einfordern und gegebenenfalls gezielt die Wirtschaftsbeziehungen nutzen, um Druck bei diesem Thema auszuüben.

10 **Offensives Cyberwissen für die Verteidigung nutzen** Eine europaweite Koordinierung von Wissen über offensive Cyber-Operationen sollte angestrebt werden, um Schwachstellen aufzudecken und Abwehrstrategien zu optimieren.

RÜSTUNGSDYNAMIKEN / Die zweite Zeitenwende /

Die ersten Monate der zweiten Präsidentschaft Donald Trumps markieren einen tiefen Bruch in der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft. Die Zeitenwende 2.0 hat begonnen. Die Europäer:innen müssen ihre Verteidigungsausgaben nennenswert erhöhen und ihre Rüstungsentwicklungen darauf ausrichten, US-amerikanische militärische Fähigkeiten und Koordinationsleistungen zu ersetzen. Damit die Zeitenwende 2.0 nicht zu einem Boomerang wird, der Populist:innen und Autokrat:innen im In- und Ausland stärkt, muss sie sozialpolitisch abgesichert werden.

Die transatlantischen Beziehungen stehen am Scheideweg. In einem beispiellosen Schritt hat US-Vizepräsident JD Vance mit seiner Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz etwas vollbracht, das weder Charles de Gaulle mit seinem Austritt aus der militärischen Kommandostruktur der NATO noch Vladimir Putin mit nuklearem Säbelrasseln gelungen ist: Er hat die NATO in die tiefste Krise ihrer Geschichte gestürzt und damit den wichtigsten Grundpfeiler der deutschen Sicherheitspolitik erschüttert.

Die Trump-Regierung hat die NATO in ihre tiefste Krise gestürzt

Seit Gründung der NATO betonten US-Entscheider:innen, Europa mit höchster Priorität zu verteidigen – auch, um zu verhindern, dass nukleare Arsenale unabhängig von den USA entstehen. Krisen in der Allianz wurden in der Vergangenheit durch Zweifel in Europa ausgelöst, ob ein US-Präsident bereit wäre, für seine Verbündeten in einen Nuklearkrieg einzutreten, sprichwörtlich New York für Berlin zu opfern.

Unter Trumps Führung zeigt sich die Situation anders: Die USA stellen die Sicherheitsunterstützung offen infrage und knüpfen sie an innenpolitische Veränderungen oder wirtschaftliche Entscheidungen. Das einstige Rückgrat der westlichen Allianz – das Vertrauen in vertragliche Zusagen und langfristige Zusammenarbeit – wurde erheblich beschädigt. Zugleich richten die USA ihre Rüstungsausgaben zunehmend auf Asien aus und konzentrieren sich verstärkt auf nukleare Großmachtpolitik.

Die europäische Reaktion besteht darin, die Verteidigungsausgaben drastisch zu erhöhen und dafür Schulden für Rüstung aufzunehmen. Denn die europäische Verteidigungsfähigkeit, insbesondere gegenüber Russland, basierte bislang auf der Annahme einer schnellen und umfassenden US-Beteiligung im Verteidigungsfall. Luftkrieg, Aufklärung, Raketenabwehr, nukleare Abschreckung und Munitionsversorgung – all das funktionierte bisher nur in Zusammenarbeit mit den USA.

Es bleibt ungewiss, inwieweit die USA ihre konventionelle und nukleare Präsenz in Europa verringern werden. Einige Länder wie Polen haben bisher vergleichsweise gute Beziehungen zur Trump-Regierung aufrechterhalten können. Gleichzeitig könnten bürokratische Hürden und institutionelle Eigeninteressen in den USA eine umfassende militärische Neuordnung verzögern. Dennoch sind grundlegende Veränderungen der europäischen Sicherheitspolitik unumgänglich.

Das Kapitel beleuchtet, wie Europa mehr Autonomie gegenüber den USA erreichen kann und thematisiert Abhängigkeiten, die auf absehbare Zeit allenfalls bedingt reduziert werden können. Diskutiert werden Optionen der europäischen Verteidigung ebenso wie die geplante Stationierung von US-Mittelstreckenraketen in Deutschland und die Stärkung der Raketenabwehr. Zudem werden Aspekte behandelt, auf die Berlin nur begrenzt Einfluss hat – etwa der strategische Rüstungswettlauf zwischen den Vereinigten Staaten, Russland und China. Zuletzt plädiert das Kapitel für eine unabhängige europäische Rüstungskontrolle und bietet Handlungsperspektiven für die Felder Chemiewaffen und Cyber.

3.1 ↙ Europas Verteidigung im Zeichen der NATO

Die Verteidigung Europas wird gegenwärtig durch die NATO-Militärstrategie von 2019 geregelt. Sie basiert auf einer Doktrin, die von der US-Armee für die erwarteten Großmachtkonflikte des 21. Jahrhunderts entwickelt wurde (→ U.S. Department of the Army 2022). Die Strategie geht in ihren konventionellen und nuklearen Grundannahmen von einer aktiven Beteiligung der USA aus. Sollte es zu einem Rückzug der US-Fähigkeiten aus der europäischen Verteidigung kommen, wäre eine umfassende Revision der NATO-Strategie nötig. Dies würde sowohl auf nuklearer als auch auf konventioneller Ebene eine Anpassung der Erwartungen und eine Neuausrichtung bestehender Doktrinen erfordern.

Europas Verteidigung ist hochgradig von den USA abhängig

Die konventionelle Verteidigungsstrategie der NATO setzt in hohem Maße auf Luftschläge sowie den Einsatz konventioneller Raketen und Marschflugkörper. Dies soll eine Manöverkriegsführung mit hochbeweglichen Kräften zu ermöglichen, um angreifende russische Kräfte frühzeitig zu zerschlagen (→ **3.3** Rückkehr der Mittelstreckenraketen nach Europa). Dazu können Operationen auf russischem und belarussischem Territorium notwendig sein. Für die Umsetzung der Strategie ist die NATO stark auf US-Fähigkeiten zur weitreichenden, präzisen und zeitkritischen Zielaufklärung angewiesen – Kapazitäten, die die europäischen Staaten weder kurz- noch mittelfristig ersetzen können. Auch bei der Produktion weitreichender Präzisionswaffen besteht eine erhebliche Abhängigkeit von den USA.

Eine europäische Strategie ohne die USA könnte bedeuten, im Baltikum weniger auf schnelle, bewegliche Angriffsoperationen (Manöverkriegsführung) und stärker auf eine Verteidigungsstrategie zu setzen, die das Halten und Sichern von Gebieten zum Ziel hat (Raumverteidigung). Dies würde den Aufbau eines gestaffelten Netzwerks aus Verteidigungs- und Sperranlagen an den Grenzen der baltischen Staaten erfordern. Eine solche Raumverteidigung hätte den Vorteil, dass sie den politischen und geografischen Gegebenheiten in der Region besser gerecht würde. Ihre Umsetzung wäre nicht auf Vorstöße auf russisches oder belarussisches Territorium angewiesen – ein Aspekt, der angesichts der nuklearen Eskalationsgefahr und der Frage der politischen Autorisierbarkeit solcher Optionen von Bedeutung ist.

Die nötigen Fähigkeiten für eine effektive Raumverteidigung könnten von den europäischen NATO-Staaten in Zusammenarbeit mit der Ukraine relativ kurzfristig bereitgestellt werden, insbesondere eine massive Aufstockung der Artillerie und taktischer Drohnen sowie die Unterstützung der baltischen Staaten beim Aufbau eines Verteidigungsgürtels an den Grenzen zu Russland und Belarus („Baltic Defence Line“).

Im nuklearen Bereich beruht die aktuelle Abschreckungsstrategie auf der Annahme, dass das US-amerikanische Nuklearsenal einen begrenzten Einsatz russischer Atomwaffen erfolgreich verhindert. Auf der substrategischen Ebene – also unterhalb der

Schwelle strategischer Nuklearwaffen, die für großflächige Zerstörung und interkontinentale Abschreckung konzipiert sind – drohen die USA mit einer symmetrischen nuklearen Antwort oder einem massiven konventionellen Gegenschlag. Entscheidend ist, dass diese Reaktion erfolgen kann, ohne das eigene strategische Nukleararsenal einzusetzen oder zu gefährden. Dadurch bliebe die strategische Abschreckung unangetastet, was eine Drohung unterhalb dieser Schwelle glaubwürdiger macht. Das US-amerikanische Nukleardispositiv und der sicherheitspolitische Austausch mit den Verbündeten haben sich über Jahrzehnte hinweg entwickelt und sind mit europäischen Arsenalen in naher und mittlerer Zukunft nicht reproduzierbar.

Neben militärischen Einschränkungen durch fehlende Systeme für einen begrenzten Nuklearkrieg muss eine europäische nukleare Abschreckung vorrangig zwei politische Herausforderungen bewältigen:

Erstens Das Problem der Kontrolle

Unabhängig von möglichen neuen Regelungen bleibt die Entscheidung über den Einsatz von Nuklearwaffen in den Händen des französischen Präsidenten und des britischen Premierministers. Diese Verantwortung auf eine EU-Struktur zu übertragen erscheint schwer vorstellbar. Selbst eine Teilfinanzierung der nuklearen Kapazitäten durch andere europäische Staaten lehnt Frankreich ab, da sie Abhängigkeiten schaffen könnte. Stattdessen könnten EU-Staaten verstärkt in konventionelle militärische Fähigkeiten investieren, um Frankreichs nukleare Rolle indirekt zu kompensieren. Zugleich müsste Frankreich den sicherheitspolitischen Austausch über taktische Nukleareinsatzpläne intensivieren – idealerweise in einer Form, die den Strukturen der Nuklearen Planungsgruppe der NATO ähnelt.

Zweitens Die grundsätzliche Unglaubwürdigkeit erweiterter nuklearer Abschreckung

Die erweiterte Abschreckung ist per Definition mit Unsicherheiten behaftet, da sie existenzielle Risiken für das Heimatterritorium der Nuklearmacht mit sich bringt. Ihre Glaubwürdigkeit wird daher durch symbolische Handlungen wie öffentliche Erklärungen von Staatsoberhäuptern oder die Stationierung von Atomwaffen in verbündeten Ländern demonstrativ unterstrichen. Frankreich hat die erweiterte Abschreckung der USA stets als unzuverlässig betrachtet und deshalb ein eigenes Nuklearwaffenarsenal aufgebaut. Diese skeptische Haltung in eine glaubwürdige Garantie zu überführen, erfordert erhebliche politische Anstrengungen. Das gilt insbesondere, weil der Rassemblement National bereits Widerstand gegen eine Europäisierung der französischen nuklearen Abschreckung angekündigt hat und dieser politisch mehrheitsfähig werden könnte. Ansatzpunkte könnten dagegen gemeinsame Übungen mit europäischen Luftwaffen zur konventionellen Unterstützung nuklearer Missionen sowie eine schrittweise Anpassung der französischen Nukleardoktrin sein – etwa durch Reden des Präsidenten. Die Bundesregierung sollte politische Vorarbeit leisten, um eine schrittweise Ausweitung der französischen nuklearen Abschreckung in Europa zu unterstützen.

3.2 ↙ (K)ein europäischer Rüstungsmarkt

Die europäischen NATO-Staaten geben bereits jetzt viel Geld für das Militär aus. Das Problem sind ihre Ineffizienz und ihre USA-Orientierung

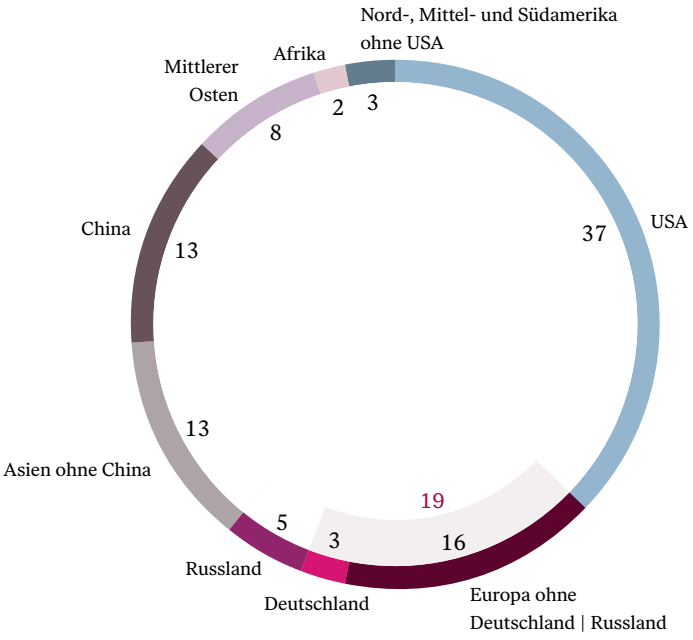
Seit 2022, dem Jahr des russischen Angriffs auf die Ukraine, hat sich Europa zu einem Zentrum der globalen Aufrüstung entwickelt. Die europäischen Ausgaben übersteigen dabei jene Russlands deutlich – und werden sich durch die Grundgesetzänderung Deutschlands weiter erhöhen. Trotzdem herrscht die Sorge, dass Europa ohne US-amerikanische Unterstützung Russland militärisch unterlegen sein könnte. Neben der Abhängigkeit von US-Systemen in Schlüsselbereichen wie Aufklärung und Logistik, ist das Hauptproblem der zersplitterte europäische Rüstungsmarkt. Durch die nationale Zuständigkeit für militärische Beschaffungsvorhaben ist ein Sammelsurium an Einzellösungen entstanden – ein Vielfaches dessen, was die US-Streitkräfte nutzen. Ein sicherheitspolitisch autonomeres Europa benötigt einen besser integrierten Rüstungsmarkt, um seine Verteidigungsausgaben effizienter einzusetzen. Zudem sollte Europa bei der Beschaffung aus den Erfahrungen der Ukraine mit europäischen, US-amerikanischen und selbst produzierten ukrainischen Waffensystemen lernen.

Während die Militärausgaben in vielen Weltregionen zwischen 2021 und 2023 – dem letzten Jahr mit belastbaren Zahlen – inflationsbereinigt relativ langsam wuchsen, verzeichnete Europa einen deutlich stärkeren Anstieg um etwa 50 % → **16** | → **17**. Im Jahr 2024 beliefen sich die Militärausgaben der europäischen Mitgliedsstaaten der NATO auf etwa 480 Mrd. Euro, was einem Zuwachs von 25 % gegenüber 2021 entspricht. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg von 1,66 % im Jahr 2021 auf 2,02 % im Jahr 2024 und liegt in einigen Ländern, beispielsweise Polen, sogar deutlich darüber.

16 Anteil globaler Militärausgaben (2023)

in Prozent

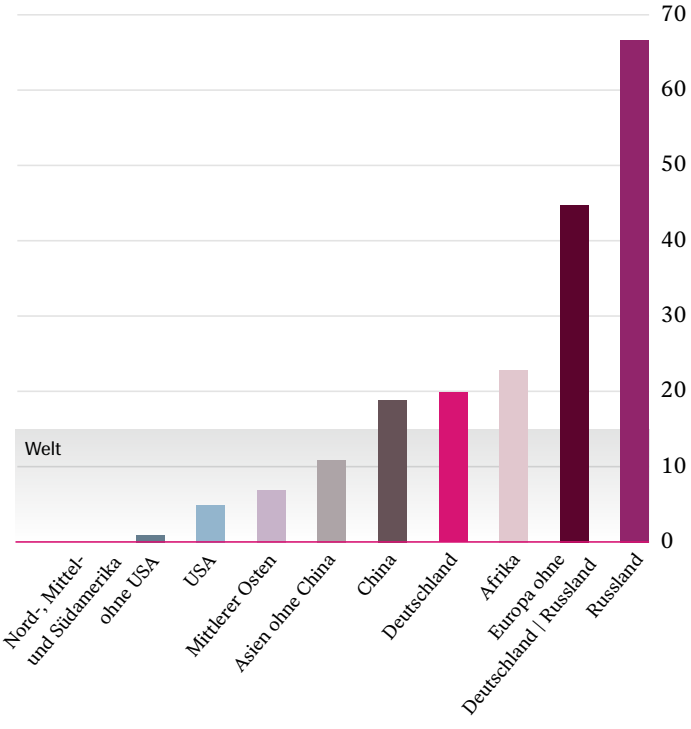
Quelle → **3** /111



17 Zuwachs staatlicher Militärausgaben (2019–2023)

in Prozent

Quelle → **3** /111



Der Anstieg der Militärausgaben in Russland war, wenig überraschend, auch über 2023 hinaus besonders hoch. Zwischen 2023 und 2025 wurde ein Zuwachs von etwa 25 % geplant, wodurch der Verteidigungshaushalt auf rund 130 Mrd. Euro steigt. In den vergangenen Jahren wurden die entsprechenden Planungen sogar häufig überschritten (→ Luzin 2024). Dennoch werden die finanziellen Spielräume in Russland enger. 2025 dürfte der Anteil der Militärausgaben am Staatshaushalt mehr als ein Drittel und mindestens 7 % des BIP ausmachen.

Rechnet man mit den Wechselkursen von 2022, wie in den Angaben für Grafik 1, übersteigen die Aufwendungen der europäischen NATO-Mitgliedsstaaten diejenigen Russlands bei Weitem. Zwar sind solche Vergleiche aufgrund der Wehrpflicht und niedriger Löhne in Russland problematisch. Selbst wenn man die allgemeinen Kaufkraftparitäten für die russischen Militärausgaben berücksichtigt, liegen die Ausgaben der europäischen NATO-Mitglieder aber über denen Russlands (→ Dorn 2024). Auch die Anzahl des Militärpersonals in der NATO ist höher: Zu Beginn des Jahres 2025 betrug der Personalumfang der europäischen NATO-Streitkräfte knapp über zwei Mio. Soldat:innen, während die Sollstärke der russischen Streitkräfte seit Dezember 2024 bei 1,5 Mio. liegt.

Bis vor wenigen Monaten wurden die USA als verlässliches Rückgrat der NATO betrachtet. Gemeinsame europäische Beschaffungen blieben daher bislang die Ausnahme und zeigten sogar eine abnehmende Tendenz (→ European Commission 2024). Stattdessen kauften europäische Staaten amerikanische Waffensysteme, die verlässlich lieferbar und technologisch überlegen waren. Die hervorgehobene Stellung der Vereinigten Staaten wirkt sich auch negativ auf die militärische Eigenständigkeit der Europäer:innen in Planungs- und Kontrollstrukturen aus. Aktuell ist unklar, wie sich Pläne der neuen Bundesregierung und des neu geschaffenen EU-Kommissars für Verteidigung und Weltraum auf den europäischen Rüstungssektor auswirken werden.

Gemäß der im Dezember 2024 beschlossenen „nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie“ der Bundesregierung wird für eine lange Liste von „Schlüsseltechnologien“ jedoch grundsätzlich nationale Beschaffung vorgesehen (→ Bundesregierung 2024). Auffällig ist dabei, dass neben Hochtechnologiebereichen wie Künstlicher Intelligenz vor allem jene Bereiche gestärkt werden sollen, in denen deutsche Hersteller:innen im internationalen Wettbewerb besonders stark sind.

3.3 ↙ Die Rückkehr von Mittelstreckenraketen nach Europa

Im Juli 2024 vereinbarten Washington und Berlin, ab 2026 konventionelle bodengestützte ballistische Raketen und Marschflugkörper mittlerer Reichweite (bis etwa 3.000 km) in Deutschland zu stationieren (→ Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika/Regierung der Bundesrepublik Deutschland 2024).

Ab 2026 sollen konventionelle US-Mittelstreckenraketen in Deutschland stationiert werden. Die verbundene Aufrüstung sollte durch rüstungskontrollpolitische Maßnahmen begleitet werden

Die historische Parallele zur Stationierung nuklearer Pershing-2 Mittelstreckenraketen in den 1980er Jahren prägt die deutsche Debatte, lenkt jedoch vom eigentlichen Kontext sowie den Risiken der Entscheidung ab. Konventionelle Raketen folgen einer anderen Logik als nukleare Systeme. Während erstere taktische Präzision und begrenzte Zerstörungskraft betonen, sind letztere vor allem strategische Instrumente der Abschreckung mit potenziell verheerenden globalen Konsequenzen.

Flugkörper, die tief bis nach Russland reichen, waren in Europa in den letzten Jahren bereits vorhanden, etwa in Form von seegestützten Tomahawk-Marschflugkörpern oder TAURUS-Systemen. Neu ist die umfangreiche Beschaffung US-amerikanischer JASSM-ER-Flugkörper, die solche Systeme massiv aufstockt. Diese Entwicklung zwingt Russland dazu, in seinen Plänen für einen möglichen Angriff mehr Gebiete als potenziell gefährdet zu betrachten. Zwar stärkt dies Europas Abschreckungswirkung, doch es birgt auch Risiken: Die Grenze zwischen konventionellen und nuklearen Waffen könnte in einem Konflikt verschwimmen, da Russland auf die Bedrohung durch konventionelle Systeme mit nuklearen Gegenmaßnahmen reagieren könnte.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist schwer vorhersehbar, welche Auswirkungen die zweite Trump-Präsidentschaft auf die Stationierungspläne haben wird. In den USA wird das Thema bisher primär auf militärisch-bürokratischer Ebene behandelt und hat keine größere politische Aufmerksamkeit erlangt.

Aus Russland gibt es erheblichen Widerstand gegen die Pläne, begleitet von angedrohten Gegenmaßnahmen und dem Angebot eines regionalen Moratoriums für Mittelstreckenraketen. Die neuen Systeme könnten daher Teil der Verhandlungsmasse in den Gesprächen zwischen Trump und Putin werden. Berlin sollte sich auf dieses Szenario vorbereiten und gegenüber Washington klarstellen, welche Gegenleistungen es von Moskau erwartet. Falls die USA etwaige deutsche Bedenken ignorieren, sollte die Bundesregierung gemeinsam mit Partner:innen dagegen Stellung beziehen, um die US-amerikanischen Reputationskosten zu erhöhen.

Westliche Militärdoktrinen und die Planung von Streitkräften basieren auf der Annahme, weitgehend freien Zugang zu Luft- und Seeräumen zu haben. Ziel ist es, durch die Zerstörung von Brücken, Gleisen, Munitions- und Treibstoffdepots sowie von Kommandostrukturen tiefgreifende territoriale Vorstöße und eine lokale Artillerieüberlegenheit des Gegners zu verhindern – wie sie in den frühen Phasen des Ukrainekriegs durch

russische Streitkräfte zu beobachten waren. Die westliche Vorgehensweise sieht vor, schrittweise die Luftraumverteidigung des Gegners auszuschalten und anschließend durch Bombardierungen Bodenoperationen zu ermöglichen. Auf diese Weise soll ein Konflikt entschieden werden, bevor er in einen langwierigen Abnutzungskrieg übergeht.

In den vergangenen Jahrzehnten haben Russland und China versucht, dem entgegenzuwirken. Durch verstärkte Flugabwehrsysteme, konventionelle Raketenarsenale und die Drohung mit begrenzter nuklearer Eskalation wollen beide Staaten den westlichen Streitkräften den Zugang zu Regionen wie dem Baltikum erschweren. Die Kernaufgabe der „Multi Domain Task Force“, einer neuen US-Armee-Einheit, in welche die Mittelstreckenraketen integriert sind, besteht darin, diese Verteidigungssysteme zu durchdringen – etwa durch Raketen- und Cyberangriffe auf Radare und Kommandostrukturen.

Gerade weil diese Raketen darauf ausgelegt sind, Verteidigungssysteme zu durchbrechen, ergeben sich erhebliche Herausforderungen für die Eskalationskontrolle im Kriegsfall, insbesondere im Spannungsfeld zwischen konventionellen und nuklearen Fähigkeiten. Die Risiken umfassen die unbeabsichtigte Zerstörung substrategischer Nuklearwaffen (z. B. Iskander-Raketen) durch konventionelle Angriffe, die Fehlinterpretation solcher Angriffe als Vorbereitung eines entwaffnenden Atomschlags, die vorsätzliche nukleare Eskalation einer konventionell unterlegenen Seite sowie die schrittweise Schwächung strategischer Nuklearkapazitäten in einem längeren Krieg durch Angriffe auf Hochwertziele.

Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass unter europäischen Staaten mit weitreichenden Raketenfähigkeiten Einigkeit über die Risikoeinschätzung unterschiedlicher Ziele besteht, um im Krisenfall geschlossen handeln zu können. Zusätzlich sollte sie gegenüber Russland klar kommunizieren, dass strategische Nuklearsysteme anfänglich von Angriffen ausgenommen sind und definieren, ab welchen Eskalationsschwellen diese Einschränkung aufgehoben wird.

ARROW 3: DIE RICHTIGE ANTWORT AUF RUSSLANDS NEUE RAKETEN?

Die Kriege in der Ukraine und im Nahen Osten zeigen, dass konventionelle Raketen eine zentrale Rolle in der modernen Kriegsführung spielen. Moderne Raketenabwehr bietet einen gewissen Schutz vor ballistischen Kurz- und Mittelstreckenraketen sowie vor Marschflugkörpern. Im Herbst 2023 unterzeichnete Deutschland einen Vertrag über den Erwerb des israelischen Raketenabwehrsystems Arrow 3 für rund vier Mrd. US- $. Dieses System soll gegen russische ballistische Raketen eingesetzt werden. Israel hat zugesagt, einen ersten Teil des Systems im Jahr 2025 zu liefern und die Transaktion bis 2030 abzuschließen.

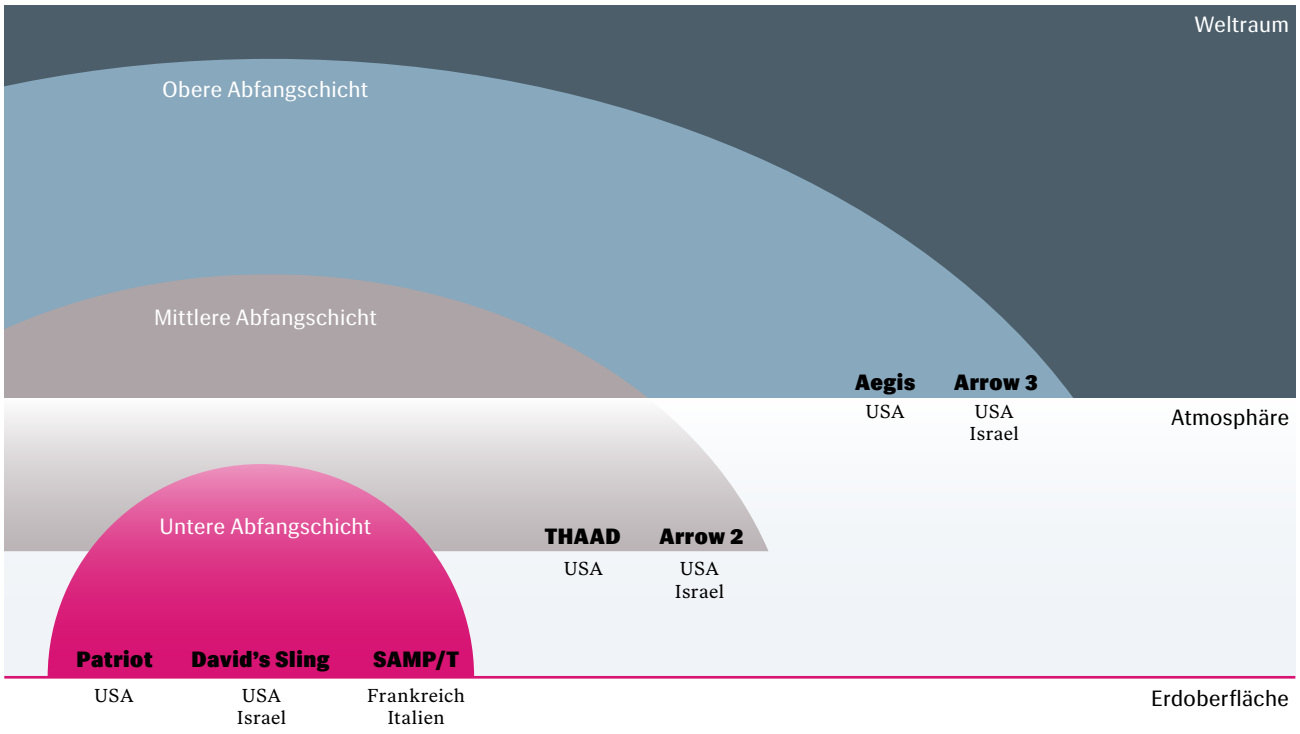
Die Entscheidung für Arrow 3 hat Kritik hervorgerufen. Erstens richtet sich das System gegen eine Nischenfähigkeit im russischen Raketenarsenal. Zweitens kann seine Wirksamkeit durch bereits entwickelte Gegenmaßnahmen und Überlastung erheblich reduziert werden. Drittens hängt die Fähigkeit gegen ballistische Mittelstreckenraketen stark davon ab, ob Arrow 3 in die Sensoren des NATO-Raketenabwehrsystem integriert wird, was eine politische (und keine technische) Frage darstellt. Aktuelle transatlantische Spannungen verschärfen dieses Problem.

Das Arrow 3-System ist für eine effektive Raketenabwehr nicht ausreichend

Als exoatmosphärisches Abfangsystem – das heißt, ein System, das außerhalb der Erdatmosphäre (ab etwa 100 km Höhe) operiert – kann Arrow 3 nur Raketen zerstören, die während ihres Fluges diese Grenze überschreiten. Zum Zeitpunkt des Kaufs besaß Russland lediglich ein einziges ballistischen System, gegen das Arrow 3 hätte zur Anwendung kommen können: die Kinschal, eine luftgestartete Version der ballistischen Rakete Iskander-M. Selbst Kinschal kann jedoch auf einer abgeflachten Flugbahn mit verkürzter Reichweite gestartet werden, bei der sie vollständig unterhalb des Einsatzbereiches von Arrow 3 bleibt. Da das Patriot-System – ein mobiles Flugabwehrsystem zur Bekämpfung von Flugzeugen, Marschflugkörpern und ballistischen Kurzstreckenraketen in der Atmosphäre – nur ein stark begrenztes Gebiet gegen ballistische Raketen verteidigen kann (bis zu einigen Dutzend Kilometern Durchmesser, je nach Rakete), ist es sinnvoll, zusätzlich (und eigentlich zuerst) ein Verteidigungssystem wie Thaad oder Arrow 2 in Betracht zu ziehen. Diese Systeme können deutlich größere Gebiete abdecken, indem sie Gefechtsköpfe in großen Höhen innerhalb und knapp außerhalb der Atmosphäre abfangen – ein Szenario, das den Großteil der Raketen betrifft, die Russland gegen die Ukraine abfeuert. In Israel wird Arrow 3 als Teil einer mehrschichtigen Verteidigung genutzt, die auch Arrow 2 umfasst. Der alleinige Kauf von Arrow 3 stieß daher auf Unverständnis und Kritik → **18**.

Am 21. November 2024 änderte sich diese Einschätzung, als Russland die neue Rakete Oreschnik erstmals auf dem Gefechtsfeld einsetzte. Laut russischen Quellen ist Oreschnik eine Mittelstreckenrakete mit einer Reichweite von bis zu 3.000 Kilometern, die das gesamte Territorium Europas erreichen kann (→ The Kremlin 2024). Zudem ist sie mit MIRV-Sprengköpfen (unabhängig zielbarer Mehrfach-Wiedereintrittskörper) ausrüstbar. Beim Angriff auf Dnipro trug die Rakete keine explosiven Sprengköpfe; der Schaden wurde allein durch die hohe Geschwindigkeit der 36 kinetischen Metallprojektile verursacht. Russland bezeichnete den Angriff als „Kampftest", was darauf hindeutet, dass Oreschnik bislang weder stationiert wurde noch in größeren Stückzahlen verfügbar ist. Angesichts des umfangreichen Einsatzes ballistischer Kurzstreckenraketensysteme wie Iskander-M und Kinschal im Krieg gegen die Ukraine sind Russlands industrielle Kapazitäten ausgelastet.

18 Mehrschichtige Verteidigung gegen ballistische Raketen* Quelle → **3** / 111



Klassifizierung ballistischer Raketen nach Reichweite		
	SRBM Kurzstreckenraketen	< 1000 km
	MRBM Mittelstreckenraketen	1000–3000 km
	IRBM Mittelstreckenraketen	3000–5500 km
	LRBM Langstreckenraketen/ICBM Interkontinentalraketen	> 5500 km

Abfangschicht	System	SRBM	MRBM	IRBM	LRBM
Obere	**Aegis**	getestet	getestet	getestet	getestet, begrenzt
	Arrow 3	getestet	getestet	wahrscheinlich	wahrscheinlich
Mittlere	**THAAD**	getestet	getestet	getestet, begrenzt	
	Arrow 2	getestet	getestet		
Untere	**Patriot**	getestet	getestet, begrenzt		
	David's Sling	getestet			
	SAMP/T	getestet			

* Mehrschichtige ballistische Raketenabwehr und Raketenabwehrsysteme, die für den Aufbau eines Raketenabwehrsystems in Europa in Frage kämen. Das System IRIS-T SLM ist hier nicht enthalten, da es nur über eine sehr begrenzte Fähigkeit zur ballistischen Raketenabwehr verfügt und insbesondere gegen Marschflugkörper zum Einsatz kommt.

Moderne Raketenabwehr kann auf einer begrenzten Fläche den angerichteten Schaden effektiv begrenzen - wie Israels integriertes Abwehrsystem im Jahr 2024 mit einer Abfangrate von 80–90 % gegen iranische Angriffe zeigte. Kein Raketenabwehrsystem bietet jedoch vollständigen Schutz. Solche Systeme operieren in einer komplexen, feindlichen Umgebung und können durch einfache Gegenmaßnahmen erheblich beeinträchtigt werden. Vergleichsweise einfache Attrappen und hochentwickelte Penetrationshilfen wie MIRV-Technologie erhöhen die Anzahl der abzuwehrenden Ziele dramatisch. Die Abwehr der 36 Submunitionen von Oreschnik würde beispielsweise mehr als 50 Arrow-3-Abfangraketen erfordern, wodurch das von Deutschland bestellte System bereits durch eine einzige Rakete an seine Kapazitätsgrenze stoßen würde. Bei einem nuklearen Angriff wäre katastrophaler Schaden daher auch mit einem gut ausgebauten Abwehrsystem unvermeidbar. Entscheidungsträger:innen sollten sich nicht durch eine Illusion von Sicherheit zu unangemessen aggressiven Schritten verleiten lassen.

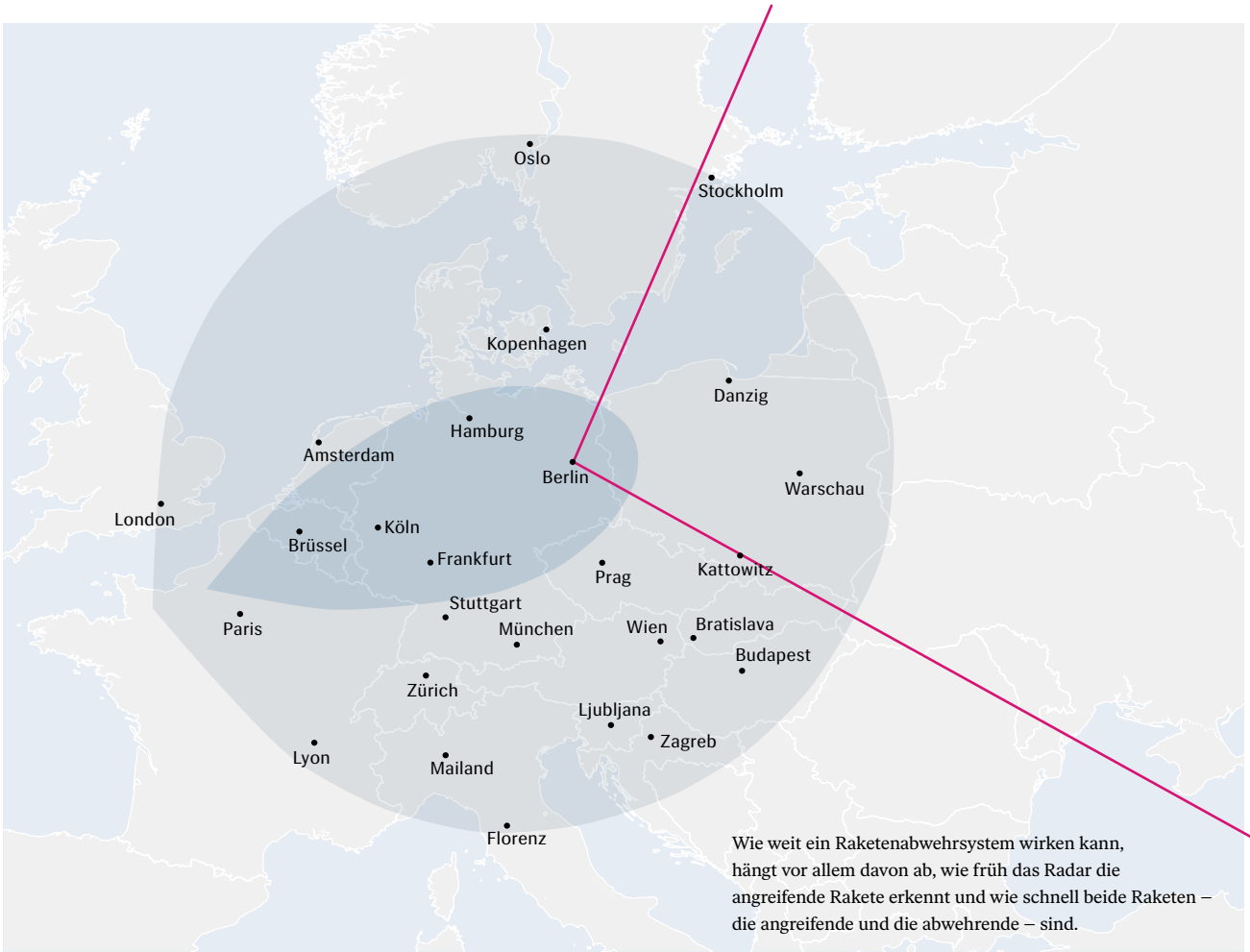
Bei einem nuklearen Angriff wäre katastrophaler Schaden auch mit einem gut ausgebauten Abwehrsystem unvermeidbar

19 Wirkungsbereich des Raketenabwehrsystems Arrow 3 gegen eine Oreschnik-Mittelstreckenrakete

Quelle → **3** /111

Gebiet, wenn Arrow 3 nur sein eigenes Radar verwendet
Gebiet, wenn Arrow 3 mit dem integrierten Luft- und Raketenabwehrsensorsystem der NATO verbunden ist
Sektor

Berechnung gültig für Angriffe, die von einer Stelle innerhalb des Sektors gestartet werden



Wie weit ein Raketenabwehrsystem wirken kann, hängt vor allem davon ab, wie früh das Radar die angreifende Rakete erkennt und wie schnell beide Raketen – die angreifende und die abwehrende – sind.

Sollte Oreschnik einsatzbereit werden und im russischen Arsenal breitere Verwendung finden, dann würde Arrow 3 einen klaren Verteidigungszweck erfüllen. Die Integration in das Raketenabwehrsystem der NATO könnte den Wirkungsbereich von Arrow 3 durch den Einsatz vernetzter Sensoren erheblich erweitern, da diese deutlich früher Informationen über Raketenstarts und Abfangvorgänge liefern können als das lokale Radar des Arrow-Systems. Kernfähigkeiten in der NATO-Raketenabwehr gehören dabei weiter den USA und werden auch von ihnen betrieben → **19**.

Die Entscheidung zur Beschaffung von Arrow 3 wurde ohne vorherige öffentliche Diskussion getroffen, wobei wichtige Detailinformationen nach wie vor der Geheimhaltung unterliegen. Auch nach dem Einsatz von Oreschnik bleiben zentrale Kritikpunkte bestehen: Mittelstreckenraketen sind in Russlands Arsenal eine sehr spezifische Fähigkeit. Selbst gegen diese ist Arrow 3 sehr teuer und nur bedingt leistungsfähig – trotz milliardenschwerer Investitionen. Der Fall verdeutlicht die Schwächen intransparenter Beschaffungsentscheidungen. Zukünftige Entscheidungen sollten transparent getroffen werden und unabhängige technische Expertise einbeziehen.

3.4 ↙ Ein strategisches Wettrüsten zwischen den USA, Russland und China

Die Welt steht vor einem strategischen Rüstungswettlauf, der die internationale Lage weiter verschärft

Die Wiederwahl Trumps und die US-Initiative für eine Stärkung der strategischen Raketenabwehr durch ein „American Iron/Golden Dome"-System (→ The White House 2025) erhöhen die Wahrscheinlichkeit eines strategischen nuklearen Wettrüstens zwischen den USA, Russland und China. Die Chancen auf eine Verlängerung des New-START-Vertrags – des letzten US-russischen Abkommens zur Begrenzung strategischer Atomwaffen (1.550 stationierte Sprengköpfe, 800 Trägersysteme pro Seite) – oder auf eine informelle Einigung zur Einhaltung bestehender numerischer Limits sind angesichts der konfrontativen US-Haltung gegenüber China gering. Selbst wenn es zwischen Trump und Putin zu einer Einigung über strategische Sprengköpfe kommen sollte, wird diese vermutlich höhere Sprengkopflimits für die USA und Russland enthalten. Eine Aufstockung aus den Reserven beider Länder sowie ein fortgesetzter Ausbau des chinesischen Arsenals sind zu erwarten. Für Europa könnte dies bedeuten, dass US-amerikanische Ausgaben in Rüstungsprojekten gebunden werden, die zulasten der US-Militärpräsenz in Europa gehen könnten.

DER CHINA-FAKTOR

Über Jahrzehnte unterhielt die Volksrepublik China ein vergleichsweise kleines technisch wenig ausgereiftes und strategisch verwundbares Atomwaffenarsenal, da viele Raketen an festen Standorten stationiert waren und keine modernen U-Boot-gestützten Systeme zur Verfügung standen. Das Arsenal war zudem nicht in Alarmbereitschaft versetzt. Seit 2019 vergrößert China Umfang, Präzision, Einsatzbereitschaft

und Diversität seines Nukleararsenals. Schätzungen zufolge verfügt China derzeit über 500 bis 600 nukleare Sprengköpfe (→ Kristensen, Korda, Johns und Knight 2024). Damit besitzt China weltweit das drittgrößte Arsenal, bleibt aber deutlich hinter den USA und Russland zurück, die je über 5.000 Nuklearsprengköpfe verfügen.

Während die absolute Zahl nuklearer Sprengköpfe viel Aufmerksamkeit erhält, darf nicht übersehen werden, dass China gleichzeitig komplexere Trägersysteme entwickelt, darunter nuklearfähige Hyperschallgleiter. Die wichtigste qualitative Veränderung ist Chinas fortlaufender Ausbau seiner nuklearen Triade, insbesondere durch seebasierte Trägersysteme und die Entwicklung nuklearfähiger Bomber. Der seit Kurzem beobachtbare Ausbau der Silofelder – mit mehr als 300 neuen Silos für Interkontinentalraketen – verbessert Chinas Fähigkeit, auch nach einem US-amerikanischen Angriff die US-Raketenabwehr zu überwinden und damit seine Zweitschlagfähigkeit zu gewährleisten.

Die mangelnde Transparenz der chinesischen Regierung macht es unmöglich, die Motive der chinesischen nuklearen Aufrüstung zu bewerten. Offiziell hebt die chinesische Regierung die Sicherung der Zweitschlagfähigkeit hervor – also der Fähigkeit zum Vergeltungsschlag nach einem gegnerischen Angriff. Der Ausbau des Nukleararsenals könnte allerdings auch dazu dienen, den Handlungsspielraum der chinesischen Regierung für eine militärische Aggression zu erweitern. Insbesondere wird befürchtet, dass China den Spielraum für konventionelle Militäreinsätze, etwa gegen Taiwan, vergrößern möchte.

China muss auch in der Rüstungskontrolle an seinem globalen Führungsanspruch gemessen werden

Es ist ebenso denkbar, dass der Ausbau des chinesischen Nukleararsenals dazu dient, China als Weltmacht auf Augenhöhe mit den USA zu etablieren und von diesen als ebenbürtig anerkannt zu werden. Darüber hinaus könnten innerstaatliche Faktoren eine Rolle spielen, etwa ein Wettbewerb zwischen verschiedenen bürokratischen Akteur:innen.

Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit internationalen Partner:innen – nicht nur mit den Atommächten Großbritannien und Frankreich, sondern auch mit Staaten des Globalen Südens – einfordern, dass die chinesische Regierung den Umfang und die Beweggründe ihrer destabilisierenden nuklearen Aufrüstung offenlegt. Da China bi- oder trilaterale Gespräche mit den USA und Russland unter Verweis auf die Ungleichheit der Arsenale ablehnt, sollte die Bundesregierung den diplomatischen und nötigenfalls auch ökonomischen Druck erhöhen, um China in multilaterale Verhandlungen einzubinden. Dabei sollte sie ausnutzen, dass die chinesische Führung bemüht ist, sich als globaler Stabilitätsanker zu präsentieren. Berlin sollte gemeinsam mit internationalen Partner:innen China an seinem globalen Führungsanspruch messen.

NUKLEARWAFFEN UNTER TRUMP: ENTFESSELUNG OHNE RICHTUNG?

Die immer engere Kooperation zwischen Russland, China und Nordkorea hat in Washington das Konzept der „opportunistischen Aggression" zu einem zentralen Thema des verteidigungspolitischen Diskurses gemacht. Dahinter steht die Sorge, dass die USA in einen Konflikt mit einem Staat verwickelt sein könnten, während ein zweiter oder dritter Staat die Gelegenheit für eigene aggressive Aktionen nutzt. Übertragen auf die aktuelle geopolitische Lage könnte ein Szenario so aussehen, dass Washington in einen Konflikt mit Russland gerät und dadurch nicht mehr über ausreichende militärische Kapazitäten verfügt, um gleichzeitig eine mögliche chinesische Invasion Taiwans und eine nordkoreanische Aggression gegen Südkorea abzuschrecken.

In diesem Kontext haben hochrangige Regierungsbeamte der Biden-Administration wiederholt angedeutet, dass ein Ausbau des US-Nuklearwaffenarsenals in Zukunft erforderlich werden könnte. Insbesondere die nukleare Aufrüstung Chinas lasse das gegenwärtige Modernisierungsprogramm unzureichend erscheinen. Diese Einschätzung findet breite Zustimmung unter Expert:innen in den USA (→ Strategic Posture Commission 2023).

Die Position der Republikanischen Partei zu Nuklearwaffen, Abschreckung und Rüstungskontrolle ist heute jedoch weniger kohärent als in der Vergangenheit. Auch Präsident Trump entzieht sich einer klaren Positionierung. Die Standpunkte wichtiger Akteur:innen wie Verteidigungsminister Pete Hegseth und US-Milliardär Elon Musk, die Kürzungen der Ausgaben im Pentagon und in föderalen Ministerien durchsetzen (wollen), sind nicht klar definiert. Trumps gelegentliche Aussagen zugunsten einer „Denuklearisierung" und einer Annäherung an Russland stehen im Widerspruch zu seiner Unterstützung für den Ausbau der Raketenabwehr und möglichen Vorbereitungen für eine Wiederaufnahme von Nukleartests. Ebenso steht seine harsche Kritik an Verbündeten im Widerspruch zur geplanten Anschaffung neuer nuklearer Systeme, die die erweiterte Abschreckung stärken sollen.

In diesem unklaren Umfeld ist es wahrscheinlich, dass US-amerikanische Rüstungsentscheidungen ohne kohärente Gesamtstrategie getroffen werden. Stattdessen orientieren sie sich vermutlich am Ziel der Aufrüstung gegenüber China sowie an möglichen Verhandlungen mit Russland.

Sollte die Trump-Administration den Ausbau des US-Nuklearwaffenarsenals beschließen, könnten die USA in einem ersten Schritt vorhandene Trägersysteme mit zusätzlichen Sprengköpfen aus ihrer Reserve ausstatten (→ Rogers et al. 2022). Dadurch könnte die Zahl der stationierten strategischen Nuklearsprengköpfe von derzeit knapp 1.600 auf über 3.500 erhöht werden. Dies wäre kostengünstiger als die Entwicklung neuer Trägersysteme. Allerdings müssten die USA dazu entweder aus dem New START-Vertrag austreten oder bis zu dessen Auslaufen im Februar 2026 warten → **20**.

RUSSLAND IN EINEM STRATEGISCHEN RÜSTUNGSWETTLAUF

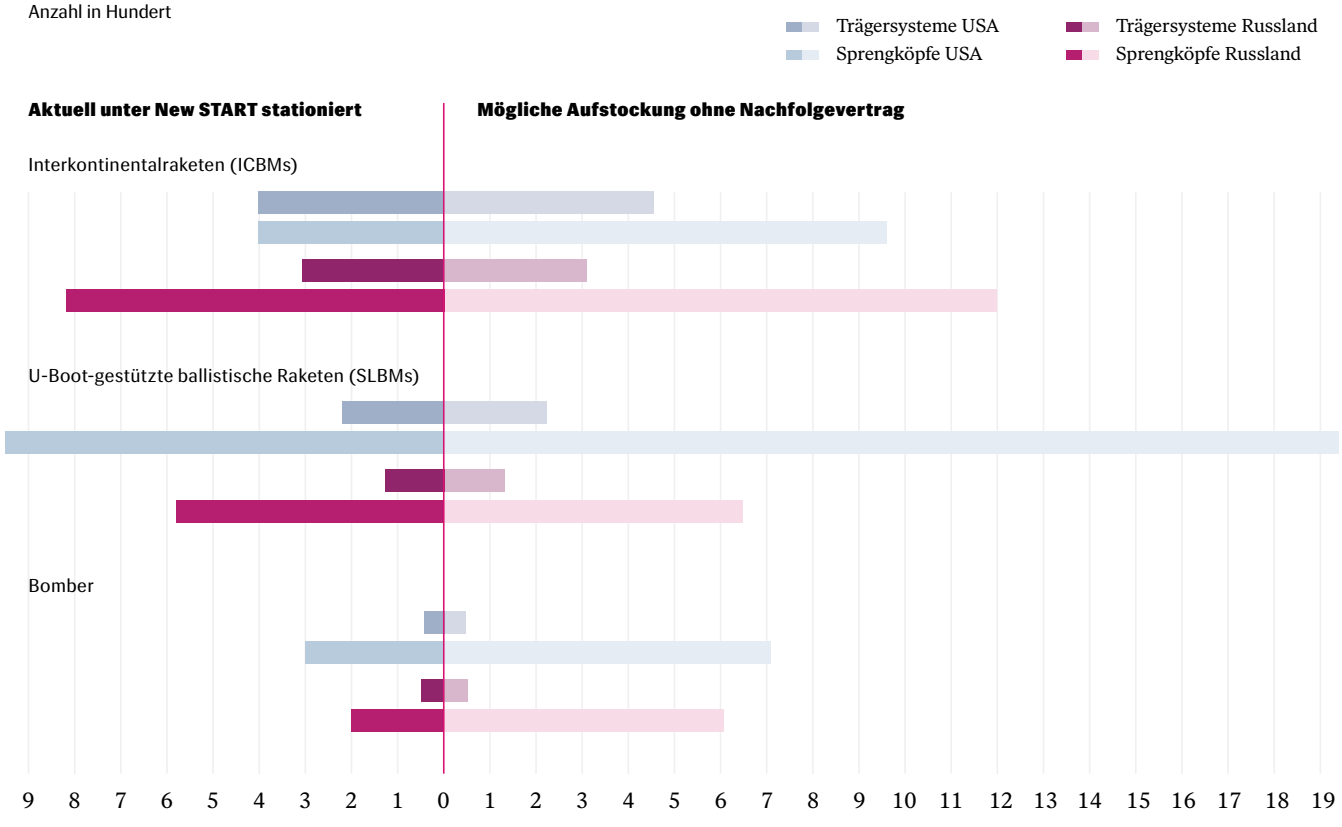
Russland nimmt seit Langem ein offenes nukleares Wettrüsten und die US-amerikanischen Investitionen in Raketenabwehr als Bedrohung wahr. Bereits in den letzten Jahren wurden umfassende Rüstungsprogramme eingeleitet, nicht nur, um die eigene Zweitschlagfähigkeit zu sichern, sondern auch, um ein Drohpotenzial zu gewährleisten. Ebenso wie die USA ist Russland in der Lage, zügig über die New-START-Limits für stationierte Sprengköpfe hinauszugehen.

Schwere Raketen wie die RS-28 „Sarmat“ machen es möglich, zusätzliche Durchdringungshilfen und Sprengköpfe zu stationieren. Das unterstützt die zwei Hauptziele der Modernisierung: die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Raketenabwehrsystemen zu verbessern sowie sich auf das Auslaufen der New-START Beschränkungen vorzubereiten. Trotz wiederholter technischer Probleme bei neuen Systemen wie der Sarmat – darunter Verzögerungen, Testfehler und die bislang ausstehende Einführung in die Streitkräfte – zeigt sich Russland entschlossen, seine Kapazitäten auszubauen.

In den kommenden Jahren könnte Russland schnell zusätzliche Sprengköpfe aus seiner circa 2.670 großen Reserve stationieren (→ Kristensen et al. 2023) → **20**. Zusätzlich zur Modernisierung seines Nukleararsenals hat es im November 2024 auch seine Nukleardoktrin angepasst. Diese Doktrin präzisiert den Schwellenwert für den Einsatz nuklearer Waffen, insbesondere durch die „Erkennung eines massiven Luft- und Raumfahrtangriffs“.

20 Mögliche Aufstockung der Nuklearwaffenarsenale nach New START

Quelle → **3** /111



Dies richtet sich explizit gegen potenzielle Angriffe der NATO auf strategische Ziele wie Radar- und Luftabwehrsysteme, die in russischen Sicherheitsdokumenten als Bedrohung für die nukleare Abschreckungsfähigkeit genannt werden (→ Russian Nuclear Doctrine 2024). Ebenfalls bemerkenswert ist, dass die Doktrin nun ausdrücklich die Möglichkeit eines Nuklearwaffeneinsatzes gegen Länder vorsieht, die keine Atomwaffen besitzen, aber mit einer Atommacht verbündet sind – etwa die Ukraine oder europäische NATO-Staaten.

Diese Schritte verdeutlichen, dass Russland sich auf mögliche militärische Eskalationen vorbereitet. Bis zum Amtsantritt Trumps drohte Moskau, auf die Stationierung von Mittelstreckenraketen in Deutschland ab 2026 mit entsprechenden Gegenmaßnahmen zu reagieren (→ Putin 2024a). Dazu zählt der Einsatz von Oreschnik gegen die Ukraine. Weitere denkbare Schritte sind die verstärkte Stationierung taktischer Nuklearwaffen, eine höhere Einsatzbereitschaft strategischer Waffen, die Entwicklung neuer Waffensysteme sowie eine verstärkte militärische Präsenz in strategischen Regionen. Gleichzeitig betont die russische Führung, dass nukleare Waffen nur als „letztes Mittel" eingesetzt würden und Russland nicht „in eine neue Aufrüstungsspirale eintreten" (→ Putin 2024b).

AUTOKRATISCHE RÜSTUNGSKONTROLLE

Die Rüstungskontrollbemühungen der ersten Trump-Administration mit Russland, China und Nordkorea blieben letztlich alle erfolglos. Dennoch könnte Rüstungskontrolle erneut als Vehikel dienen, um eine Normalisierung der Beziehungen von Russland und den USA voranzutreiben und die Umorientierung der USA von Europa nach Asien zu beschleunigen. Russland sieht zuallererst die geplante Stationierung US-amerikanischer Mittelstreckenraketen in Europa als Bedrohung. Trump könnte diese im Rahmen einer breiteren konventionellen Neuausrichtung relativ einfach nach Asien verlegen und auf das ursprüngliche russische Angebot eines Moratoriums für Mittelstreckenraketen in Europa eingehen, um einen Verhandlungserfolg zu präsentieren. Nach dem Ende des Vertrages über das Verbot landgestützter Mittelstreckensysteme (INF) im Jahr 2019 hatte Russland ein solches Vorgehen vorgeschlagen. Im Dezember 2024 erklärte Außenminister Sergey Lavrov jedoch dessen Ende, da es „praktisch nicht mehr durchführbar ist und aufgegeben werden muss" (→ Kolodyazhnyy/Faulconbridge 2024).

Die erste Trump-Regierung blickt auf eine gescheiterte Rüstungskontrollpolitik zurück

Ein Nachfolgeabkommen für New START, das höhere Obergrenzen für stationiert Sprengköpfe sowie geringere Verifikationsmechanismen vorsieht, könnten für Moskau akzeptabel sein. Traditionelle russische Forderungen nach der Einbindung der Raketenabwehr in ein Abkommen dürften einer Einigung nicht im Wege stehen, wenn mit einer Verbesserung der Beziehung zu Washington zu rechnen ist. Zudem gehen Expert:innen weiter von einer begrenzten Effektivität der Raketenabwehr aus.

Europa muss sich darauf vorbereiten, dass die USA und Russland eine Rüstungskontrolle betreiben, die europäische Interessen verletzt

Weitere Elemente einer neuen Rüstungskontrollagenda könnten die Bekräftigung des von Russland deratifizierten Kernwaffenteststopp-Abkommens (CTBT), oder die russische Vermittlung im Nuklearkonflikt mit Iran und Nord-Korea sein.

Nukleare Rüstungskontrolle bleibt für Russland attraktiv, da sie sowohl den eigenen Status als Großmacht unterstreicht als auch die Anerkennung durch die USA sichert. Die Präsidentschaft Trumps könnte Russland darüber hinaus eine einzigartige Gelegenheit bieten, Abkommen über Rüstungskontrolle sowie die Aufhebung von Sanktions gesetzen durch den republikanisch kontrollierten Kongress zu erreichen, solange Trump noch starke Kontrolle über die US-Innenpolitik ausübt.

Für Europa hätte eine Trump-Putin Einigung über Rüstungskontrolle weitreichende sicherheitspolitische Konsequenzen – insbesondere dann, wenn sie den Abzug US-amerikanischer Truppen aus Europa beschleunigen würde und in Russland durch die Aufhebung von Sanktionen sowie reduzierte nukleare Rüstungsausgaben zusätzliche Ressourcen für konventionelle Aufrüstung freisetzen könnte. Europa hat derzeit nur begrenzten Einfluss auf die globale Nukleardebatte, solange kein signifikanter Ausbau europäischer Nukleararsenale erfolgt – was wiederum eine angepasste Positionierung innerhalb des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) erfordern würde. Begleitend zur europäischen konventionellen Aufrüstung sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, europäische Prioritäten für die Rüstungskontrolle zu definieren und gezielt Angebote auf dieser Basis zu platzieren. Dazu ist eine eigenständige europäische Rüstungskontrollpolitik nötig, die sich von einer mögliche russisch-amerikanischen Rüstungskontrolle abgrenzt.

3.5 ↙ Anspannung auch in den Bereichen Chemiewaffen und Cyberraum

Mehr als 20 Jahre war Russland Mitglied des Exekutivrats der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW). Es war nicht nur der Staat mit dem größten gemeldeten Chemiewaffenarsenal, sondern auch das Land mit der größten Chemieindustrie in der Osteuropa-Gruppe der OVCW. Die Mitglieder des OVCW-Exekutivrats werden von den jeweiligen Regionalgruppen bestimmt und für die Dauer von zwei Jahren in den Rat entsandt. Nur wenn in den Regionalgruppen keine Einigung möglich ist, entscheidet die Vertragsstaatenkonferenz (VSK), der alle 193 OVCW-Mitgliedsstaaten angehören.

Russlands Platz im Exekutivrat war lange Zeit unstrittig. Das änderte sich mit Beginn des Kriegs gegen die Ukraine im Februar 2022. Ende 2023 scheiterte Russland erstmals an der Erneuerung seiner Ratsmitgliedschaft, da es in der Osteuropa-Gruppe keine ausreichende Unterstützung fand und in einer geheimen Abstimmung der VSK gegen Litauen, Polen und die Ukraine verlor. Dieses Prozedere wiederholte sich 2024:

Die Regionalgruppe war nicht bereit, eine russische Kandidatur für den Rat zu unterstützen. Da Russland auf einen Sitz im Exekutivrat nicht erneut verzichten wollte, kam es wieder zur Abstimmung bei der VSK im November 2024. Dieses Mal unterlag Russland Tschechien und Nordmazedonien.

Dies verdeutlicht den erheblichen diplomatischen Schaden, den Russland durch seinen Krieg gegen die Ukraine und den Einsatz chemischer Kampfstoffe – darunter Chlorpikrin, CS-Gas und nicht identifizierte Substanzen, wie im Oktober 2024 durch Drohnenangriffe auf Frontabschnitte bei Pokrowsk und Tschassiw Jar dokumentiert (→ OVCW 2025) – erlitten hat. Russland setzte sie sowohl im Kontext des Kriegs ein als auch bei den Nervengas-Attentaten auf den übergelaufenen Agenten Sergey Skripal im Jahr 2018 und den Oppositionspolitiker Alexej Nawalny im Jahr 2020. Russlands wenig glaubhafte Unschuldsbeteuerungen in diesen Fällen und die Weigerung, konstruktiv zur Aufklärung der Vorwürfe beizutragen, haben die OVCW-Vertragsstaaten veranlasst, kreativ eine prozedurale Frage in eine Sanktionsmöglichkeit umzuwandeln. So haben sich mit der Nicht-Wahl Russlands zunächst die Staaten der Osteuropäischen Gruppe und dann auch die gesamte VSK über einen zentralen Aspekt von Artikel VIII 23 (c) des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ) hinweggesetzt. Darin ist festgelegt, dass in der Regel der Staat mit der „bedeutendsten nationalen chemischen Industrie in der Region“ (→ CWÜ 1993) einen Sitz im Exekutivrat erhält. Darüber hinaus können allerdings auch „weitere regionale Faktoren“ für die Auswahl berücksichtigt werden. Ein Aggressionskrieg eines Mitglieds der Osteuropa-Gruppe gegen ein anderes war ursprünglich nicht als Auswahlkriterium vorgesehen. Dennoch hat dieses zusätzliche Kriterium die Gruppenrepräsentation im Exekutivrat entscheidend beeinflusst.

Einzig Syrien unter dem Assad-Regime wurde noch deutlicher diplomatisch abgestraft: Ihm wurden einige Rechte innerhalb der Organisation aberkannt.

MEHR OFFENSIVE IM CYBERRAUM

Die Lage im Cyber-Informationsraum ist angespannter denn je. Die Anzahl der jährlichen Cyber-Angriffe steigt ungebremst. Technische Innovationen wie KI senken die Einstiegsbarriere für komplexere Cyber-Angriffe und Staaten rüsten digital auf. Zudem gefährdet der neue US-Tech-Autoritarismus Europa.

2024 zeigte eine qualitative Weiterentwicklung chinesischer Cyber-Operationen gegen westliche kritische Infrastrukturen (→ Lyons 2024). Chinesische Bedrohungsakteur:innen griffen systematisch US-Telekommunikationsinfrastruktur an und nutzten FBI-Überwachungsschnittstellen, um die Telefonkommunikation hochrangiger US-Politiker:innen abzufangen. Parallel dazu warnten US-Behörden, dass chinesische Akteur:innen zunehmend in westliche kritische Infrastrukturen wie Energieversorger eindringen, um dort Hintertüren zu hinterlassen. Diese als Vorpositionierung beschriebene Taktik dient dazu, im Falle einer sich zuspitzenden geopolitischen Konfrontation – etwa im

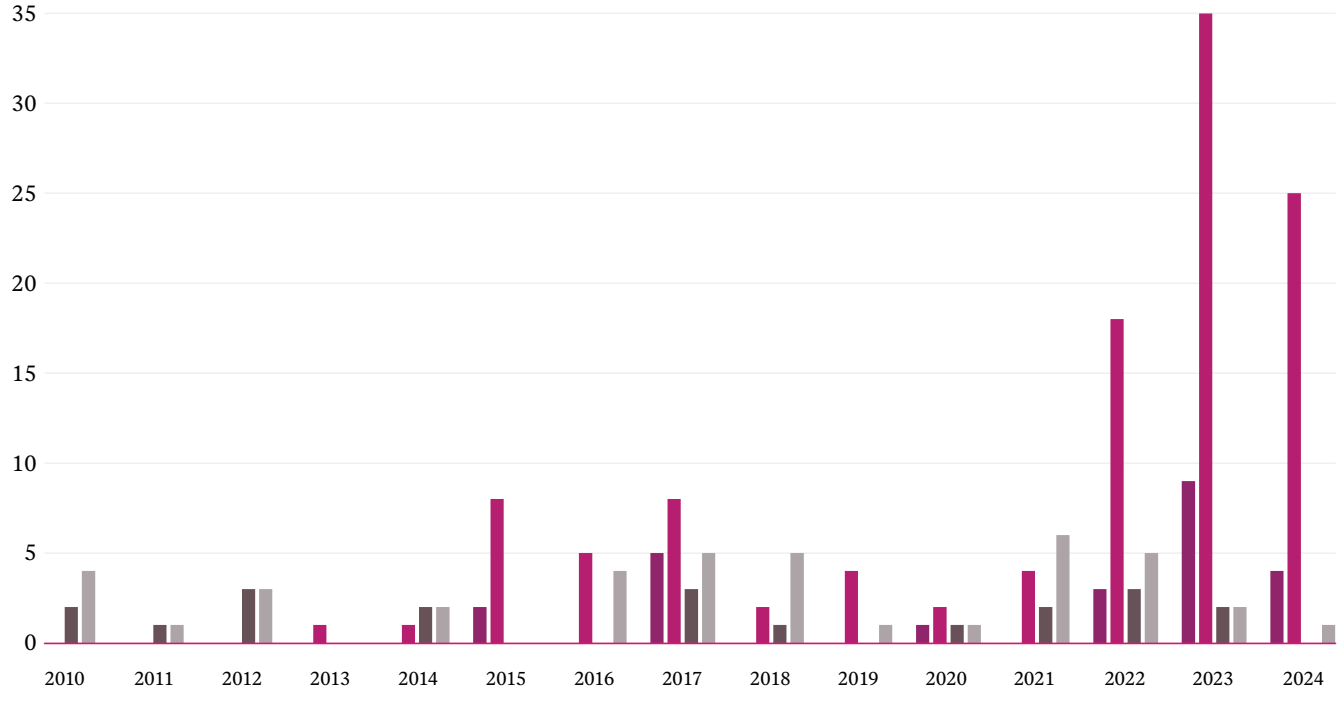
Kontext von Taiwan – schnell US-Netzwerke sabotieren zu können. Der Anstieg chinesischer Cyber-Operationen erklärt sich unter anderem durch Gesetzesänderungen in China: Sicherheitsforschende müssen fortan gefundene Softwareschwachstellen an staatliche Sicherheitsbehörden melden, die diese dann in offensiven Cyber-Operationen ausnutzen. Zudem werden Cyber-Operationen zunehmend durch private Dienstleister durchgeführt.

Auch Russland rüstet auf. Laut Berichten aus der Ukraine haben russische Nachrichtendienste neues Personal rekrutiert und durch KI-Automatisierung das operative Tempo von Cyber-Operationen gegen die Ukraine und den Westen in den letzten zwei Jahren verdoppelt (→ SSCIP 2024)→ **21**. Mittlerweile führt der ukrainische Nachrichtendienst selbst teils aufsehenerregende Cyber-Angriffe gegen russische – teils auch nichtmilitärische – Infrastruktur durch.

Als Folge davon sind weltweit Aufwertungen von offensiven Cyber-Fähigkeiten zu beobachten: Staaten stellen militärische Cyber-Kommandos auf oder vergrößern sie, entwickeln Cyber-Sicherheitsstrategien mit offensiven Komponenten und planen mehr Haushaltsmittel für Cyber-Sicherheit ein. Auch vormals rein defensiv ausgerichtete Staaten diskutieren nun verstärkt den Einsatz offensiver Cyber-Operationen, darunter Japan und Finnland.

21 Cyber-Angriffe gegen Deutschland und EU-Mitglieder

Quelle → **3** /111



Tech-Autoritarismus von Russland und China bis zu den USA bedroht die europäische Demokratie und Sicherheit

Die internationale Regulierung des Cyber- und Informationsraums und Initiativen digitaler Rüstungskontrolle sind in die Krise geraten. Freiwillige Verhaltensnormen im Cyberspace werden zunehmend missachtet und die Anzahl von Cyber-Sicherheitsvorfällen steigt trotz nationaler und internationaler Bemühungen zur Verregelung. Mit dem wachsenden Tech-Autoritarismus entfernen sich die USA auch von europäischen Positionen und nähern sich ideologisch Russland und China an. Die USA haben bereits gedroht, NATO-Sicherheitsgarantien zu entziehen, sollte die EU weiterhin Social Media-Plattformen zwingen, Desinformation zu bekämpfen. Dieser Konflikt dürfte sich zuspitzen, da US-Plattformen, ähnlich wie TikTok und X, zunehmend rechtsautoritäre Narrative anfeuern und damit rechte Bewegungen in Europa stärken. Es ist denkbar, dass die USA künftig etwa den Austausch von Cyber-Bedrohungsinformationen mit Europa oder der Ukraine ähnlich politisieren werden. Europäische Cyber-Abwehr ist abhängig von Daten über ausländische Bedrohungsakteur:innen, die über offensive US-Cyber-Operationen („persistent engagement“) generiert werden. Europas Cybersicherheit würde signifikant geschwächt, sollten diese Informationen zum Zweck der politischen Erpressung zurückgehalten werden. Zudem ist denkbar, dass die USA künftig ihre Cyber-Fähigkeiten gegen Europa richten werden, etwa zur Spionage oder Einflussnahme. Im Vergleich zur Snowden-Überwachungsaffäre sind die Spionagefähigkeiten aber heute um ein Vielfaches entwickelter als noch 2013.

Das zeigt, dass sich die Parameter deutscher Cyber-Sicherheitspolitik (etwa beschrieben im Friedensgutachten von 2020) dramatisch verändert haben. Wie in der konventionellen Sicherheitspolitik muss Europa auch im Cyber- und Informationsraum künftig auf eigenen Beinen stehen. Das erfordert neben einer beschleunigten technologischen Abkopplung von US-Hard- und Software eine kritische Debatte über eigene offensive Cyber-Operationen. Dabei gilt ein rein reaktives Vorgehen gegen schwerwiegende Cyber-Angriffe (in Deutschland diskutiert unter dem Begriff „aktive Cyber-Abwehr“) als strategisch überholt. Die EU braucht einen langfristigen, proaktiven und strategischen Ansatz. Statt nationaler Alleingänge sollten offensive Cyber-Operationen in gegnerischen Netzen in Friedenszeiten unter EU-Partner:innen koordiniert werden. Ziel dieser Operationen sollte häufig verwendete IT-Angriffsinfrastruktur (zum Beispiel Botnetze) sein, um Informationen über gegnerische Angriffstools, Techniken und Prozeduren zu sammeln. Dieses Wissen muss an öffentliche und private Cyber-Verteidiger:innen weitergegeben werden, damit diese ihre Systeme schützen können. Dazu müssen auf EU-Ebene Schnittstellen zwischen Cyber-Offensive und -Defensive geschaffen werden. Bestehende Austauschplattformen wie die EU Joint Cyber Unit oder die Cyber Information and Intelligence Sharing Initiative könnten um dieses Mandat erweitert werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Deutschland und Europa stehen angesichts der aktuellen Rüstungsdynamiken vor immensen Herausforderungen. Eine Rückkehr zum Status quo ante – wie er vor der Wahl von Donald Trump oder vor dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine bestand – ist nicht möglich. Seit 2021 sind die Rüstungsausgaben substanziell gestiegen und werden angesichts der notwendigen Pläne der neuen Bundesregierung und schwindender US-amerikanischer Sicherheitsgarantien weiter zunehmen, sogar in noch stärkerem Maße. Die Bundesregierung muss die europäische Abschreckung glaubwürdig modernisieren, zunehmend unabhängig von den USA denken und handeln und gleichzeitig den gesellschaftlichen Zusammenhalt in diesem tiefgreifenden Wandel sichern. KI-gestützte Desinformationskampagnen und die veränderte Rolle der US-Tech-Unternehmen erschweren diese Aufgabe.

Dabei ist es unabdingbar, die erforderlichen Ausgaben sozial verträglich zu gestalten. Der Kommunikation kommt außerdem eine wichtige Rolle zu: Große Rüstungsentscheidungen sollten transparent und öffentlich diskutiert werden. Neue Beschaffungen, die in eine Strategie für die europäische Sicherheit eingebunden werden sollen, bedürfen einer klaren und nachvollziehbaren Erklärung gegenüber den Bürger:innen. Aber auch ältere Debatten gewinnen wieder an Bedeutung – allen voran die Frage, ob höhere Verteidigungsausgaben der europäischen Rüstungsindustrie zugutekommen sollen, um perspektivisch die Abhängigkeit von den USA zu reduzieren, oder ob stattdessen kurzfristig verfügbare US-amerikanische Systeme beschaffen werden sollten. Falls Entscheidungen zugunsten US-amerikanischer Rüstungsgüter getroffen werden, müssen Abhängigkeiten in der Wartung und beim Einsatz berücksichtigt und so weit wie möglich durch lokale Produktion und Technologietransfer reduziert werden.

Parallel dazu verändert sich die Rolle der Rüstungskontrolle. Auch abseits formaler Obergrenzen für Waffen- und Trägersysteme können potenzielle Missverständnisse reduziert werden, indem die Rahmenbedingungen für eigene Pläne offengelegt werden und Staaten sich einseitig beschränken. Neu ist die Befürchtung, dass Rüstungskontrollabkommen zwischen den USA und Russland gegen deutsche und europäische Interessen abgeschlossen werden könnten – etwa, wenn solche Abkommen Zugeständnisse auf Kosten der Ukraine beinhalten oder einen Rückzug der USA aus Europa begünstigen. Dies könnte Deutschland in die schwierige Lage bringen, Rüstungskontrollabkommen nicht länger als rein positive Entwicklungen zu betrachten. Daher müssen sich die europäischen Staaten besser abstimmen, sie müssen ihre Interessen klar formulieren und im Extremfall prüfen, wie und bis zu welchem Grad sich entsprechende Abkommen blockieren lassen. Die Rüstungskontrolle bleibt somit ein zentraler und unabdingbarer Aspekt deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Sie kann dazu beitragen, dass Europa von den USA unabhängig wird.

Autor:innen

Prof. Dr. Michael Brzoska
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Lucian Bumeder
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Tobias Fella (Koordination)
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Timur Kadyshev
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Alexander Kelle
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Frank Kuhn
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Lukas Mengelkamp
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Sabine Mokry-Frey
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Mikhail Polianskii
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Matthias Schulze
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Quellenverzeichnis

Bundesregierung 2024: Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie, Berlin 2024, in: https://bmvg.de/de/aktuelles/sicherheits-und-verteidigungsindustriestrategie-5864746; 07.04.2025.

Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States 2023: America's Strategic Posture, in: https://www.ida.org/-/media/feature/publications/a/am/americas-strategic-posture/strategic-posture-commission-report.ashx; 07.04.2025.

CWÜ (Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen) 1993, in: https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/207356/92745669557581435 43b652809d7daac/cwue-data.pdf; 07.04.2025.

Dorn, Florian 2024: Defence Spending: How Much is Enough, Intereconomics, 59:4, 204–209, in: https://www.intereconomics.eu/contents/year/2024/number/4/article/defence-spending-for-europe-s-security-how-much-is-enough.html; 07.04.2025.

European Commission 2024: Joint Communication, A New Defence Industrial Strategy, in: https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/european-defence-industrial-strategy/report?sid=8801; 07.04.2025.

Kolodyazhnyy, Anton/Faulconbridge, Guy 2024: Russia Will Abandon its Unilateral Missile Moratorium, Lavrov says, in: https://www.reuters.com/world/europe/russia-will-abandon-its-unilateral-missile-moratorium-lavrov-says-2024-12-29/; 07.04.2025.

Kristensen, Hans/Korda, Matt/Reynolds, Eliana 2023: Russian Nuclear Weapons, in: Bulletin of the Atomic Scientists 79:3, 174–199.

Kristensen, Hans/Korda, Matt/Johns, Eliana/Knight, Mackenzie 2024: Chinese Nuclear Weapons, 2024, Bulletin of the Atomic Scientists, in: https://thebulletin.org/premium/2024-01/chinese-nuclear-weapons-2024/; 07.04.2025.

Luzin, Pavel 2024: Russia Releases Proposed Military Budget for 2025, Eurasia Daily Monitor 21:143, in: http://jamestown.org/program/russia-releases-proposed-military-budget-for-2025/; 07.04.2025.

Lyons, Jessica 2024: China's cyber intrusions took a sinister turn in 2024, in: https://www.theregister.com/2024/12/31/china_cyber_intrusions_2024/; 07.04.2025.

NATO 2024: Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024), in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_226465.htm; 07.04.2025.

Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) 2025: Report of the OPCW Technical Assistance Visit on the Activities carried out in Support of a Request by Ukraine, TAV/05/24 and TAV/01/25, in: https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2025/02/s-2370-2025%28e%29.pdf; 07.04.2025.

Putin 2024a: Main Naval Parade, President of Russia Website, in: http://www.kremlin.ru/events/president/news/74651; 07.04.2025.

Putin 2024b: Strategic Deterrence Forces Exercise, President of Russia Website, in: http://en.kremlin.ru/events/president/news/75432; 07.04.2025.

Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika/Regierung der Bundesrepublik Deutschland 2024: Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland zur Stationierung weitreichender Waffensysteme in Deutschland, in: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2298418/b4eca6d3ccfdfd9fb1580117e1cf7910/2024-07-10-gemeinsame-erklaerung-usa-ger-nato-gipfel-data.pdf?download=1; 07.04.2025.

Rogers, Jessica/Korda, Matt/Kristensen, Hans M. 2022: Nuclear Notebook: The Long View—Strategic Arms Control After the New START Treaty, in: https://thebulletin.org/premium/2022-11/nuclear-notebook-the-long-view-strategic-arms-control-after-the-new-start-treaty/; 07.04.2025.

Russian Nuclear Doctrine 2024: Fundamentals of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence, Russian Foreign Ministry, in: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/disarmament/1434131/?lang=en; 07.04.2025.

SSCIP (State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine) 2024: Cyber Operations by Russia: New Teams, Tools and Groups. Analytics on the Hacker Attacks Against Ukraine in H2 2023, in: https://cip.gov.ua/en/news/kiberoperaciyi-rf-novi-cili-instrumenti-ta-grupi-analitika-khakerskikh-atak-proti-ukrayini-za-2-pivrichchya-2023-roku; 07.04.2025.

The Kremlin 2024: Meeting with the Defence Ministry Leadership, Representatives of the Military-Industrial Complex and Missile System Developers, 22.11.2024, Moscow, in: http://en.kremlin.ru/events/president/news/75623; 07.04.2025.

The White House 2025: The Iron Dome for America, Presidential Actions, in: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-iron-dome-for-america/; 07.04.2025.

U.S. Department of the Army 2022: FM 3-0 Operations, in: https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/ARN36290-FM_3-0-000-WEB-2.pdf; 07.04.2025.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

16 /93
Anteil globaler Militärausgaben (2023)
SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) 2024: SIPRI Military Expenditure Database, in: https://www.sipri.org/databases/milex; 07.04.2025

17 /93
Zuwachs staatlicher Militärausgaben (2019–2023)
SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) 2024: SIPRI Military Expenditure Database, in: https://www.sipri.org/databases/milex; 07.04.2025

18 /98
Mehrschichtige Verteidigung gegen ballistische Raketen
Layout: Timur Kadyshev, IFSH, April 2025.

19 /99
Wirkungsbereich des Raketenabwehrsystems Arrow 3 gegen eine Oreschnik-Mittelstreckenrakete
Layout: Timur Kadyshev, IFSH, April 2025.

20 /103
Mögliche Aufstockung der Nuklearwaffenarsenale nach New START
Tabelle auf Basis von: Rogers, Jessica /Korda, Matt/Kristensen, Hans 2022: The Long View: Strategic Arms Control after New Start, Bulletin of the Atomic Scientists, 78:6, 347–368.

21 /107
Cyber-Angriffe gegen Deutschland und EU-Mitglieder
Zettl-Schabath, Kerstin et al. 2025. Global Dataset of Cyber Incidents (1.3.2) [Data set]. European Repository of Cyber Incidents, in: https://doi.org/10.5281/zenodo.14965395; 17.04.2025.

4

2025 / In Bewegung: Wie viel Frieden steckt noch in der Weltordnung? /

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG

4.1 ↘ Polarisierung und ihre Effekte: Ordnung im Verfall?

4.2 ↘ Die vermeintlichen neuen Blöcke der Weltpolitik

4.3 ↘ Die Weltregionen: Bewegung eine Richtung geben

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Polarisierung dämpfen ist das Gebot der Stunde** Die voranschreitende Polarisierung erschwert die Einhegung von Konflikten durch internationale Regelwerke und Institutionen deutlich. Deutschland und Europa sollten eine aktiv polarisierungsdämpfende Politik betreiben.

2 **Neue Partner finden** Seit Trumps Amtsantritt steigt der Polarisierungsdruck. Aufgabe der Bundesregierung muss sein, in den Weltregionen Unterstützung für den Erhalt und die Reform von Vertragswerken und Institutionen zu suchen.

3 **Konsequente Haltung statt Doppelstandards** Deutschland und Europa sollten eine konsequentere Haltung in Fragen des Völkerrechts einnehmen. Das bedeutet, Verstöße unabhängig von den Akteur:innen (beispielsweise im Nahostkonflikt) klar zu benennen und auf multilateraler Ebene Lösungen voranzutreiben.

4 **Deutsche Ambition auf ständigen Sitz im Sicherheitsrat aufgeben** Ein ständiger Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist für Deutschland nicht aussichtsreich – und das Bemühen darum dient nicht der Glaubwürdigkeit Deutschlands gegenüber Ländern des Globalen Südens. Die demonstrative Aufgabe des Vorhabens würde ein wichtiges Zeichen setzen.

5 **Uniting for Peace neu beleben** Angesichts der unübersichtlichen Lage im VN-Sicherheitsrat sollte Europa eine Initiative starten, um das Uniting for Peace neu zu beleben, und Ressourcen für die Konfliktbearbeitung bereitstellen.

6 **Glaubwürdigkeit in den Weltregionen stärken** In allen Weltregionen ist das Interesse groß, eine regelbasierte Weltordnung aufrechtzuerhalten – aber nicht um jeden Preis. Deutschland und Europa müssen Zugeständnisse machen, etwa mit Blick auf eigene Vorstellungen von Demokratie und Menschenrechten.

7 **Eigenständige Strategie entwickeln** Um als Partner für andere interessant und verlässlich zu wirken, muss Europa die eigene Erpressbarkeit verringern, indem es sich in zentralen Politikfeldern von China und, mit Einschränkungen, auch von den USA emanzipiert.

8 **Blockdenken aufbrechen: Internationale Friedensinitiative Ukraine** Europa und Deutschland können in China, Indien und Brasilien Partner für eine gemeinsame Friedensinitiative werben, die über einen Deal mit Putin hinausgeht.

9 **Nachhaltige Entwicklung als Standard von Wirtschaftskooperation** Deutschland sollte nachhaltige Entwicklung auch in neuen Handelsbeziehungen und Energiepartnerschaften mit Ländern des Globalen Südens verfolgen. Allein auf nationale Interessen zu fokussieren, schadet der Reputation Deutschlands in einem zunehmend selbstbewussteren Globalen Süden.

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG /

In Bewegung: Wie viel Frieden steckt noch in der Weltordnung? /

Die Weltordnung ist in Bewegung. Machtverschiebungen, geopolitische Konflikte und Allianzbildung verbinden sich zu einer Polarisierung der Staaten in Lager, die sich wechselseitig als ordnungs- und zusehends als existenzgefährdend begreifen. Die Polarisierung erschwert die Einhegung von Konflikten durch internationale Institutionen und erhöht den Druck, sich einem der Pole zuzuordnen. Umso dringlicher ist eine Politik, die polarisierungsdämpfend wirkt.

4.1 ↙ Polarisierung und ihre Effekte: Ordnung im Verfall?

Die geopolitischen Krisen und Konflikte der Gegenwart sind zugleich Ausdruck und Brandbeschleuniger einer Polarisierung innerhalb der Staatenwelt, die schon Ende der 1990er Jahre einsetzte. Aber erst der deutliche Machtzugewinn der Volksrepublik China und der Rückzug von Staaten des Westens aus der Verantwortung für die krisengeschüttelte internationale Ordnung haben die Differenzen zwischen den Staaten in tiefe Gräben verwandelt. Diese Entwicklung geht mit wachsendem Misstrauen und schwindender Kooperationsbereitschaft einher.

Mit Russlands Angriff auf die Ukraine schien sich schließlich eine neue, nun auch deutlich ideologisch unterfütterte Polarisierung in zwei Lager zu vollziehen. Im politischen Westen herrschte das Bild einer Gemeinschaft demokratischer Staaten vor, die von aggressiven Autokratien um Russland und China unterwandert, wenn nicht offen bekämpft wird. Auf der anderen Seite sah man sich einem politischen Westen um die USA und EU gegenüber, der anderen seine Werteordnung aufzwingen, sich aber selbst nicht daran messen lassen will. Diese Entwicklung, oft als Vorbote eines neuen Kalten Kriegs betrachtet, war aber weder in sich schlüssig noch setzt sie sich gegenwärtig fort.

Die Polarisierung führt bislang weder zu zwei stabilen Blöcken noch integriert sie die Mehrheit der Staaten. Dennoch stellt sie eine Gefährdung für den internationalen Frieden dar. Mit der Polarisierung geht eine Freund-Feind-Logik einher. Je mehr diese in der Weltordnung um sich greift, desto weniger können internationale Normen und Institutionen

Polarisierung teilt die Welt in Freunde und Feinde und lässt keinen Raum für Kompromisse

dazu beitragen, Konflikte einzuhegen. Der Sog, sich einem Lager zuzuordnen, wird stärker – bis schließlich kein Raum mehr für Kompromisse bleibt. Solche Polarisierungseffekte lassen sich bereits in zentralen multilateralen Vertragswerken und Institutionen erkennen.

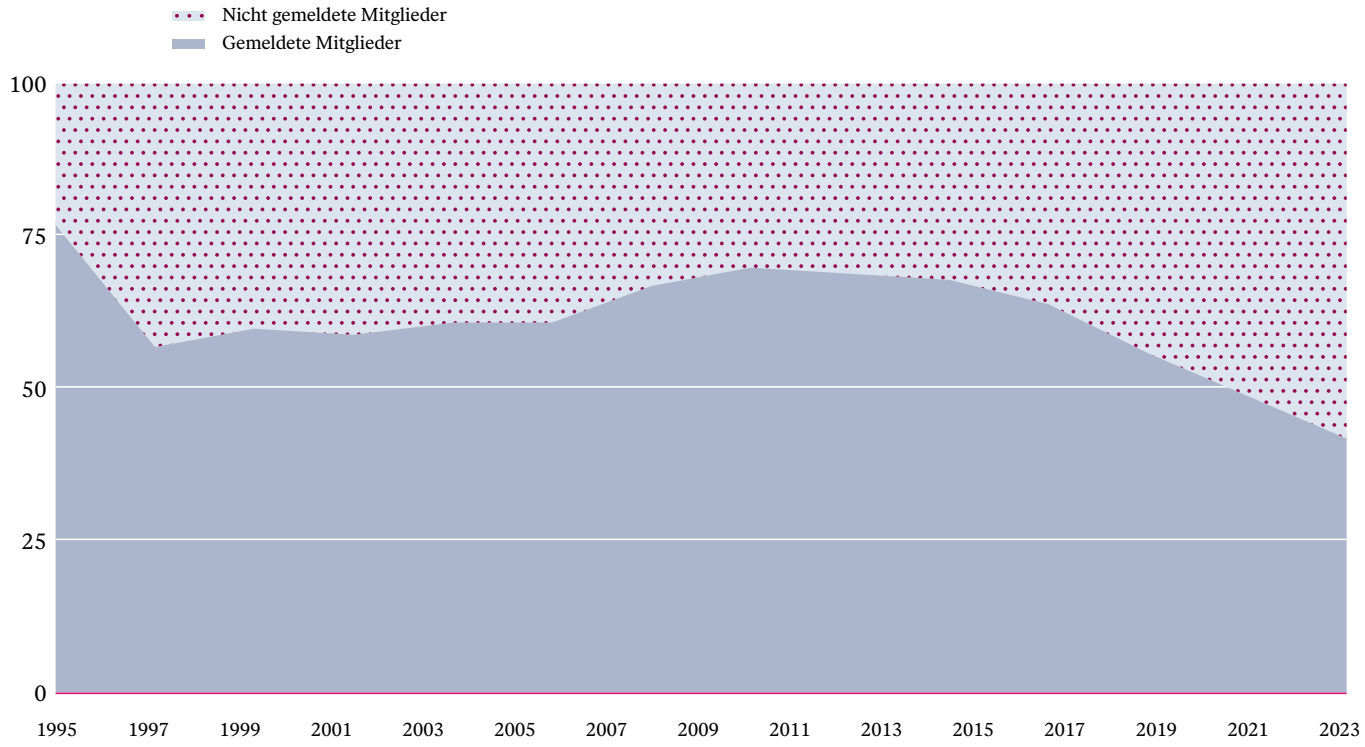
Schon seit längerem ist das Freihandelsregime auf dem Rückzug: Immer weniger Staaten halten sich an dessen Kernnormen und Handelshemmnisse werden immer stärker. Seit dem russischen Angriffskrieg wird Freihandel von Regierungen zunehmend als Sicherheitsproblem bewertet und zugunsten von Marktabschottungen und Formen von Handel mit befreundeten Staaten (friendshoring) zurückgefahren. Trumps neue Handelskriege befeuern diese Trends. Die Welthandelsorganisation (WTO) hat dem kaum etwas entgegenzusetzen. Seit dem Scheitern der letzten WTO-Verhandlungsrunde (Doha-Runde von 2001) gibt es wenige Fortschritte hinsichtlich des multilateralen Regelwerks. Regeln werden schwächer und Vereinbarungen außerhalb der WTO nehmen zu, etwa regionale Handelsabkommen und Freihandelszonen. Kaum mehr 40 % der WTO-Mitglieder kommen ihren Berichtspflichten zu ihren Handelspraktiken nach → **22**. Dafür steigt die Zahl partikularer – vor allem bilateraler – Handelsabkommen → **23**. In der Folge beginnt sich der Welthandel zu fragmentieren, er findet verstärkt innerhalb politischer Blöcke statt und nicht mehr zwischen ihnen. Geht diese Entwicklung ungebremst weiter, drohen globale Wohlstandsverluste.

Nukleare und konventionelle Rüstungskontrolle sind gelähmt

Auch im Kernbereich von Frieden und Sicherheit nehmen Konflikte zu. Die Politik zieht sich aus den Institutionen zurück. Das System der Rüstungskontrolle befindet sich bis auf wenige Ausnahmen im freien Fall: In der nuklearen Rüstungskontrolle sind nahezu alle bilateralen Abkommen zwischen Russland und den USA ausgelaufen oder wurden aufgekündigt. Multilaterale Verträge wie der Nichtverbreitungsvertrag stagnieren durch die anhaltende Weigerung der Kernwaffenstaaten, ihren Abrüstungspflichten nachzukommen. Stattdessen steigen die Rüstungsausgaben, und die Modernisierung der Nuklearwaffenarsenale nimmt Fahrt auf. Die Rüstungskontrolle konventioneller Waffen ist ebenfalls gelähmt. In aktuellen Konflikten zeigen sich deutliche Absetzbewegungen. Beispiele sind der Einsatz von Antipersonen-Landminen und Streubomben in der und durch die Ukraine → **3** oder die florierenden Waffenlieferungen in den Sudan durch Unterzeichner des Waffenhandelsvertrags (ATT) → **1**.

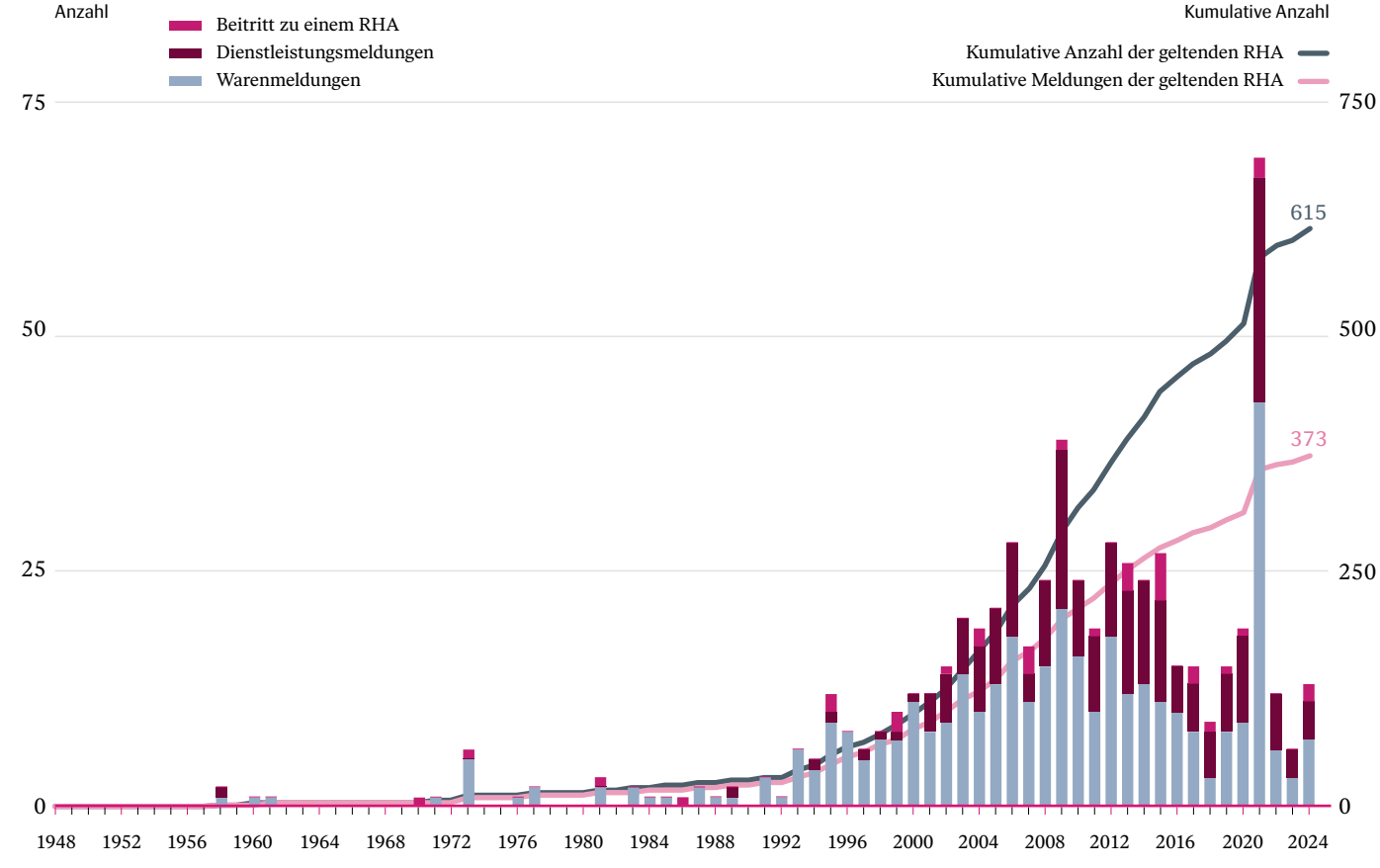
22 Anteil der Vertragsstaaten, die ihren Berichtspflichten nachkommen

Quelle → 4 /131



23 Entwicklung regionaler Handelsabkommen (1948–2024)

Quelle → 4 /131



Das VN-System kollektiver Sicherheit ist durch das Vetorecht im VN-Sicherheitsrat seit jeher nur begrenzt funktionsfähig. Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben die Lage noch verschärft. Nicht nur verhindern Vetos, dass die VN in drängende Konflikte eingreift → **2**; zugleich zeigt sich eine signifikante Polarisierung in der Verwendung des Vetos zwischen Russland und China einerseits sowie den westlichen Vetomächten USA, Großbritannien und Frankreich andererseits → **24**. Diese Gegensätze haben sich durch die neue Kooperation zwischen der Trump-Administration und Putins Regime im VN-Sicherheitsrat abgeschwächt, allerdings nicht zugunsten der regelbasierten Ordnung, sondern zu ihrem Nachteil.

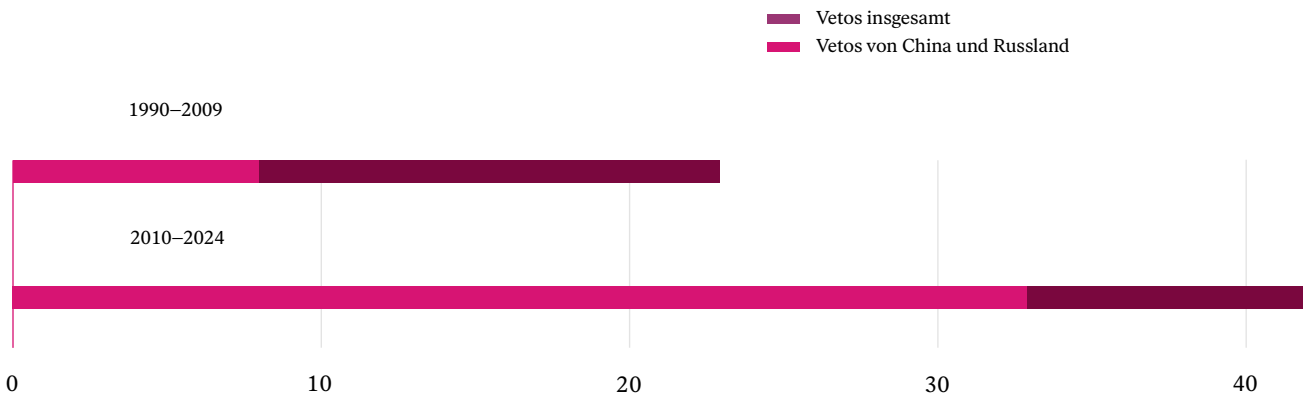
Kernprinzipien der globalen Ordnung werden immer häufiger missachtet

Gleichzeitig intervenieren immer mehr Staaten und Koalitionen in eine wachsende Zahl innerstaatlicher Gewaltkonflikte – und dies oftmals ohne Mandatierung durch die VN. Mit Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine und den israelischen Angriffen auf Gaza, Libanon, Iran und Syrien hat sich die Lage zugespitzt. Insbesondere der offene Rechtsbruch Russlands verdeutlicht das Ausmaß der Missachtung von Kernprinzipien der globalen Ordnung. Zwar hat eine große Mehrheit der 193 VN-Mitgliedsstaaten den Resolutionen zur Verurteilung Russlands in der Generalversammlung zugestimmt, aber jene Resolutionen, die darüber hinaus Russland für Reparationen verantwortlich machen wollten, hatten deutlich weniger Befürworter. Russlands globale Position wird trotz des andauernden Kriegs zunehmend normalisiert, etwa als selbstverständlicher Teilnehmer multilateraler Gremien. Umgekehrt sahen westliche Regierungen trotz breiter internationaler Kritik am militärischen Vorgehen Israels insbesondere in Gaza keinen Anlass, sich von weitgehend normalen Beziehungen zur Regierung Netanjahu abzukehren.

Auch in anderen Feldern, etwa im humanitären Völkerrecht, stehen die Zeichen auf Normverfall. Urteile und Verfahren internationaler Gerichte (Internationaler Gerichtshof, IGH, Internationaler Strafgerichtshof, IStGH) – wie zuletzt insbesondere gegen Russland und Putin, Israel und Netanjahu – folgen in ihrer Interpretation einer Freund-Feind-Logik. Sie werden begrüßt, wenn sie sich gegen die eigenen Gegner:innen richten, kritisiert bis ignoriert, wenn sie Bündnispartner:innen betreffen → **2**.

24 Vetos im VN-Sicherheitsrat

Quelle → **4** / 131



Dieser nur ausschnitthafte Abriss zu Trends in den zentralen Institutionen und Regelwerken der Weltordnung verdeutlicht die Gefahr von Polarisierung. Sie schwächt die Fähigkeit internationaler Normen und Institutionen, Konflikte einzuhegen. Wie die Forschung zu Polarisierung auf innerstaatlicher Ebene zeigt, führt die wechselseitige Bedrohungswahrnehmung dazu, dass Regelverstöße der jeweils eigenen Seite als legitim erscheinen → Friedensgutachten 2023 | **5**. Je schwächer die Institutionen werden, desto größer wird der Druck gerade auf kleinere Staaten, sich einem der Pole zuzuordnen.

Umso dringlicher ist eine Politik, die polarisierungsdämpfend wirkt und die Zusammenarbeit mit jenen Staaten sucht, die sich keinem der vermeintlichen Pole zuordnen.

Ein US-geführter „Westen“ steht zur Disposition

Die Blöcke sind weder in sich geschlossen noch binden sie die Mehrheit der Staaten. Innerhalb der von China geführten Shanghai Cooperation Organisation ist man sich keineswegs einig über den Kurs in der Weltordnung. Mit der Rückkehr Trumps und dem Aufstieg autoritärer Regierungen innerhalb der EU ist auch der „Westen“ als politische Gemeinschaft infrage gestellt. Trumps Drohungen gegenüber Verbündeten und seine Zweifel an den gemeinsamen demokratischen Werten stellen die Idee eines US-geführten westlichen Blocks offen zur Disposition. Der scheidende Vorsitzende der Münchner Sicherheitskonferenz, Christoph Heusgen, resümierte in seiner Abschiedsrede am 16. Februar 2025: „We have to fear that our common value base is not that common anymore“.

Die Polarisierung hat die Weltordnung in Bewegung gesetzt, aber die Richtung, die sie nehmen wird, ist offen. Das gilt insbesondere für die BRICS-Gruppe – zunächst bestehend aus Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika–, die oftmals als antiwestliches Bündnis gilt, tatsächlich aber nicht eindeutig zugeordnet werden kann und unterschiedliche Vorstellungen aus den Weltregionen bündelt. Dort finden sich Anknüpfungspunkte und -partner für eine polarisierungsdämpfende Politik, welche die Bundesregierung und die EU nutzen sollten.

4.2 ↙ Die vermeintlichen neuen Blöcke der Weltpolitik

WIEDERGEBURT DES POLITISCHEN WESTENS VOR DEM ENDE?

Der russische Angriffskrieg wurde als Wiedergeburt des politischen Westens interpretiert (→ Nass 2022), weil sich das transatlantische Bündnis von EU, Großbritannien, Australien, Kanada, Neuseeland, Island, Japan und Südkorea unter Führung der USA als Verteidiger einer liberalen Weltordnung mit freier Marktwirtschaft, Demokratie und Menschenrechten neu entdeckte. Dabei setzte die Polarisierung durchaus früher ein. China gewann seit den 1990er Jahren zunächst ökonomisch, dann auch militärisch und politisch an Macht und betrieb eine zunehmend aktiv gestaltende Außenpolitik, oftmals in Abgrenzung zur Politik der EU oder den USA. Die in den USA vorherrschende Wahrnehmung Chinas als Bedrohung wurde von den europäischen Staaten jedoch nie vollständig übernommen. Sie hatten und haben intensive Handelsbeziehungen mit China, und nicht zuletzt sind einige EU-Mitglieder Partner Chinas in der Belt and Road Initiative (BRI).

Dennoch verschärfte auch die EU ihre Haltung gegenüber China in Reaktion auf dessen Handelspraktiken und stufte das Land 2019 erstmals auch als systemischen Rivalen ein (→ Europäische Kommission 2019). Zugleich verfolgte die EU weiterhin die Strategie, sich aus der wachsenden Rivalität zwischen China und den USA herauszuhalten. Das änderte sich erst mit Russlands Angriff auf die Ukraine, der nicht nur die Idee einer ideologischen Konfrontation zwischen Demokratien und Autokratien popularisierte, sondern eine klassische Bündnisfrage – die Sicherheit Europas – in den Mittelpunkt stellte. Aber nicht nur blieben die Differenzen zwischen Europa und den USA jenseits der Ukraine bestehen, sondern sie haben sich mit dem erneuten Amtsantritt von Donald Trump drastisch verschärft.

Die Differenzen zwischen den USA und Europa verschärfen sich

Anders als das Narrativ vom Systemwettbewerb zwischen Demokratien und Autokratien nahelegt, verlaufen die gegenwärtigen Tendenzen der Erosion der Demokratie und der Autokratisierung quer durch EU und NATO. Nirgends wurde das deutlicher als in der Rede des US-Vizepräsidenten JD Vance auf der Münchner Sicherheitskonferenz, in der er den Europäern vorwarf, die Meinungsfreiheit und damit die Demokratie einzuschränken. Er zweifelte an, ob die USA und Europa überhaupt noch für die gleichen Werte stünden und damit Partner sein könnten. Gleichzeitig diskutieren Beobachter, ob die USA sich unter Trump auf dem Weg zu einem autoritären Regime befinden.

Seit seiner Rückkehr ins Weiße Haus nutzt Trump jede Gelegenheit, die ohnehin brüchige Einigkeit des politischen Westens und die regelbasierte Weltordnung → **25** weiter zu untergraben → **F.** Seine Regierung ignoriert internationale Organisationen, verlässt zentrale Abkommen und handelt außenpolitisch unilateral.

Beispielhaft für diese Dynamik sind Trumps Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen und der Weltgesundheitsorganisation (WHO), seine Strafzölle, aber auch seine außenpolitischen Alleingänge zur Annektierung Grönlands, der Umbenennung des Golfs von Mexiko oder bezüglich eines Ukrainedeals mit Russland.

Auf der Münchner Sicherheitskonferenz machten die USA deutlich, dass sie nicht länger der wichtigste Sicherheitsgarant für Europa sein wollen, da sie ihre strategischen Prioritäten zunehmend in anderen Weltregionen sehen. Diese Ankündigung markiert das vorläufige Ende einer Ära des verlässlichen US-Engagements in Europa und zwingt die europäischen Staaten, sich sicherheitspolitisch neu aufzustellen.

25 Regelbasierte Ordnung

Der Ausdruck regelbasierte Ordnung ist eine politische Schöpfung der späten 2000er Jahre, um die Differenzen zwischen den Staaten über die konkrete Ausgestaltung der internationalen Ordnung zu entschärfen. Sie entzündeten sich insbesondere an dessen liberaler Komponente, d. h. der Betonung von Demokratie und Menschenrechten, die nach dem Ende des Kalten Kriegs deutlich stärker wurden. Bis heute gibt es keine geteilte Definition der regelbasierten Ordnung. Grundsätzlich lässt sie sich als VN-zentrierte Ordnung verstehen, mit den Kernbereichen VN-Charta und insbesondere kollektive Sicherheit (allgemeines Gewaltverbot), multilateralem Handels-, Finanz- und Entwicklungssystem (Welthandelsorganisation, Internationaler Währungsfonds und Weltbank) und der globalen Daseinsfürsorge durch die zentralen VN-Organisationen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Ernährung sowie der zivilen Konfliktbearbeitung durch Recht und Gerichte.

EIN NEUER POL IM (SÜD-)OSTEN?

Sucht man nach organisierten Herausforderern dieses fragilen politischen Westens, fällt der Blick auf die russisch-chinesische Partnerschaft, die sich seit Ausbruch des Ukraine-Kriegs deutlich intensiviert hat, und auf die Organisationen und Staaten in diesem Umfeld. Dazu zählen die Shanghai Cooperation Organization und ihre Mitglieder, Nordkorea, Nicaragua, Iran und Venezuela sowie die neue Allianzbildung rund um die BRICS.

Die intensivierte Partnerschaft zwischen Russland und China zeigt sich im sprunghaften Anstieg des Handelsvolumens, das 2024 mit über 230 Mrd. US-$ einen historischen Höchststand erreichte. China hat seine Rolle als größter Abnehmer russischer Energieexporte ausgebaut. Im Gegenzug exportieren chinesische Unternehmen Konsumgüter und Technologien nach Russland, womit sie mindestens teilweise das Sanktionsregime unterlaufen und die russische Kriegswirtschaft am Laufen halten (→ Sher 2024). Die geteilte Ablehnung westlich-liberaler Normen und ihre zunehmende sicherheitspolitische Kooperation und Koordination in globalen Gremien werden häufig als Belege für eine Allianz oder gar „autokratische Achse“ angeführt (→ Hartmann 2024). Sie fußt aber vor allem auf einem geteilten Widerstand gegen die US-Hegemonie und westlich-liberale Normen. Dies ist eine negative Agenda: Eine gemeinsame Konzeption einer alternativen Ordnung liegt nicht vor (→ Abb/Polianskii 2023).

Der russisch-chinesischen Partnerschaft fehlt eine gemeinsame Vorstellung für eine alternative internationale Ordnung

Ein verfestigter Pol im Süd-Osten ist bislang nicht in Sicht, sondern eher eine von Opportunismus geprägte Kooperation zwischen einzelnen Staaten. Ein wichtiger Impuls für die engere chinesisch-russische Kooperation ist gerade die geteilte Wahrnehmung, Ziel einer westlichen Einhegungspolitik zu sein. Die Gefahr ist groß, dass eine Politik, die China und Russland in einen Topf wirft, zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung wird, die einen solchen „Block" überhaupt erst entstehen lässt. Das gilt umso mehr für die BRICS-Organisation und ihre Mitglieder, die oftmals als neue Speerspitze eines antiwestlichen Blocks angesehen werden.

Die BRICS verstehen sich als Kooperationsplattform für Länder des Globalen Südens. Ziel ist es, Praktiken und Regelwerke der internationalen Ordnung zu verändern, etwa im Bereich von Entwicklungszusammenarbeit, Finanzmärkten und Handel. So haben die BRICS 2014 die New Development Bank geschaffen, um eine alternative Möglichkeit für die Finanzierung von Investitionen zu erschließen und die Abhängigkeit vom US-$ zu reduzieren. Neben Wirtschafts- und Entwicklungszielen wollen die BRICS die Repräsentation der Länder des Globalen Südens in den VN und in anderen internationalen Organisationen erhöhen und deren Strukturen, zum Beispiel den VN-Sicherheitsrat, reformieren. Primär geht es den BRICS um mehr Mitsprache, nicht darum, die Gremien zu entmachten.

Zwar bildet China gegenwärtig das Zentrum der BRICS, es forciert aber keine konfrontative Haltung der BRICS zum Westen. Die Gründungsmitglieder Brasilien und Indien verfolgen ohnehin einen Ansatz, der die Diversifizierung der Außenbeziehungen als Chance ansieht und auf Partnerschaften in alle Richtungen setzt. Offen antiwestliche Länder wie zum Beispiel Russland oder Iran sind in der Minderheit. Auffallend sind dagegen Strategien von Mitglieds- und Partnerländern, Türen offenzuhalten und Risiken abzusichern („hedging"). So hat Saudi-Arabien die Einladung, Mitglied zu werden, bislang nicht angenommen. Dies erklärt sich aus den Beziehungen zu westlichen Staaten, aber auch aus Rivalität mit dem BRICS-Mitglied Iran. Indonesien ist Mitglied der BRICS geworden, beantragt zeitgleich aber eine Mitgliedschaft in der OECD und ist Partner des von den USA initiierten Indo-Pacific-Frameworks → **26**.

Doch diese Anknüpfungspunkte, die die vorhandene Polarisierung dämpfen könnten, bleiben oftmals ungenutzt. Zwar haben beispielsweise China und Brasilien 2024 Friedenspläne für den russischen Krieg in der Ukraine präsentiert, aber kaum mit Nachdruck versehen. China hat seine Möglichkeiten nicht genutzt, Druck auf Russland zur Beendigung des völkerrechtswidrigen Angriffs auszuüben, sondern will eher durch günstige Energieimporte vom Krieg profitieren. Der neutrale Status verschiedener BRICS-Mitglieder wurde bisher nicht genutzt, um Wege zu einem Ende des Kriegs aufzuzeigen.

26 BRICS-Erweiterungen

Die BRICS-Organisation ist deutlich gewachsen und hat an politischer Bedeutung gewonnen. Sie wurde 2009 von Brasilien, Russland, Indien und China gegründet. 2010 kam Südafrika hinzu. 2024 folgten vier weitere Staaten: Ägypten, Äthiopien, Iran und die Vereinigten Arabischen Emirate. Anfang dieses Jahres wurde Indonesien das zehnte Vollmitglied. Im Rahmen des letzten BRICS-Summits 2024 in Kazan, Russland, wurde zudem die neue Kategorie einer BRICS-Partnerschaft geschaffen. Brasilien, das in diesem Jahr die Präsidentschaft innehat, verkündete, dass zum 1. Januar 2025 insgesamt neun Länder den Status BRICS-Partner erhalten und über 30 weitere Länder ihr Interesse bekundet hätten, als Mitglieder oder Partner zu kooperieren (→ Presidência da República Brasil 2025).

Die Polarisierung führt bislang nicht zu kohärenten Blöcken. Zugleich lässt sich auch nur ein kleiner Teil der 193 Staaten überhaupt diesen Polen zuordnen, und der rasante Verfall der transatlantischen Partnerschaft unter der erneuten Präsidentschaft Trumps fördert die Multipolarisierung. Auch die BRICS sind kein Nukleus eines antiwestlichen Blocks, sie sind nicht eindeutig zuzuordnen und repräsentieren teils sehr unterschiedliche Positionen und Ansprüche auf Mitgestaltung der Weltordnung. Sie bieten, wie im Folgenden dargestellt wird, Anknüpfungspunkte für eine polarisierungsdämpfende Politik in den Weltregionen.

BRICS: Eine Kooperationsplattform für Länder des Globalen Südens, aber kein antiwestlicher Block

4.3 ↙ Die Weltregionen: Bewegung eine Richtung geben

Asien gilt als bevölkerungsreichste und wirtschaftlich dynamischste Region sowie als zentraler Austragungsplatz für den Wettbewerb um die Zukunft der Weltordnung. Es beherbergt mit China nicht nur den wichtigsten Herausforderer der USA, sondern eine Reihe weiterer Staaten, die Ansprüche auf die Mitgestaltung einer zukünftigen Ordnung erheben.

Zugleich ist Asien von geopolitischen Verwerfungen gekennzeichnet. Konflikte bestehen zwischen Staaten, die entweder mehr Kooperation mit dem politischen Westen suchen oder diese ablehnen. Besonders konfliktanfällig sind das geteilte Korea, aber auch Chinas Ansprüche auf eine Wiedervereinigung mit Taiwan und die Inbesitznahme maritimer Territorien im Ost- und Südchinesischen Meer. Als Reaktion auf Chinas expansive Politik haben die betroffenen Staaten im vergangenen Jahrzehnt ihre sicherheitspolitische Kooperation mit den USA verstärkt. Die entstehenden Frontlinien verlaufen oft quer zu Regimeunterschieden oder institutionellen Gruppierungen.

Dies zeigt der Vergleich der beiden großen asiatischen BRICS-Staaten: China verfolgt eine ambitionierte Politik, den eigenen Einfluss im Globalen Süden zu vergrößern – durch wirtschaftliche Kooperation und durch eine normative Agenda, die die Souveränität und die Existenzberechtigung nichtdemokratischer Regime betont.

Indien hingegen verfolgt trotz seiner machtpolitischen Rivalität mit China und seiner demokratischen Verfassung eine ähnliche Agenda, wenn es um die Entwicklung der BRICS-Gruppe geht. In Delhi wie auch in Peking ist jedoch kaum Motivation zu einer Blockbildung erkennbar. Vielmehr verfolgen beide Regierungen eine eigenständige Großmachtpolitik, die den eigenen Sicherheitsinteressen dient.

China und Indien verfolgen jeweils eigenständige Großmachtpolitik

Der Aufstieg Chinas hat seinen demokratischen Nachbarn einen klaren Impuls zu einer engeren Anlehnung an die USA und den politischen Westen sowie dessen liberal-demokratischen Agenda gegeben. Das gilt insbesondere für Taiwan, aber auch für Japan und Südkorea (→ Ha 2023).

Das US-amerikanisch-chinesische Ringen um Einfluss schlägt sich vor allem in Südostasien nieder, wo kleinere Staaten wie Vietnam, Thailand oder die Philippinen sowohl enge wirtschaftliche Kontakte mit China als auch sicherheitspolitische Kooperation mit den USA unterhalten. Sie haben kein Interesse, in eine Blockkonfrontation verwickelt zu werden. Stattdessen soll ihre Eigenständigkeit durch eine Diversifizierung von Anlehnungsoptionen und Partnerschaften verteidigt werden (multi-alignment) – auch und gerade mit der EU, deren Eintreten für eine regelbasierte Ordnung anerkannt wird (→ ISEAS 2024). Die Heterogenität Asiens ist im Stimmverhalten zu Resolutionen der VN-Generalversammlung ersichtlich, wie etwa im Fall der Verurteilung von Russlands Invasion in der Ukraine (ES-11/1). Nur Nordkorea stimmte mit Nein; Staaten wie China, Indien oder Vietnam, die enge Beziehungen zu Russland, aber auch umfangreiche Wirtschaftsbeziehungen zum politischen Westen unterhalten, enthielten sich. Mit „Ja“ stimmten hingegen die zahlreichen US-Alliierten in der Region, aber auch weitere Staaten der ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). Bei der Resolution ES-10/21 zu einem sofortigen Waffenstillstand in Gaza enthielten sich hingegen die engsten US-Alliierten Japan, Südkorea und die Philippinen sowie Indien; der Rest der Region trug sie überwiegend mit.

Wie sich die Staaten Asiens auch positionieren, ein Faktor eint sie: ein übergeordnetes Interesse an wirtschaftlicher Entwicklung und Stabilität. Darin bieten sich vielfältige Anknüpfungspunkte für Europa. Besonders die ASEAN-Staaten sind zunehmend wichtige Partner für die Diversifizierung des europäischen Außenhandels. Die seit 2009 pausierten Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen sollten wieder aufgenommen und die Förderung der nötigen Konnektivitäts-Infrastruktur zur strategischen Priorität des Infrastrukturinvestitionsprogramms (Global-Gateway-Programm) der EU gemacht werden. Mit ASEAN besteht auch ein gemeinsames Interesse an einer regelbasierten Weltordnung, die den Wettstreit der Großmächte einhegt. Dieses Kooperationspotenzial wird leider nicht immer genutzt, auch weil von europäischer Seite weitergehende Bekenntnisse zu liberaldemokratischen Normen verlangt werden.

Asiatische Staaten: politisch uneinig, aber interessiert an ökonomischer Entwicklung und Stabilität

Lateinamerika ist nicht nur geographisch Teil des Westens. Es wird auch politisch häufig dem erweiterten Westen zugeschlagen. Aus Sicht der USA gilt Lateinamerika bis heute als privilegierte Einflusssphäre, in der externe Mächte gemäß der Monroe-Doktrin von 1823 nichts zu suchen haben. Wie die USA betonen auch die EU und Deutschland die „gemeinsamen Werte“: Im Unterschied zu anderen Regionen des Globalen Südens ist Lateinamerika seit Jahrzehnten fast durchweg demokratisch verfasst. Dies schlägt sich auch in internationalen Institutionen nieder. Nicht nur sind die Länder Lateinamerikas gemeinsam mit den USA und Kanada Mitglieder der Organisation Amerikanischer Staaten OAS, auch gehören mit Chile, Costa Rica, Kolumbien und Mexiko vier Länder der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, OECD, an, drei weitere (Argentinien, Brasilien, Peru) sind Beitrittskandidaten. Argentinien, Brasilien und Kolumbien gelten den USA zudem als „major non-NATO allies“ – als wichtigste Bündnispartner außerhalb der NATO.

Aus Sicht Lateinamerikas sind die Beziehungen zu Europa und vor allem zu den USA hingegen ambivalent. Sowohl die hegemonialen Ansprüche der USA als auch die lange Geschichte von US-Interventionen haben ein starkes Autonomiestreben erzeugt. Dies hat sich einerseits in verstärkten Bemühungen um regionale Kooperation ohne US-Beteiligung niedergeschlagen – etwa im Rahmen der Gemeinschaft Lateinamerikanischer und Karibischer Staaten (CELAC) sowie der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR). Andererseits hat die breitere Süd-Süd-Kooperation deutlich zugenommen, insbesondere mit China. Argentinien, Brasilien, Chile, Ecuador, Mexiko, Peru und Venezuela haben mit China eine „comprehensive strategic partnership“ abgeschlossen. Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua und Peru haben Freihandelsabkommen mit der Volksrepublik (→ Roy 2025). Für Brasilien sind die BRICS ein bedeutsames Format der Süd-Süd-Kooperation, das zuletzt allerdings für Kontroversen in der Region gesorgt hat. So hat Argentinien unter seinem dezidiert pro-US-amerikanischen Präsidenten Javier Milei die Einladung zur Mitgliedschaft in der BRICS ausgeschlagen. Gleichzeitig hat Brasilien die geplante Assoziierung Venezuelas in Reaktion auf die allzu offensichtlich gefälschte Wiederwahl von Nicolás Maduro verhindert.

Globale Polarisierung stellt sich in Lateinamerika primär als Großmachtrivalität zwischen den USA und China dar. Bei allen Differenzen dominiert der Versuch, sich der Blockbildung zu entziehen und möglichst gute Beziehungen zu beiden Seiten zu pflegen. Diese Strategie wird in der Region als neues, „aktives“ non-alignment diskutiert, als Ablehnung einseitiger Anlehnung an eine der Großmächte (→ Fortin/Heine/Ominami 2023).

Staaten Lateinamerikas versuchen sich der Blockbildung zwischen China und den USA zu entziehen

Zugleich geht es insbesondere Brasilien um die aktive Gestaltung der multipolaren Weltordnung, die für Lateinamerika einen Abbau asymmetrischer Abhängigkeiten und einen Zuwachs an Handlungsspielräumen verspricht. Non-alignment bedeutet nicht Neutralität, sondern zielt auf ein internationales Engagement mit unabhängiger Agenda – allerdings in der Regel eher gemäß nationaler Prioritäten als im Sinne eines kollektiven Handelns Lateinamerikas. Dies hat sich auch in den globalen Kontroversen über den

russischen Krieg in der Ukraine und den israelischen Krieg in Gaza niedergeschlagen. In beiden Fällen hat sich die Region uneinheitlich positioniert, dennoch sind dominante Trends erkennbar. So überwog die Ablehnung des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands, bei deutlich ausgeprägter Distanz zur US-amerikanischen und europäischen Strategie der umfassenden Sanktionierung und massiven militärischen Unterstützung der Ukraine. Während die meisten Regierungen den terroristischen Angriff der Hamas scharf verurteilten, positionierten sie sich deutlich kritischer gegenüber Israel und seiner Kriegsführung in Gaza als die USA oder die EU.

Mit der Rückkehr Trumps ins Weiße Haus wird diese Strategie des aktiven non-alignments einerseits riskanter. So drohen allen, die den USA die Gefolgschaft verweigern, drastische Gegenmaßnahmen. Andererseits unterminiert die neue Trump-Regierung die ohnehin prekäre Glaubwürdigkeit der USA als verlässlicher Partner Lateinamerikas und unterstreicht so die Bedeutung möglichst diversifizierter Außenbeziehungen. Das traditionell ausgeprägte Interesse lateinamerikanischer Regierungen an einer auf Kooperation und Frieden ausgerichteten internationalen Politik dürfte in diesem Zusammenhang nur weiter ansteigen. Allerdings nimmt zugleich auch das Misstrauen gegenüber der Fähigkeit multilateraler Institutionen, Normen durchzusetzen, zu.

Afrika Die afrikanischen Staaten müssen seit ihrer Unabhängigkeit in einer Weltordnung zurechtkommen, in der sie ökonomisch benachteiligt sind und die von wechselnden Großmächten bestimmt wird. Die Unterstützung für verlässliche internationale Regelwerke, die geteilte Werte und Güter absichern, ist deshalb aus afrikanischer Perspektive kein „nice to have“, sondern eine Überlebensstrategie.

Die aktuellen machtpolitischen Verschiebungen betreffen Afrika in drei Dimensionen. Erstens lässt sich ein zunehmender Wettbewerb zwischen den USA und dem politischen Westen einerseits und China und Russland andererseits beobachten. Das zeigt sich etwa an konkurrierender Infrastruktur- und Investitionspolitik der EU (Global Gateway Initiative) und Chinas (BRI), aber auch an einer zunehmend auf Konkurrenz ausgerichteten Rhetorik. Gleichzeitig haben China und Russland ihre militärische Präsenz auf dem afrikanischen Kontinent ausgebaut, etwa durch neue Militärbasen, Sicherheitsabkommen und Waffenexporte (→ Ferragamo 2023). In den meisten Fällen geht der Ausbau militärischer Präsenz mit einem Zugang zu zentralen Ressourcen einher (etwa Gold in Mali und der Zentralafrikanischen Republik). Aus afrikanischer Perspektive hat die Situation konkurrierender Angebote auch Vorteile: Sie eröffnet Handlungsmacht, die Blöcke gegeneinander auszuspielen und zum eigenen Vorteil wechselnde Allianzen einzugehen.

Zweitens sind die afrikanischen Staaten negativ von der Erosion internationaler Normen und Institutionen betroffen. Die Blockade des VN-Sicherheitsrats hat Konsequenzen für eine Vielzahl von Gewaltkonflikten auf dem Kontinent, denen die VN tatenlos zusehen muss, ebenso wie für die finanzielle Unterstützung afrikanischer Friedensinitiativen.

Der Wegfall von 18 % des WHO-Budgets durch den Austritt der USA wird massive Auswirkungen auf die Gesundheitspolitik und den Zugang zu medizinischer Versorgung in den afrikanischen Staaten haben. Die Krise internationaler Rüstungskontrolle ist ein zentraler Treiber für den aktuell blutigsten Krieg auf dem Kontinent im Sudan → **1**. Die Erosion internationaler Souveränitätsprinzipien bedeutet, dass Ruanda ohne Druck aus dem Westen einen Rache- und Eroberungskrieg im Ostkongo führen kann.

Afrikanische Staaten unterstützen die regelbasierte Ordnung – sie soll jedoch auch die westlichen Staaten binden

Aus afrikanischer Perspektive ist eine regelbasierte, auf geteilten Werten aufbauende Ordnung eine wichtige Errungenschaft. Sie verspricht sowohl eine Absicherung vor einseitiger Abhängigkeit als auch Verlässlichkeit. Eine Mehrheit der afrikanischen Staaten hat deshalb auch Russlands Angriff auf die Ukraine verurteilt (→ Götz et al. 2023). Doch muss diese Ordnung aus afrikanischer Sicht auch mächtige Staaten und namentlich den politischen Westen binden. Im Zuge der Verurteilung des russischen Angriffskriegs haben deshalb viele afrikanische Staaten Doppelmoral und Widersprüche innerhalb der westlichen Ordnungspolitik der letzten Dekaden angeprangert – beispielsweise im Hinblick auf die NATO-Intervention in Libyen. Im israelisch-palästinensischen Konflikt unterstützen die meisten afrikanischen Staaten die palästinensische Seite, obwohl einige, darunter Ghana und Kenia, zuletzt ihre guten Beziehungen zu Israel ausgeweitet haben. Auf dem AU-Gipfel im Februar 2024 verurteilten die afrikanischen Staats- und Regierungschefs die israelische Offensive in Gaza und unterstützten die Klage Südafrikas gegen Israel vor dem IGH.

Drittens fördern die aktuellen machtpolitischen Verschiebungen Konfliktlinien innerhalb der Region. Die Putsche der letzten Jahre, vor allem in Westafrika, haben dazu geführt, dass sich Militärregierungen – auch mithilfe russischer Sicherheitskooperation – an der Macht festsetzen und demokratische Standards erodieren. Das hat negative Auswirkungen für afrikanische Regionalorganisationen wie die AU, deren Handlungsmacht durch die Autokratisierung ihrer Mitglieder zunehmend schwindet. Dabei wären gerade sie wichtig, um gemeinsame afrikanische Positionen zu formulieren und zur Neugestaltung einer regelbasierten internationalen Ordnung beizutragen.

In dieser Situation kommt es für die meisten afrikanischen Staaten nicht in Frage, sich an eine der Großmächte anzulehnen. Denn der Großteil von ihnen kann es sich nicht leisten, nur eine Seite zu wählen. Dass non-alignment ein Imperativ der Abhängigkeit ist, wird im politischen Westen nur selten erkannt. Andere Staaten, darunter auch die Militärregierungen von Mali oder dem Tschad, wählen eher die Strategie des multi-alignment, indem sie offen ihre Partnerschaft mit Russland zelebrieren, sich gleichzeitig aber Kooperationen mit dem Westen offenhalten. Die Betonung von Souveränität und die Ablehnung externer Bevormundung wird auch von bisher wichtigen Partnern des Westens wie dem Senegal verfolgt. Statt dies als Ausdruck russischer Einflussnahme und Desinformationspolitik zu deuten, sollte es als Potenzial afrikanischer Staaten gelesen werden, eine strategischere und gestaltende Rolle einzunehmen.

Westasien und Nordafrika (WANA) umfassen eine Gruppe von Ländern, die aufgrund der geopolitischen und -ökonomischen Bedeutung der Region über Jahrhunderte hinweg Großmachtpolitik und -wettbewerb ausgesetzt waren. Die Regionalmächte sehen den gegenwärtigen Wettbewerb der Großmächte vor allem als Chance, den eigenen Handlungsspielraum zu vergrößern. Konkret zeigen sich zwei Tendenzen: Die Anlehnung an konkrete Großmächte, aber auch das Offenhalten von Optionen (alignment und multialignment). Ersteres findet sich beim Iran und dessen Alliierten (Hizbollah im Libanon, Syrien bis zum Sturz des Assad-Regimes, Houthis im Jemen). Sie suchen den Schulterschluss mit Russland und China, was vor allem durch ökonomische Interessen, u. a. im Bereich Energie, sowie durch das Umgehen von internationalen Sanktionsregimen motiviert ist. Das zweite Lager (Marokko, Algerien, Ägypten sowie die Golf-Monarchien Saudi-Arabien, VAE und Katar) zielt auf multialignment, um die eigene strategische Autonomie zu vergrößern und wahlweise mit dem westlichen Lager oder mit China und Russland zu kooperieren. Außenpolitik dient dabei vorwiegend dem Erhalt des eigenen politischen Regimes. Die regelbasierte Ordnung spielt ebenso wenig eine Rolle wie Regionalorganisationen, die entweder wenig Bedeutung haben (Arabische Liga) oder den Interessen einer Regionalmacht dienen (Golfkooperationsrat).

In Westasien und Nordafrika suchen manche Regierungen den Schulterschluss mit Russland und China, andere wollen sich verschiedene Möglichkeiten offenhalten

Diese Trends, alignment und multialignment, sind vor dem Hintergrund einer doppelten regionalen Polarisierung in den 2010er Jahren zu verstehen, die sich um Macht und Einfluss in der Region sowie um die innerstaatliche Ordnung in WANA-Ländern entwickelte. Zu Beginn der 2020er Jahre setzte Entspannungspolitik ein, unter anderem durch die von China vermittelte Annäherung zwischen Saudi-Arabien und Iran im Jahr 2023. Saudi-Arabien und VAE ermöglichte dies, die Priorität auf wirtschaftliche Entwicklung zu legen mit dem Ziel, in einer zunehmend multipolaren Welt ein Zentrum zwischen Asien sowie Europa und den USA zu werden. Während bereits unter Trump 1 die Rivalität mit China stark zunahm und Europa im Zuge des Ukraine-Kriegs drängte, sich gegen Russland zusammenzuschließen, ließen sich WANA-Länder nicht in das westliche Lager ziehen. Zwar unterstützten sie die VN-Resolutionen der Generalversammlung 2022 und 2023, die Russlands Krieg gegen die Ukraine verurteilten, schlossen sich wirtschaftlichen Sanktionen aber nicht an.

Eine Zäsur könnte zukünftig der Israel-Gaza-Krieg werden → Friedensgutachten 2024 | **F.** Erstens haben die USA und zahlreiche europäische Länder durch die als einseitig pro-israelisch wahrgenommene Haltung in den Augen der breiten Bevölkerung der WANA-Region jegliche Glaubwürdigkeit als Vertreter einer regelbasierten Ordnung verspielt. Auf Seiten der Staatsführungen hat dies bislang zu keinen signifikanten Änderungen ihrer Außenpolitik geführt. Die Abraham-Abkommen bestehen fort, nur die Normalisierungsbestrebungen zwischen Saudi-Arabien und Israel werden so bald wahrscheinlich keine vertragliche Gestalt annehmen. Zweitens hat China gezeigt, dass es trotz immer stärkerer wirtschaftlicher Vernetzung weiterhin keine aktive politische Rolle in der Region spielen möchte. Drittens haben die dramatischen Verluste der mit dem Iran alliierten Gruppen und Staaten dazu geführt, dass Russland das Assad-Regime fallen ließ.

Dadurch hat Russland nun geopolitisch Probleme, seinen Zugang zum Mittelmeer und seine „Strahlkraft“ als vertrauensvoller Unterstützer von Autokratien zu wahren.

Kurz: Die politische Anziehungskraft beider Pole ist gering, die wirtschaftliche dagegen in beide Richtungen sehr ausgeprägt. Auch in den für die EU zentralen Bereichen Migrationskontrolle und (grüne und fossile) Energielieferungen kooperieren WANA-Länder gern, um die eigene strategische Position zu verbessern, Ressourcen zu generieren, und damit ihre politischen Regime zu stabilisieren. Negative Auswirkungen der Kooperation bei der Migrationskontrolle sowie Konfliktpotenziale einer auf Export ausgerichteten grünen Energiewirtschaft werden wenig bis gar nicht bearbeitet (→ Weipert-Fenner 2025).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Weltordnung ist in Bewegung, aber die Richtung ist offen. Die Pole sind bislang kaum handlungsfähig. Das gilt für den Pol um China und Russland, in dem eher opportunitätsgetrieben zusammengearbeitet wird, ebenso wie für den politischen Westen, der, abgesehen von der Unterstützung der Ukraine, wenig Konsens demonstrierte; und selbst das ist passé. Die neue US-Regierung zeigt kein Interesse an der regelbasierten Weltordnung. Zugleich droht sie den eigenen Bündnispartnern, wie z. B. Kanada, Dänemark und zuletzt der Ukraine. Diese Drohungen werden insbesondere bei kleineren Staaten dazu führen, dass sie sich den USA anschließen, um Kosten zu vermeiden; sie erhöhen zugleich die Motivation, sich von den USA zu emanzipieren. China steht hierfür mehr als bereitwillig zur Verfügung.

Emanzipation ist auch das Stichwort für Europa und Deutschland. Daraus folgt kein Alleingang, sondern ein Ansatz, Unterstützer:innen zu finden, mit denen man der Polarisierung etwas entgegensetzen und die internationalen Regelwerke stützen kann.

Dieser Ansatz kann auf breiten Rückhalt in den Weltregionen setzen. Zentral dafür ist dreierlei. Erstens müssen die Interessen der jeweiligen Regionen beziehungsweise der Staaten in ihnen stärker berücksichtigt werden, das heißt, Europa und Deutschland müssen Zugeständnisse machen. Asien ist offen für eine regelbasierte Ordnung, aber nicht für deren liberal-demokratische Ausprägung. Afrika erwartet eine glaubwürdige Selbstbindung an Regeln und Institutionen als Basis gemeinsamer Kooperation. Lateinamerikanische Partner:innen mögen Deutschland und Europa in Wertefragen näherstehen, auch sie halten aber wenig von Belehrungen und Doppelstandards. Auch Auswüchse wie die Zurückweisung der Legitimität internationaler Gerichtshöfe in der Befassung mit Israel-Palästina durch einige Staaten des Westens müssen gestoppt werden. Zweitens erwarten alle Regionen gleichberechtigte Mitsprache in internationalen Institutionen und Fairness im Handel und in der Regulierung, mithin die Bereitschaft, unfaire Handelspraktiken und -regeln, etwa im Bereich der Standardsetzung, abzustellen. Fairen Handel, der auch die Chance auf nachhaltige Entwicklung beinhaltet, gilt es insbesondere bei grüner Energie zu berücksichtigen:

Partnerschaften rund um grünen Wasserstoff, die Deutschland in verschiedenen Weltregionen abschließt, sehen sich in ihrer aktuellen Form teils dem Vorwurf des Neokolonialismus ausgesetzt und bergen zahlreiche Konfliktpotenziale. Drittens müssen sich Deutschland und Europa deutlicher als bisher als Alternative zu den USA auf der einen und zu China/Russland auf der anderen Seite positionieren – als Pol der regelbasierten Ordnung. Dabei geht es nicht um Äquidistanz. Europa steht für eine menschenrechtsbasierte, liberaldemokratische Ordnung. Für die globale Ebene kann das Ziel aber nur darin bestehen, eine Strategie des dünnen Multilateralismus zu entwickeln, der Kernregeln und Institutionen bewahren oder reformieren kann, während anspruchsvollere Regeln und Werte nurmehr für jene Staaten und Regionen gelten, die sich an sie binden wollen. Das bedeutet nicht, sie aufzugeben, aber die Kooperation mit anderen nicht an die Einhaltung dieser Werte zu binden.

Statt weiterhin auf einen permanenten Sitz im VN-Sicherheitsrat zu drängen, könnte Deutschland sich für eine Wiederbelebung des ‚United for Peace'-Ansatzes stark machen, um die Wirkmacht der Generalversammlung der VN gegenüber dem Sicherheitsrat zu erhöhen.

Um das zu erreichen, müssen die Weltregionen differenziert betrachtet werden. Die Länder des Globalen Südens wissen um ihren gewachsenen Einfluss und sind willens, die unterschiedlichen Blöcke auch opportunistisch gegeneinander auszuspielen. In dieser eher multi- als bipolaren Welt wird Bündnis- und Ordnungspolitik anspruchsvoller, weil sie mit mehr Unübersichtlichkeit und wechselnden Opportunitäten rechnen muss: Gefragt sind nicht die großen Würfe, sondern das beharrliche Bemühen um themenspezifische Allianzen und die Aufrechterhaltung basaler internationaler Regeln im Interesse einer absehbar prekären Friedensordnung.

Autor:innen

Dr. Pascal Abb
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Felix Bethke (Koordination)
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff (Koordination)
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Jonas Driedger
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Sascha Hach
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Ivan Kharitonov
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Stefan Kroll
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Dirk Peters
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Mikhail Polianskii
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Irene Weipert-Fenner
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Antonia Witt
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Jonas Wolff
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

Abb, Pascal/Polianskii, Mikhail 2023: With Friends Like These: The Sino-Russian Partnership Is Based on Interests, Not Ideology, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 11: 2, 243–254.

Europäische Kommission 2019: EU-China – Strategische Perspektiven, JOIN (2019) 5 final, in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52019JC0005; 28.03.2025.

Ferragamo, Mariel 2023: Russia's Growing Footprint in Africa, in: https://www.cfr.org/backgrounder/russias-growing-footprint-africa; 25.04.2024.

Fortin, Carlos/Heine, Jorge/Ominami, Carlos (Hrsg.) 2023: Latin American Foreign Policies and the New World Order: The Active Non-Alignment Option, London.

Götz, Elias/Kaas, Jonas Gejl/Knudsen, Kevin Patrick 2023: How African States Voted on Russia's War in Ukraine at the United Nations – And What It Means for the West, in: https://www.diis.dk/en/research/how-african-states-voted-on-russias-war-in-ukraine-the-united-nations-and-what-it-means; 25.04.2024.

Ha, Chae Kyoun 2023: South Korea's Value Diplomacy, in: Search of a Global Pivotal Role. Royal United Services Institute, 22.06.2023.

Hartmann, Jannik 2024: Russia's Axis of Autocrats, in: Internationale Politik Quarterly, 11.12.2024, in: https://ip-quarterly.com/en/russias-axis-autocrats; 28.03.2025.

ISEAS – Yusof Ishak Institute 2024: The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report, in: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf; 28.03.2025.

Leykin, Sara 2024: Strategic Caution and Multi-Alignment: BRICS and the Middle East at War. Italian Institute for International Political Studies, 24.10.2024, in: https://www.ispionline.it/en/publication/strategic-caution-and-multi-alignment-brics-and-the-middle-east-at-war-188231; 28.03.2025.

Naß, Matthias 2022*:* Krieg gegen die Ukraine; Die Torheit des Wladimir Putin, in: ZEIT online, 08.06.2022, https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-06/krieg-ukraine-wladimir-putin-russland; 21.04.2025.

Presidência da República Brasil 2025: Nine Nations Announced as BRICS "Partner Countries", in: https://www.gov.br/planalto/en/international-agenda/brics/nine-nations-announced-as-brics-2018partner-countries2019; 28.03.2025.

Roy, Diana 2025: China's Growing Influence in Latin America. Council on Foreign Relations, 10.01.2025, in: https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri; 28.03.2025.

Sher, Nathaniel 2024: Behind the Scenes: China's Increasing Role in Russia's Defense Industry, in: Carnegie Politika, 06.05.2024, in: https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/05/behind-the-scenes-chinas-increasing-role-in-russias-defense-industry?lang=en; 21.04.2025.

Weipert-Fenner, Irene 2025: Green Hydrogen Production in Tunisia. Towards a Comprehensive Conflict Analysis, PRIF Report, 02/2025.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

22 /117
Anteil der Vertragsstaaten, die ihren Berichtspflichten nachkommen
World Trade Organization: Committee on Subsidies and Countervailing Measures - Notification Provisions under the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – Background note by the Secretariat, in: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=309384,305142,298821,293239,283468,273375,272424,263532,252748,244179&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True; 07.04.2025.

23 /117
Entwicklung regionaler Handelsabkommen (1948–2024)
World Trade Organization: Regional Trade Agreements (RTAs) Database, in: https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx; 09.04.2025.

24 /118
Vetos im VN-Sicherheitsrat
United Nations. Dag Hammarskjöld Library. Veto List
in: https://research.un.org/en/docs/sc/quick; 09.04.2025.

5

2025 / Für eine Abkehr von Fluchtpolitik als Sicherheitspolitik / GESELLSCHAFTLICHER FRIEDEN

5.1 ↘ Gesellschaftliche Polarisierung und Politisierung der Flüchtlingsfrage

5.2 ↘ Geflüchtete – ein Sicherheitsrisiko?

5.3 ↘ Versicherheitlichung der Fluchtpolitik

5.4 ↘ Was ist die Alternative?

↓ EMPFEHLUNGEN

1 **Kriminalisierung von Geflüchteten entgegenwirken** Probleme der inneren Sicherheit dürfen nicht zu einem Generalverdacht gegenüber Schutzsuchenden führen. Die Politik sollte auf populistische Maßnahmen verzichten, die später ohnehin vor Gerichten keinen Bestand haben oder absehbar die von ihnen proklamierten Ziele nicht erreichen.

2 **Flüchtlingsschutz strategisch denken und umsetzen** Repressionen gegen Schutzsuchende tragen weder zur inneren Sicherheit bei noch mindern sie die Belastung der Sozialsysteme. Der Bund sollte gemeinsam mit Ländern und Kommunen die Infrastruktur für die Aufnahme, Versorgung und Integration von Geflüchteten nachhaltig verbessern.

3 **Ressourcen verlagern** Anstelle des Aufbaus einer kostenintensiven Infrastruktur der Abschottung und Abschiebung sollte in eine zügige Integration der Geflüchteten investiert werden. In diesem Zusammenhang sollten psychologische Angebote ausgebaut werden.

4 **Humanitäre Aufnahme ausbauen statt einschränken** Die Bundesregierung sollte Umsiedlungskontingente erweitern, weitere humanitäre Aufnahmeprogramme für Schutzbedürftige einrichten und Barrieren für die Familienzusammenführung abbauen.

5 **Flüchtlingsschutz mit Friedenspolitik verbinden** Die Bundesregierung sollte in die Friedensförderung, Vorbeugung von Konflikten und nachhaltige Lösung von langanhaltenden Vertreibungssituationen in Krisenregionen investieren. Rückführungen sollten nicht erzwungen werden. Von Migrationsabkommen ist abzusehen, wenn im Partnerland Menschenrechte systematisch verletzt werden.

6 **Europäische Lösungen suchen** Die Bundesregierung sollte sich auf europäischer Ebene für eine solidarische Einwanderungs- und Verteilungspolitik einsetzen und auf der Einhaltung von menschenrechtlichen Standards bestehen. Die EU sollte gemeinsame Programme der humanitären Aufnahme und Seenotrettung entlang der wichtigsten Fluchtrouten einrichten.

7 **Debatte über Geflüchtete versachlichen** In (sozialen) Medien, im politischen Diskurs und in der Bildungsarbeit gilt es, Angst-, Hass- und Neiddebatten gegenüber Geflüchteten zu überwinden und die Herausforderungen, die sich bei der Integration von Geflüchteten stellen, nüchtern zu diskutieren.

GESELLSCHAFTLICHER FRIEDEN / Für eine Abkehr von Fluchtpolitik als Sicherheitspolitik /

Die Fluchtpolitik polarisiert die öffentliche Meinung wie kein anderes Thema. Die Politik macht Schutzsuchende als Sicherheitsrisiken aus und verspricht, die Anzahl der Geflüchteten durch Grenzsicherung und „konsequente Abschiebungen“ drastisch zu verringern. Selbst wenn dies gelingen sollte, wird sich die Sicherheitslage dadurch nicht automatisch verbessern. Das Grundproblem, dass sich immer mehr Menschen auf der Flucht befinden, wird so ebenfalls nicht aus der Welt geschafft. Es bedarf daher einer kohärenten und strategisch ausgerichteten Fluchtpolitik.

5.1 ↙ Gesellschaftliche Polarisierung und Politisierung der Flüchtlingsfrage

Seit dem sprunghaften Anstieg der Zahl der Schutzsuchenden in Deutschland in den Jahren 2015/16 → **27** hat sich der politische, mediale und gesellschaftliche Diskurs stetig verschärft. Vor allem die sozialen Medien avancierten zu wesentlichen Katalysatoren der Entstehung und Verbreitung negativer Stereotype über Geflüchtete. In ihnen wurde massenhaft Desinformation verbreitet, die vor allem in digitalen Echokammern widerhallte. Geflüchtete wurden zu Sündenböcken diverser gesellschaftlicher Missstände erklärt – vom Aufbrechen des gesellschaftlichen Zusammenhalts über Kriminalität bis hin zu Belastungen der Sozialsysteme. Somit entstand das Bild, dass der Staat die Kontrolle über die Regulierung der Zuwanderung verloren habe. Dies zog einen generellen Vertrauensverlust der Bevölkerung in staatliche Institutionen nach sich. Zudem hat sich in den vergangenen Jahren die Problematisierung von Migration und Asyl aus dem rechtspopulistischen Lager in den politischen Mainstream verschoben. Vor allem unter dem Eindruck der verheerenden, von Geflüchteten ausgeführten Gewalttaten von Mannheim, Solingen, Magdeburg, Aschaffenburg und München wurden Geflüchtete als ein zu priorisierendes Sicherheitsrisiko wahrgenommen.

27 Zahlen zu Geflüchteten in Deutschland/Europa

Bis Mitte 2024 lebten insgesamt 3,48 Mio. Geflüchtete in Deutschland. Darunter befanden sich 43.616 Asylberechtigte sowie 727.881 Personen mit Flüchtlingsschutz. Subsidiären Schutz erhielten insgesamt 351.388 Personen. Zudem erhielten 3.206 Personen eine Duldung nach §60a im Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Darüber hinaus befanden sich 1,1 Mio. Flüchtlinge aus der Ukraine mit temporärem Schutzstatus in Deutschland. Die Entwicklung der Asylantragszahlen weist seit 1995 erhebliche Schwankungen auf. Besonders viele Anträge wurden Ende der 1990er Jahre sowie in den Jahren 2015 und 2016 mit Höchstwerten von insgesamt 476.649 beziehungsweise 745.545 Anträgen gestellt. Seitdem haben sich die Zahlen stabilisiert.

Im Jahr 2024 wurden insgesamt 250.945 Anträge gestellt, davon 229.751 Erstanträge und 21.194 Folgeanträge. 45 % der Asylantragsteller sind zwischen 18 und 34 Jahre alt, 15 % sind Kinder unter vier Jahren. Insgesamt sind zwei Drittel der Antragsteller männlich. Hinsichtlich der Staatsangehörigkeit stellen Syrien, Afghanistan und die Türkei mit insgesamt 61 % aller Erstanträge die wichtigsten Herkunftsländer der Personen dar, die einen Asylantrag gestellt haben. Im internationalen Vergleich gehört Deutschland weiterhin zu den wichtigsten Aufnahmeländern in Europa. Im Jahr 2024 wurden europaweit 996.805 Asylanträge gestellt, was einem Rückgang von 5 % gegenüber 2023 entspricht (→ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2024, Eurostat 2025).

Die SPD und die Grünen haben Schritt für Schritt ihre vergleichsweise liberalen Positionen aufgeweicht, ohne ein überzeugendes Konzept für eine Fluchtpolitik vorlegen zu können. Die CDU/CSU wiederum vollzog nach Ende der Ära Merkel eine migrationspolitische Wende. Unter anderem hatte sie das Ziel, ihre eigene Politik zu verschärfen um auf diese Weise der AfD ihr Kernthema zu nehmen und damit den kontinuierlichen Aufstieg der Rechtspopulisten zu brechen. Die Fluchtpolitik gewann einen solch hohen Stellenwert, dass sie mittlerweile als existenziell für den Fortbestand der Demokratie erachtet wird: In der Konsequenz weichte das von der CDU/CSU am 31. Januar 2025 eingebrachte Zustrombegrenzungsgesetz, für das im Bundestag die AfD mit dem Gros der CDU/CSU (und der FDP) stimmte, die vielfach zitierte Brandmauer zur AfD auf – wenngleich das Gesetz keine Mehrheit fand. Das Gesetz hätte den Zuzug von Familienangehörigen verschärft und der Bundespolizei mehr Zuständigkeiten übertragen. Weder direkt noch indirekt hätte es jedoch die Sicherheit im Land verbessert, was etwa die Rede des damaligen Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion Friedrich Merz im Bundestag am 29. Januar 2025 suggerierte. Hätte das Gesetz den Bundestag passiert, wäre es ohnehin im Bundesrat gescheitert. So stand das Gesetz vor allem symbolisch für eine restriktive Fluchtpolitik der CDU/CSU.

Der hohe Stellenwert der Fluchtpolitik führte dazu, dass die CDU die „Brandmauer“ zur AfD aufweichte

Vor dem Hintergrund der aufgeheizten politischen Stimmung rund um die Bundestagswahlen 2025 fokussiert dieser Beitrag auf die sicherheitspolitische Dimension der Fluchtpolitik. In einem ersten Schritt legen wir dar, ob und inwiefern die Anwesenheit von Geflüchteten tatsächlich einen signifikanten Einfluss auf die innere Sicherheit in Deutschland hat. In einem zweiten Schritt sollen die Logiken und Maßnahmen betrachtet werden, mit denen die Bundesregierung reagiert und so ein sicherheitspolitisches Verständnis der Fluchtpolitik vorantreibt. Schließlich schlagen wir einen alternativen Ansatz vor.

5.2 ↙ Geflüchtete – ein Sicherheitsrisiko?

Die schrecklichen Gewalttaten von Mannheim (31. Mai 2024), Solingen (23. August 2024), Magdeburg (20. Dezember 2024), Aschaffenburg (22. Januar 2025) und München (13. Februar 2025), die Geflüchtete begingen, haben dazu beigetragen, dass große Teile der Öffentlichkeit Geflüchtete als ein zentrales Risiko für die öffentliche Sicherheit in Deutschland ausmachen. Anders als von langer Hand geplante Sprengstoffattentate, die darauf zielen, möglichst verheerende Auswirkungen und hohe Opferzahlen zu erreichen, handelt es sich bei den genannten Taten um in der Planung und Durchführung wenig aufwendige Aktionen, die Einzeltäter entweder mit Messern oder mit Autos durchführten. Messerverbote, Waffenverbotszonen und bessere Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen, wie sie Bundes- und Landesregierungen vorsehen, können das Risiko solcher Attentate vermindern. Völlig verhindern können sie solche Anschläge jedoch nicht. Eine hundertprozentige Sicherheit ist – zumal in einer freiheitlichen Ordnung – nicht herstellbar.

Unter den fünf Attentätern waren drei Afghanen, ein Syrer und ein Saudi. Die Motivlage bei diesen Attentaten ist uneinheitlich. Wenngleich die Ermittlungen in den jüngsten Fällen noch nicht abgeschlossen sind, spielten islamistische Motive bei den Anschlägen von Mannheim, Solingen und München eine wichtige Rolle; beim Attentat von Magdeburg war der Täter dagegen ein bekennender Anti-Islamist. Auffällig ist, dass die Täter von Magdeburg und Aschaffenburg schwerwiegende psychische Probleme aufweisen. Auch der Aufenthaltsstatus der Geflüchteten war unterschiedlich: Während den Attentätern von Solingen und Aschaffenburg die Abschiebung drohte, verfügten die Täter von Mannheim und München über befristete Aufenthaltsgenehmigungen; der Attentäter von Magdeburg hatte Asyl erhalten. Allein der Attentäter von Aschaffenburg war bereits durch Gewalttaten polizeilich bekannt. Ungeachtet dieser schrecklichen Einzeltaten lassen sich geflüchtete Menschen nicht pauschal als Sicherheitsrisiko markieren. Gegenwärtig gibt es weder konkrete Hinweise, dass islamistische Terrorzellen oder andere Auftraggeber Geflüchtete gezielt rekrutieren, noch lässt sich in der Forschung ein Zusammenhang zwischen Radikalisierung und Migrationserfahrung nachweisen. Mangelnde gesellschaftliche Teilhabe und Wahrnehmungen von Ungleichbehandlung und Diskriminierung tragen dagegen dazu bei, dass sich Menschen radikalisieren (→ Neitzert et al. 2024: 10-12; Dittmar/Gesing 2020). Zudem machten mehr als die Hälfte aller Geflüchteten traumatische Erfahrungen während ihrer Flucht (→ Brücker et al. 2019). Lange vor der schrecklichen Gewalttat von Aschaffenburg kritisierten Ärzt:innen und Verbände die grundsätzlich mangelhafte und jüngst noch weiter eingeschränkte psychotherapeutische Versorgung geflüchteter Menschen (→ Deutsches Ärzteblatt 2024).

Geflüchtete Menschen sind nicht per se ein Sicherheitsrisiko

Die Attentate intensivierten ein diffuses Unsicherheitsgefühl, das die Bevölkerung verstärkt mit Geflüchteten in Verbindung bringt. So werden Geflüchtete vor allem mit einer erhöhten Kriminalität assoziiert. Seit der Silvesternacht 2015/16 in Köln ist der Medienkodex bezüglich der Nennung der Herkunft von Tatverdächtigen deutlich aufgeweicht worden. Bestand einst Konsens, dass diskriminierende Verallgemeinerungen zu vermeiden seien, hat sich inzwischen die mediale Praxis etabliert, ausländische Tatverdächtige deutlich häufiger als solche kenntlich zu machen, als es ihrem statistischen Anteil entspricht: 19-mal häufiger im TV, 32-mal häufiger in Printmedien (→ Hestermann 2019). Dies suggeriert, dass die Kriminalität in Deutschland generell von Ausländer:innen und spezifisch von Geflüchteten ausgeht.

Die Anschläge der jüngsten Zeit haben das Gefühl der Unsicherheit in der Bevölkerung erhöht

Dieses Bild ist allerdings irreführend. Ein Blick in die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik (PKS) und auf Einflusseffekte und mögliche Ursachen für die Kriminalitätsrate von Zugewanderten[1] zeigt, dass die Lage weitaus komplexer ist (→ Bundesministerium des Inneren und für Heimat 2025). Dabei geht es nicht um eine Relativierung der Kriminalitätsrate oder um die Bagatellisierung von Unsicherheitsgefühlen in der Bevölkerung. Von 1.967.731 Tatverdächtigen im Jahr 2024 waren 8,7% Zugewanderte (172.203). Damit nahm der Anteil von tatverdächtigen Zugewanderten im Bereich der Allgemeinkriminalität (ohne ausländerrechtliche Verstöße) laut Lagebild des BKA um 3,6% im Vergleich zum Vorjahr ab, während 2023 noch ein Anstieg von 25,1% zum Vorjahr konstatiert wurde. Die Zahlen der PKS spiegeln aber nicht das tatsächliche Kriminalitätsgeschehen im Land wider. Die Statistik erfasst nur ermittelte Tatverdächtige. Die Feststellung der Schuld sowie das Dunkelfeld von Straftaten sind nicht abgebildet. Eine gestiegene Anzeigebereitschaft kann ebenfalls eine Rolle bei einem Anstieg der Kriminalitätsstatistik spielen. Das Anzeigeverhalten kann durch eine gestiegene Sensibilisierung für Straftaten und eine höhere öffentliche Aufmerksamkeit beeinflusst werden (→ Dreißigacker et al. 2023: 6). Dabei kommt zum Beispiel die Berichterstattung in den Medien zum Tragen. Zudem ist die Bereitschaft, eine Straftat anzuzeigen, höher, wenn Betroffene bei dem mutmaßlichen Täter von einem Migrationshintergrund ausgehen. Auch polizeiliches Kontrollverhalten an kriminalitätsbelasteten Orten führt zu einer höheren Erfassung von Straftaten und Tatverdächtigen.

Das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. (ifo-Institut) kommt in einer Studie vom Februar 2025 zu dem Ergebnis, dass Migration keinen systematischen Einfluss auf die Kriminalitätsrate im Aufnahmeland hat (→ Alipour/Adema 2025). Die höhere Kriminalitätsrate von Ausländer:innen erklären die Autor:innen mit der hohen Kriminalitätsdichte in Ballungsräumen, in denen zugewanderte Menschen hauptsächlich leben. Dort liege die Kriminalitätsrate von Ausländer:innen nicht über der vom Rest der Bevölkerung. 47 % der Schutzsuchenden sind unter 30 Jahre alt und mehr als die Hälfte männlich. Jugenddelinquenz, Genderfaktoren, biografische und soziale Faktoren müssen bei Bewertung der Zahlen zu Kriminalität durch zugewanderte Personen ebenso berücksichtigt werden (→ Uslucan 2021: 15–21).

Die Kriminalitätsrate ist von vielen Faktoren abhängig

Für eine Bearbeitung dieser Einflussfaktoren gibt es jedoch bereits geeignete Maßnahmen unabhängig von Extremismusprävention, nämlich im Rahmen von Programmen der Kriminalitäts- und Gewaltprävention, die angewendet werden könnten. Sich von Extremismusprävention als Lösungsansatz zu verabschieden, setzt den entsprechenden politischen Willen und die Bereitstellung von Mitteln und Strukturen voraus. Um die Zahl der Geflüchteten zu reduzieren, ist der Familiennachzug stark eingeschränkt worden. Doch gerade stabile Familienstrukturen spielen als Resilienzfaktor gegen Radikalisierung eine wichtige Rolle (→ Lützinger 2010), insbesondere für junge, allein eingereiste Menschen, die sich ohne sozialen und familiären Halt in einem ihnen völlig fremden Land zurechtfinden müssen.

Das Bild der Kriminalität durch Schutzsuchende ist also deutlich komplexer als öffentlich meist dargestellt. Politiker:innen und Medien müssen daher Daten mit mehr Vorsicht und mehr Interpretationskontext verwenden, um Irreführung durch verkürzte Darstellung zu vermeiden. Außerdem ist es dringend notwendig, die eigentlichen Ursachen für Entwicklungen in der Kriminalitätsstatistik zu nennen und die richtigen Lehren zu ziehen.

Schließlich ist nicht die Anzahl der Zugewanderten entscheidend, sondern die Migrationsdynamik. Die PKS weist darauf hin, dass Erstaufnahmeunterkünfte – Geflüchtete sind dort auf engstem Raum dem Nichtstun ausgesetzt, was unweigerlich das Konfliktpotenzial erhöht (→ Christ et al. 2017) – zu wesentlichen Rekrutierungsfeldern der organisierten Kriminalität (unter anderem Drogen) avancieren und mit einem erhöhten Kriminalitätsgeschehen korrelieren. Wenn mehr Geflüchtete länger in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht sind, hat dies somit entscheidende sicherheitspolitische Folgen. Der verbreiteten Annahme, Kriminalität habe etwas mit Herkunft oder Nationalität zu tun, steht entgegen, dass eine restriktive Integrationspolitik die soziale Benachteiligung von Geflüchteten strukturell bedingt und somit kriminalitätsfördernd wirkt.

Eine restriktive Integrationspolitik verstärkt Kriminalität

Die ausgeführten Polarisierungstendenzen zeitigen nachweislich negative Wirkungen auf den gesellschaftlichen Frieden. Sowohl gegenüber Geflüchteten als auch gegenüber Behördenvertreter:innen, Politiker:innen und Unterstützer:innen von Asylsuchenden hat Gewalt zugenommen (seit 2024: 20 %). Im politischen Diskurs kommen Geflüchtete als gefährdete Gruppe gar nicht vor, obgleich sie selbst immer häufiger Opfer von Straftaten werden und die Angriffe auf Unterkünfte seit 2022 deutlich zunehmen. Die Gesellschaft droht in eine Abwärtsspirale sozialer Spaltung zu geraten: Wahrnehmungen von Unsicherheit, soziökonomischer Benachteiligung und kultureller Überfremdung sind der Nährboden für Polarisierung und Radikalisierung, die sich gegen marginalisierte Bevölkerungsteile richten. Letztere reagieren ebenfalls mit einer Radikalisierung (Co-Radikalisierung), wodurch die Gefahr einer gewaltsamen Eskalation zunimmt. Dies verstellt einen differenzierten Blick auf die eigentlichen Herausforderungen und die Strategien und Lösungsansätze, um ihnen zu begegnen.

5.3 ↙ Versicherheitlichung der Fluchtpolitik

Die Politik reagiert auf die genannten Gewalttaten und das wachsende, diffuse Unsicherheitsgefühl in der Bevölkerung mit einer immer restriktiveren Fluchtpolitik. Diese sogenannte „Versicherheitlichung" der Fluchtpolitik, die bereits in den vergangenen drei Jahrzehnten angelegt war, schritt im letzten Jahr rasant voran. Anhand von drei konkreten Sicherheitspolitiken wollen wir zeigen, dass diese Politik a) oftmals gegen geltendes Recht verstößt, b) vom Aufwand her unverhältnismäßig ist und c) zu Lasten der Menschen- und Flüchtlingsrechte von Schutzsuchenden geht. Grundlegendes Prinzip aller Maßnahmen ist eine Politik der Abschottung, Ausgrenzung und Abschiebung. So findet eine Engführung auf Sicherheits- und Abwehrmaßnahmen statt, deren vornehmliches Ziel es ist, die Zahl der Geflüchteten drastisch zu verringern. Die gängige Argumentation ist: Wenn weniger Geflüchtete im Land sind, verbessert sich die Sicherheitslage.

SICHERHEITSPAKETE

Unter dem Druck, nach dem islamistisch motivierten Attentat von Solingen am 23. August 2024 politische Handlungsfähigkeit zu beweisen, erließen die Bundesregierung sowie die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg „Sicherheitspakete". Diese stellten einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Bekämpfung von islamistischem Terrorismus und der Eindämmung von Flucht her. Die schnell entworfenen Maßnahmenpakete folgten gängigen Reaktions- und Argumentationsmustern und wurden maßgeblich von tagespolitischen Agenden bestimmt, statt auf Erkenntnissen der Präventionspraxis aufzubauen und langfristige Strategien zu entwerfen. Die Sicherheitspakete zeichneten sich zudem durch eine Unverhältnismäßigkeit der Maßnahmen aus. Aufgrund der Straftaten von Einzelpersonen wurden weitreichende Maßnahmen beschlossen, die die Gesamtheit der Geflüchteten betrafen. Dies beförderte eine zunehmende Verschränkung von Flucht mit Kriminalisierung (crimmigration), bis dahin, dass Bagatelldelikte zu Abschiebungsgewahrsam führen können. Das Vorhaben der anlasslosen Kontrolle birgt zudem die Gefahr von diskriminierender Polizeipraxis und racial profiling (→ Jacobsen 2024: 145). Künstliche Intelligenz, die massiv zum Einsatz kommen soll, droht gesellschaftliche Vorurteile und diskriminierende Strukturen zu reproduzieren – zulasten von Menschen, die Gruppen angehören, die ohnehin marginalisiert und nun weiter kriminalisiert werden. Es ist zudem fraglich, ob das Ziel, extremistische Anschläge und Gewaltkriminalität durch vermehrte Abschiebung straffälliger, gewaltbereiter Menschen zu verhindern, erreicht werden kann. So ignorieren die Sicherheitspakete, dass die mit einem unsicheren Aufenthaltstitel verbundene Perspektivlosigkeit und Prekarität sowie die fehlende soziale Stabilität zentrale Triebfaktoren für Radikalisierung darstellen. Schließlich fällt auf, dass einige Sicherheitsmaßnahmen sehr schnell aus der Situation heraus getroffen wurden. Sie verstoßen offensichtlich gegen geltendes EU-Recht. Das zeigen zwei Beispiele des am 31. Oktober 2024 in Kraft getretenen Bundesgesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems:

Die Sicherheitspakete der Länder enthalten unverhältnismäßige Maßnahmen gegenüber Geflüchteten

- Die Neuregelung im §60 AufenthG senkt die Hürden für eine Aberkennung des Schutzstatus und wendet bei Verurteilungen das Jugendstrafrecht an.[2] Jedoch urteilte der Europäische Gerichtshof im Jahr 2023, dass allein die Verurteilung nicht für eine Aberkennung des Flüchtlingsstatus ausreicht. Nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist die Abschiebung von Geflüchteten unzulässig. Das deutsche Rechtssystem ist zur angemessenen Bestrafung von Rechtsvergehen ausreichend und eine Verbüßung der Strafe in Deutschland angemessen. Bei Abschiebungen in ein (vermeintliches) Herkunftsland ist das Verbüßen der Strafe für begangene Verbrechen nicht garantiert. Zudem muss abgewogen werden, welche Konsequenzen die Zurückgeführten in ihrem Heimatland zu befürchten hätten. In jedem Einzelfall muss zudem geprüft werden, ob die verurteilte Person in Deutschland eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt.
- Das neue Gesetz erlaubt, Schutzsuchenden Sozialleistungen zu streichen, wenn der zuständige Mitgliedsstaat – entsprechend der Dublin-Regelung – der Rückübernahme zugestimmt hat und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ihre Ausreise in den zuständigen Staat für „rechtlich und tatsächlich möglich“ hält. In der aktuellen Form verstoßen diese Regelungen ebenfalls gegen EU-Recht.

Die in den Sicherheitspaketen beschlossenen Maßnahmen sind in der Summe ungeeignet, um Sicherheitsprobleme zu lösen. Die Abschiebungen im angekündigten Ausmaß sind weder durchführbar, noch werden sie die Anschlagsgefahr signifikant verringern. Auch das Kriminalitätsaufkommen wird sich nicht maßgeblich verringern, wenn die Ursachen dafür nicht adressiert werden, indem die Lebenssituation Schutzsuchender verbessert wird. Dazu gehören der Ausbau psychologischer Angebote, bessere soziale Integration (zum Beispiel durch dezentrales Wohnen), schnellere Aufnahme in den Arbeitsmarkt und ein leichterer Familiennachzug. Hier verfolgt allein das Sicherheitspaket von Schleswig-Holstein einen integrativeren Weg.

RÜCKKEHRINFRASTRUKTUR

Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Zahl der in Deutschland ohne Aufenthaltsrecht aufhältigen Ausländer:innen durch Rückführungen zu verringern. Dabei bleibt die öffentliche Debatte um das vermeintliche Vollzugsdefizit höchst unscharf und erweckt einen falschen Eindruck, da sie grob vereinfachend die (unzuverlässigen) Zahlen des Ausländerzentralregisters zu Ausreisepflichtigen denen der tatsächlich Ausgereisten pro Jahr gegenüberstellt. Sie berücksichtigt dabei nicht die Geduldeten, deren Ausreisepflicht aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Gründe temporär ausgesetzt ist. Ihr Anteil an der Statistik der formal Ausreisepflichtigen beträgt über die letzten Jahre hinweg mehr als 80 % → **28**. Zudem sind nur knapp 60 % der formal Ausreisepflichtigen abgelehnte Asylbewerber:innen. Die restlichen 40 Prozent bestehen aus einer heterogenen Gruppe. Sie umfasst sowohl Personen, die als Tourist:innen, internationale Student:innen und Fachkräfte eingereist sind und ihren jeweiligen Aufenthaltsstatus verloren haben, als auch junge Menschen, die mit einer Duldung geboren wurden, weil auch ihre Familie keine Aufenthaltserlaubnis besaß (→ Rose/Schießl, 2024: 43).

Nachdem Bundeskanzler Olaf Scholz am 20. Oktober 2023 „Abschiebungen im großen Stil“ angekündigt hatte, verstärkte die Bundesregierung den Druck auf die Ausländerbehörden mit dem Ergebnis, dass sich 2024 die Anzahl der Abschiebungen im Vergleich zum Vorjahr um ein Viertel erhöhte. Den unmittelbar Ausreisepflichtigen 2024 (42.296) stehen 20.084 erfolgte Abschiebungen gegenüber, darunter mehr als ein Viertel Dublin-Rückführungen in andere EU-Staaten. Die häufigsten Destinationen waren 2024 Georgien

28 Ausreisepflichtige im Ausländerzentralregister (AZR)

Quelle → **5** /153

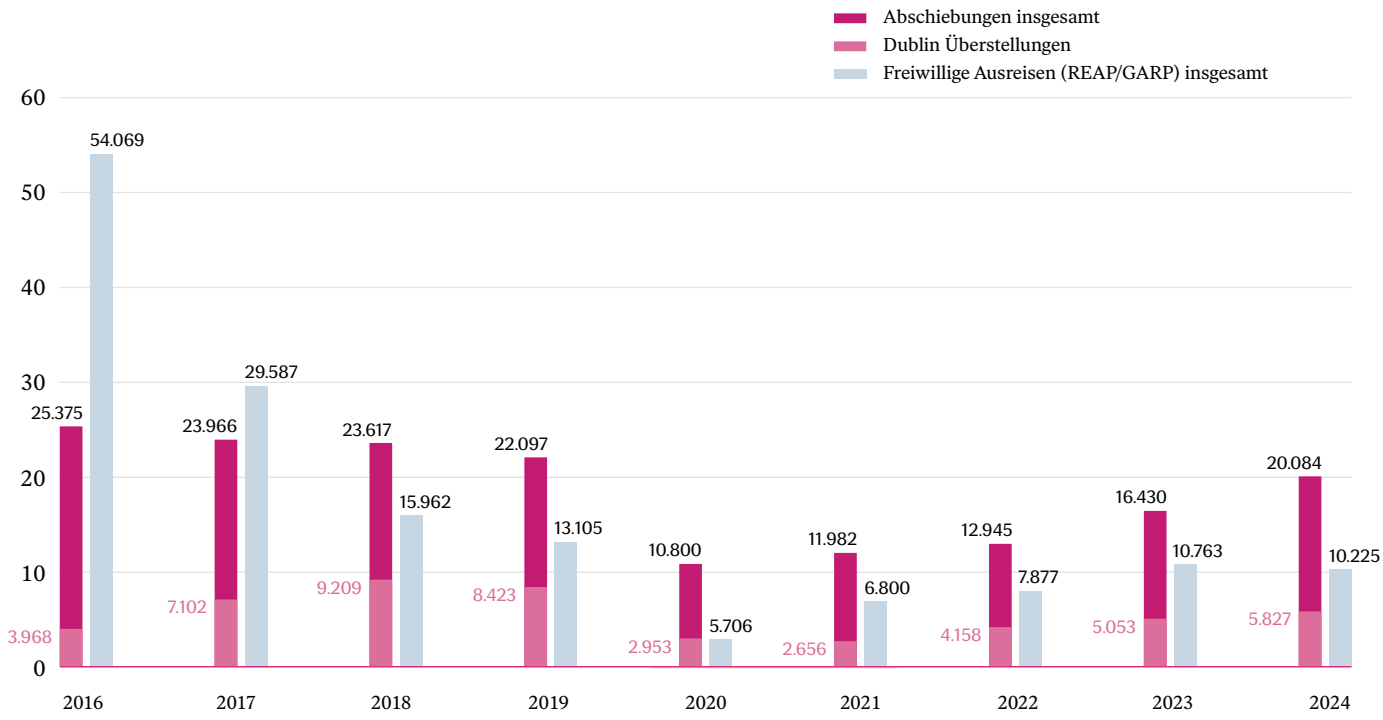
in Tausend

(1.650 Personen), Nordmazedonien (1.274), Albanien (1.034), die Türkei (993) und Serbien (957). Im Einklang mit der EU-Rückführungsrichtlinie sollen sogenannte freiwillige (unterstützte) Rückführungen gegenüber Zwangsabschiebungen bevorzugt werden. Sie sind günstiger, gelten als humaner und werden selten rechtlich angefochten. Allerdings war die Zahl sogenannter freiwilliger Ausreisen (REAG/ GARP) 2024 mit 10.225 Personen etwa halb so groß wie die der Abschiebungen → **29**. Im EU-Vergleich der Gesamtrückführungen (Abschiebungen und sogenannte freiwillige Rückkehr) stand Deutschland in den ersten neun Monaten des Jahres 2024 an zweiter Stelle nach Frankreich und vor Spanien, wobei Deutschland die Abschiebungsstatistik in diesem Zeitraum eindeutig anführt, vor Frankreich, Kroatien und Italien.

32.567 Rückführungen – also mehr als anderthalbmal so viele wie die 20.084 erfolgten Abschiebungen – scheiterten 2024 vor der Übergabe an die Bundespolizei und weitere 1.150 während oder nach der Übergabe (davon 314 Dublin-Abschiebungen) (→ Deutscher Bundestag 2025: 17, 19). Die Gründe dafür sind, dass Abzuschiebende sich entziehen, die Behörden rechtliche Rahmenbedingungen missachten (mehr als 50 % der Abschiebehaftanordnungen sind Rechtsverstöße, → Asylum Information Database 2024: 202, 203) und Geflüchtete Rechte in Anspruch nehmen, die eine Abschiebung verzögern oder verhindern. So gibt es im Abschiebungsvollzugsprozess zahlreiche Umsetzungslücken[3] und es treten Unterbrechungen auf.[4]

29 Abschiebungen und freiwillige Ausreisen

Quelle → **5** /153



Demgegenüber betreiben deutsche Behörden einen sehr hohen Aufwand[5], um Rückführungen zu ermöglichen – sowohl Abschiebungen als auch sogenannte freiwillige Rückkehr. Problematisch sind vor allem Fälle, in denen die Geflüchteten gar keine Papiere vorweisen können. Die deutschen Behörden scheuen keine Kosten für die Identitätsklärung von Geflüchteten und für Abschiebeflüge, zumal diese oft von FRONTEX übernommen werden.[6] Der materielle und administrativ-bürokratische Aufwand, um Abschiebungen vorzubereiten und durchzuführen, setzt den Grundsatz der Angemessenheit außer Kraft.

Bestehende Rückkehrinfrastrukturen werden stetig ausgebaut. Schlüsselakteur im deutschen Rückführungsregime sind die kommunalen Ausländerbehörden, die dafür verantwortlich sind, die Rückführungen umzusetzen (Vollzug). Die Entscheidungen darüber trifft das BAMF. Für die sogenannten freiwilligen Rückführungen gibt es eine Vielzahl an Organisationen (beispielsweise Wohlfahrtsverbände, die Internationale Organisation für Migration und Nichtregierungsorganisationen) und Förderlinien mit starken Unterschieden innerhalb und zwischen den Bundesländern, die neben staatlichen Anbietern koexistieren. Verschiedene Bundesländer haben zusätzliche Behörden, unter anderem zentrale Ausländerbehörden, geschaffen, um die Effektivität im Abschiebevollzug zu steigern, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und das populistisch aufgebaute Vollzugsdefizit zu beseitigen. Um die Ausländerbehörden zu entlasten, übernehmen einzelne zentrale Ausländerbehörden spezialisierte Aufgaben wie Datenträgerauslesung, die Zuständigkeit für den Bereich Rückführungstransport, zentrale Flugbuchung, Passersatzpapierbeschaffung oder die Zuständigkeit für sogenannte Gefährder. So sind teure Parallelstrukturen entstanden, für deren Mehrwert die Evidenz bislang aussteht. Verbunden damit sind Investitionen in Datenbanken und Technologien, die den Informationsaustausch zwischen EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten und Herkunftsstaaten von Geflüchteten erleichtern sollen. Allerdings bleibt der praktische Nutzen oft aus, weil Ausländerbehörden aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts selbst innerhalb des gleichen Regierungsbezirks teilweise unterschiedliche digitale Systeme nutzen, die untereinander nicht kompatibel sind. Ein Großteil des Aufwands hat damit zu tun, dass das Handeln der Personen, die abgeschoben werden sollen, oft unkalkulierbar ist. Um dem zu begegnen, haben die Behören verschiedene Verfahren und Mechanismen etabliert. So werden Abschiebungen zentral statt lokal koordiniert, die Vollzugseinrichtungen für Abschiebehaft erweitert und das Personal der Bundespolizei (Personenbegleiter:in Luft) und teilweise der Ausländerbehörden speziell geschult. Damit konzentriert sich der Ressourceneinsatz primär auf die einzelnen Abzuschiebenden statt auf die Herkunfts- beziehungsweise Zielländer – eine fragliche Priorisierung. Statt die Probleme zu lösen, die der Fluchtmigration zugrunde liegen, werden oftmals die Grund- und Menschenrechte von Schutzsuchenden verletzt.

Abschiebungen und Rückführungen sind aufwendig und erzeugen hohe Kosten

EXTERNALISIERUNG DES FLÜCHTLINGSSCHUTZES AN DIE EUROPÄISCHEN AUSSENGRENZEN

Erklärtes Ziel der Bundesregierung und der EU ist es, die Zahl der ankommenden Schutzsuchenden zu verringern. Die west- und nordeuropäischen Länder hatten sich 1997 mit der Einführung der Dublin-Richtlinie der primären Zuständigkeit für Asylverfahren entledigt. Sie verlagerten die Verantwortung auf die Länder Süd- und Ostmitteleuropas, die an der Außengrenze des Schengenraumes liegen. In der Folge investierte die EU in den Ausbau der Sicherung der Außengrenze, etwa durch Überwachungs- und Kontrollinfrastruktur und den Aufbau der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX. Die vorgelagerte Kontrolle der EU-Außengrenze, der Kampf gegen Schleuser und die Steuerung „irregulärer Migration" avancierten zu zentralen Elementen europäischer Nachbarschafts-, Entwicklungs- und Außenpolitik. Die EU handelte multilaterale Partnerschaftsabkommen mit Herkunfts- und Transitländern in Osteuropa, Nordafrika und Westasien aus, setzte Pilotvorhaben in diesen um und etablierte regionale Dialogformate. Dies hatte teils verheerende Konsequenzen, wie der Konflikt im Sudan zeigt → **1**.[7] Zudem setzen EU-Mitgliedsstaaten auf bilaterale Migrationspartnerschaften: So unterzeichnete Deutschland Migrationsabkommen (unter anderem mit Georgien, Kenia, Marokko und Usbekistan), um vor allem Rückführungen in diese Länder zu erleichtern. Insbesondere das 2014 ausgehandelte EU-Türkei Rückübernahmeabkommen und der im März 2016 zwischen der EU und der Türkei verabschiedete Aktionsplan zur Kooperation bei der Bewältigung der „Flüchtlingskrise" sollten die Migrationskontrolle weiter auslagern und die Zahl der neu ankommenden Schutzsuchenden in der EU senken (→ İneli-Ciger et al., 2024; Lemberg-Pedersen, 2024).

Der Versuch, die Zuwanderung außerhalb der EU-Grenzen zu regulieren, kann jedoch nicht den grundlegenden Konstruktionsfehler des Dublin-Systems kaschieren. So fehlt ein geordnetes Verfahren, um Schutzsuchende nach der Einreise in die EU umzusiedeln oder weiterzuverteilen. Aufgrund zum Teil fehlender Registrierung und höchst prekärer Aufnahmebedingungen nach ihrer Ankunft macht sich das Gros der Geflüchteten eigenständig auf den Weg nach West- und Nordeuropa, um dort geregelte Asylverfahren zu durchlaufen, zu ihren Familienangehörigen zu ziehen oder ihre langfristige Perspektive zu sichern. Zwischen 2014 und 2023 wurde ein Drittel (35 %) aller Asylanträge in der EU allein in Deutschland gestellt (→ EUROSTAT 2025), obwohl die Schutzsuchenden zuvor durch andere EU-Länder reisten und Deutschland im Sinne der Dublin-Regeln eigentlich nicht für sie zuständig war. Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) behebt die grundlegenden Konstruktionsfehler nicht. Im Gegenteil, der im Juni 2024 inkraft getretene Pakt für Migration und Asyl bekräftigt die Dublin-Prinzipien und forciert die Verlegung von Verfahren an die EU-Außengrenze. Der Pakt sieht vor (→ Bendel 2024):

In der EU fehlt ein geordnetes Verfahren, um Schutzsuchende zu verteilen

- eine verbesserte Sicherung der Außengrenzen, etwa durch bessere Koordination, „robustere" Grenzverfahren und effiziente Asyl- und Migrationsdatenbanken;

- schnellere und effizientere Asylverfahren, die unmittelbar an der Außengrenze umgesetzt und zu mehr direkten Rückführungen führen sollen;
- ein wirksameres System der Solidarität und Verantwortungsteilung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere eine gegenseitige praktische und finanzielle Unterstützung, aber ohne eine Umverteilung der Schutzsuchenden;
- die Einbettung in umfassende internationale Partnerschaften mit dem Ziel, Ausreisen in die EU zu verhindern, die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zu verbessern, und legale Wege, zum Beispiel zur Arbeitsmigration, zu fördern.

Die Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre lassen bezweifeln, dass die GEAS-Reform die Zahl der Geflüchteten in der EU wesentlich reduzieren wird. Stattdessen werden sich die Bedingungen für Schutzsuchende massiv verschlechtern. Menschliches Leid, Gewalt und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen werden bewusst in Kauf genommen:

- Entlang der Außengrenze der EU sind rechtsfreie Räume entstanden, in denen die gewaltsame Rückweisung von Geflüchteten gegen geltendes Völkerrecht erfolgt. Pushbacks sind an den Grenzen zwischen Griechenland und der Türkei, Kroatien und Bosnien-Herzegowina, Polen und Weißrussland sowie im Mittelmeer vielfach belegt (→ Kasparek 2024). Geflüchtete entlang der EU-Außengrenze sind rassistischen Übergriffen und willkürlicher Gewalt ausgesetzt – auch durch staatliche Akteure (→ Lorenz/Etzold 2022).
- Ende 2024 lebten etwa 170.000 Migrant:innen in Lagern und Aufnahmeeinrichtungen in Süd- und Osteuropa, insbesondere in Italien, Griechenland und den Ländern des westlichen Balkans.[8] Viele Erstaufnahmeländer unterlaufen seit vielen Jahren systematisch die Aufnahme- und Schutzstandards der EU. In den sogenannten hot spots auf den Ägäis-Inseln halten griechische Behörden Schutzsuchende über viele Monate in Flüchtlingslagern fest, verlangsamen bewusst Asylverfahren, trennen Familien und schaffen gefängnisähnliche Bedingungen, um eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Solche Praktiken gelten als Blaupause für restriktivere „beschleunigte“ Verfahren im Sinne des Paktes.
- Im Mittelmeer sind seit 2014 über 31.000 Geflüchtete ertrunken oder gelten als vermisst.[9] Der Migrationspakt enthält keine zielführenden Maßnahmen zum Schutz der Geflüchteten, die auf dem Seeweg versuchen, Europa zu erreichen. Trotz Einsatz von satellitengestützten Überwachungssystemen und der Ausweitung der Kompetenzen von FRONTEX gibt es kein Mandat für ein gemeinsames Seenotrettungsprogramm. Im Gegenteil: Länder wie Italien und Malta kriminalisieren nicht-staatliche Seenotretter als Schleuser.

- Die Auslagerung der Migrationskontrolle verschlechtert die Bedingungen für Schutzsuchende jenseits der EU. Geflüchtete in Nordafrika sind schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt: In Libyen sind Zwangsarbeit, Inhaftierung, Erpressung, Folter und Vergewaltigung in Lagern durch Milizen und den von der EU finanzierten „Grenzschutz“ an der Tagesordnung. In Tunesien und Algerien werden Geflüchtete rassistisch ausgegrenzt und willkürlich in der Sahara ausgesetzt – oftmals mit Todesfolge. Sogar im Niger greift die vorgelagerte Migrationskontrolle der EU-Außengrenze tief in die Mobilitätsrechte der Bürger:innen der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ein (→ Bernau 2024).

Wie diese Beispiele zeigen, lösen die Auslagerung der Asylverfahren an die EU-Außengrenze und die verschärfte Grenzsicherung die zugrunde liegenden Probleme nicht. Vielmehr untergraben sie die Menschen- und Flüchtlingsrechte von Schutzsuchenden. Auch die Migrationspartnerschaften mit Ländern außerhalb der EU weisen bei erheblichem finanziellem Aufwand nur wenige Erfolge auf. Der Fokus auf Kontrolle und Abschreckung im Vorfeld verstärkt den Druck auf Geflüchtete, bietet ihnen aber keine rechtliche Sicherheit und wirkliche Alternativen vor Ort. Eine substanzielle Reduzierung der Zahl der weiterreisenden Schutzsuchenden ist dadurch nicht zu erreichen.

Die Auslagerung der Asylverfahren an die EU-Außengrenzen untergräbt Menschenrechte

5.4 ↙ Was ist die Alternative?

Wie wir dargelegt haben, gehen verschärfte Sicherheitsmaßnahmen mit einem unverhältnismäßigen Ressourcenaufwand, rechtlichen Risiken und der Inkaufnahme von Menschenrechtsverletzungen einher. Gleichzeitig werden die Hürden der Aufnahme von Geflüchteten immer höher, was deren Integration erschwert. Eine Politik, die Geflüchtete zum Sicherheitsproblem erklärt, wirkt sich auch negativ auf Menschen mit Migrationshintergrund aus. Dieser Teil der Bevölkerung, der ungefähr ein Drittel der deutschen Staatsbürger:innen ausmacht, fühlt sich ebenfalls zunehmend ausgegrenzt und nicht gewollt. Dies droht, den sozialen Zusammenhalt innerhalb Deutschlands weiter zu schwächen. Die genannten Sicherheitsmaßnahmen werden zudem kaum in der Lage sein, die Zahl der Geflüchteten drastisch zu senken. Sie werden auch die Sicherheitslage in Deutschland nicht verbessern.

Auf lange Sicht vielversprechend ist dagegen eine schnelle Integration der Geflüchteten, die mit mehr Ressourcen unterstützt wird. Die Forschung zur Arbeitsmarktintegration liefert eindeutige Ergebnisse (→ Brücker et al. 2024; Honorati et al. 2024). Bislang verkennt die Politik die Fähigkeiten und Potenziale von Geflüchteten. Deswegen ist es notwendig, umzudenken und die Ressourcen anders zu verteilen: Sprachförderung, eine gute Ausbildung, zügige Arbeitsmarktintegration und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von Geflüchteten müssen in den Vordergrund gestellt werden. Zudem gilt es, bei Sicherheitsmaßnahmen Terrorismus und Extremismus von Flucht zu entkoppeln und einer Kriminalisierung von Geflüchteten entgegenzuwirken. Dazu müssen

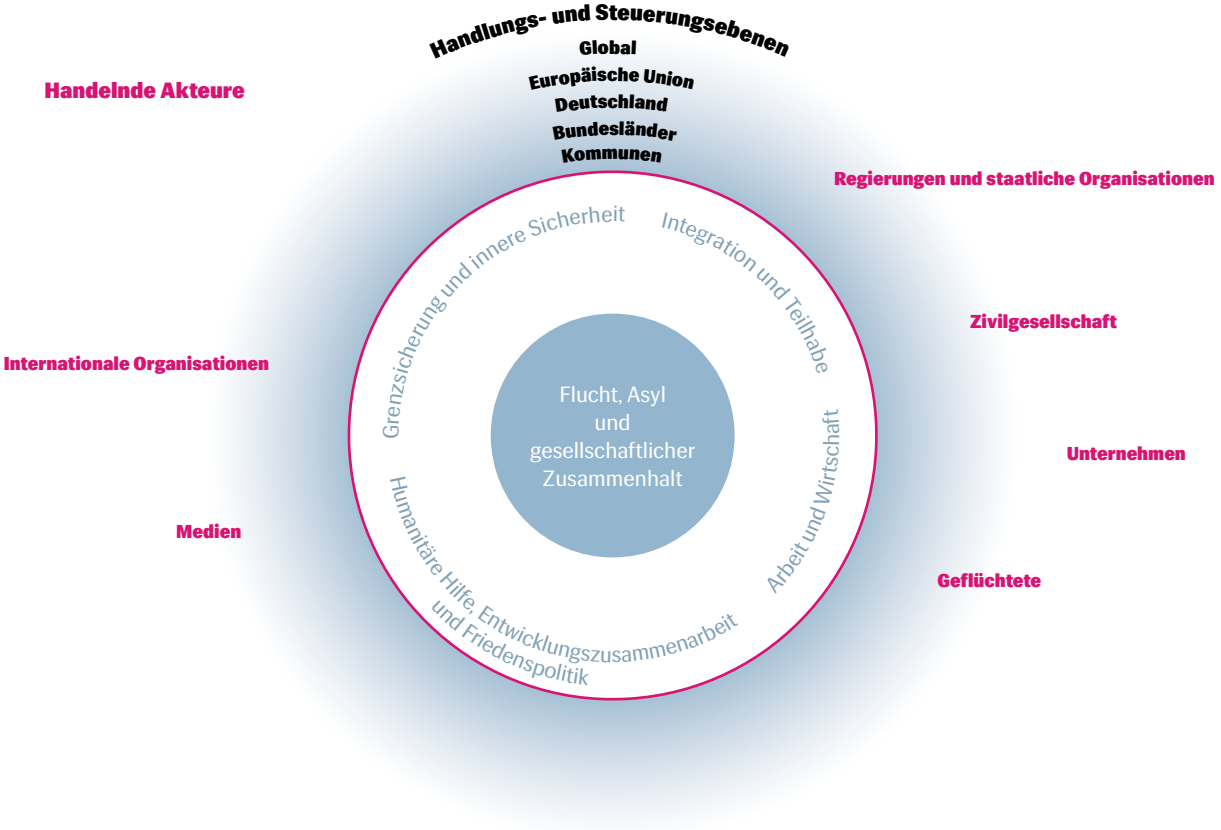
Geflüchtete müssen zügig integriert werden – mittels Sprachförderung, Ausbildung, Arbeit und gesellschaftlicher Teilhabe

in den öffentlichen Diskursen, vor allem in den sozialen Medien, die Angst-, Hass- und Neiddebatten überwunden und die Herausforderung der Fluchtpolitik differenzierter betrachtet werden.

Die psychologische Betreuung von Geflüchteten sollte ausgeweitet werden. Mit den vom Bundesfamilienministerium für dieses Jahr eingeplanten 4,9 Mio. Euro für die psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer ist zwar eine Kürzung abgewendet, doch der Bedarf ist deutlich höher (→ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2025). Die Kosten für psychologische Betreuung und Gewaltprävention entsprechen zudem nur einem Bruchteil der Kosten, die für Abschiebeinfrastruktur und Abschottungspolitik aufgewendet werden. Die gegenwärtige Diskussion, die in Geflüchteten allein ein Sicherheitsrisiko sieht, unterschätzt die Gewalterfahrungen, die Geflüchtete durchgemacht haben und das Ausmaß, das an therapeutischer Behandlung notwendig ist.

Schließlich stellen vor allem die Erstaufnahmeunterkünfte Brennpunkte der Kriminalität dar. Daher sollten Verweilzeiten in diesen Unterkünften möglichst kurz ausgelegt sein und das Instrument der Wohnsitzauflagen überdacht werden (→ Brücker et al. 2024). Mit Blick auf die Prävention von Kriminalität geht der oft diskutierte Ansatz, Geflüchteten Sozialleistungen zu kürzen, in die falsche Richtung. Das zeigt das Beispiel Dänemark:

30 Handlungsfelder einer strategisch ausgerichteten Fluchtpolitik Quelle → **5** /153



Dort führte die Kürzung der Sozialleistungen zu einer leichten Abnahme der Flüchtlingszahlen (3,7 %), aber sie erhöhte das Armutsproblem vieler geflüchteter Familien, da deren Nettoeinkommen um durchschnittlich 40 % zurückging. Dies verschlechterte nicht nur die soziale Teilhabe und Gesundheit, sondern erhöhte die Armutskriminalität (→ Fratzscher, 2023).

Geflüchtete lediglich aus der Sicherheitsperspektive zu betrachten, führt in die falsche Richtung. Stattdessen muss es darum gehen, Flüchtlingsschutz und gesellschaftlichen Zusammenhalt ganzheitlich zu verstehen. Eine kohärente und strategisch ausgerichtete Fluchtpolitik überwindet die einseitige Fokussierung auf Sicherheit und verknüpft Fragen von Flucht und Asyl mit den Themenfeldern Arbeit und Wirtschaft, Integration und gesellschaftlichem Zusammenhalt sowie humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenspolitik → **30**. Darüber hinaus wird deutlich, dass stets die verschiedenen Ebenen der Fluchtpolitik – von der globalen Ebene über die EU bis auf die lokale Ebene – einbezogen werden müssen. So sollten die europäische Nachbarschaftspolitik und Deutschlands Migrationspartnerschaften nicht allein darauf ausgerichtet sein, die Zahl der „bei uns“ ankommenden Geflüchteten zu reduzieren. Vielmehr sollte im Sinne des von allen VN-Mitgliedsstaaten unterzeichneten Globalen Paktes für Flüchtlinge die nachhaltige Lösung von komplexen langanhaltenden Vertreibungskrisen in den Mittelpunkt gestellt werden (→ Wagner et al. 2022). Dies erhöht auch langfristig die Sicherheit – insbesondere in den betroffenen Regionen. Wie am Beispiel der Rückführungsinfrastruktur oben verdeutlicht, scheint es aussichtsreicher (und oftmals auch einfacher), neue Institutionen zu schaffen, anstatt die bestehenden besser miteinander zu verzahnen. Ersteres führt schnell zu Effizienz- und Effektivitätsverlusten. Es liegt auf der Hand, dass die hohe Komplexität der Fluchtpolitik einen immens hohen Abstimmungsbedarf erfordert. Ein unterschiedliche Politikfelder, Ressorts und Handlungsebenen umspannender Ansatz („whole of the government“) der deutschen Politik, der sich in europäische und internationale Verfahren, rechtliche Gegebenheiten und Politiken einpasst, wäre daher notwendig.

Die einseitige Verknüpfung der Fluchtpolitik mit Sicherheit wird den Herausforderungen nicht gerecht

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Eine langfristig angelegte Strategie für die Fluchtpolitik erfordert einen ganzheitlichen Ansatz. Sie sollte außerdem folgende Komponenten enthalten, die die Gestaltungshoheit des Staates zum Ausdruck bringen und dennoch menschenrechtsbasiert sind:

Erstens sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten sich ihrer globalen und regionalen Verantwortung für Schutzsuchende stellen. Damit würden sie im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention handeln und die Prinzipien von Solidarität und Verantwortungsteilung anerkennen, die unter anderem im Globalen Pakt für Flüchtlinge festgehalten sind. Daher ist die Bekämpfung von Fluchtursachen zentral, um ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Dies beinhaltet friedenspolitische (u. a. Krisenprävention) und diplomatische Maßnahmen, um Kriege zu beenden und ein friedliches Leben möglich zu machen. Zudem müssen die Bemühungen massiv verstärkt werden, nachhaltige Lösungen für langanhaltende Vertreibungskrisen innerhalb der jeweiligen Region zu finden.[10] Von Migrationspartnerschaften mit (semi-) autoritären Regimen, in denen Menschenrechte systematisch verletzt werden, sollte abgesehen werden. Rückführungen in diese und in Kriegsgebiete sollten unterlassen werden.

Zweitens wird es auch in Zukunft Geflüchtete geben, die vor Kriegen und Verfolgung in die EU fliehen werden. Daher sollten die Aufnahme und Integration von Geflüchteten endlich als eine Daueraufgabe und nicht als ein Krisenmodus verstanden werden. Dementsprechend müssen auf allen Ebenen dauerhaft und kontinuierlich Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Gerade die Kommunen benötigen eine planbare finanzielle Ausstattung, um Geflüchtete dezentral unterzubringen, den Zugang zu Kinderbetreuung, Schule, Ausbildung und Arbeit zu sichern und ihre gesellschaftliche Teilhabe – u. a. durch verstärkte psycho-soziale Betreuung und Migrationssozialarbeit – zu begleiten.

Drittens sollten die EU-Mitgliedsstaaten die geregelte humanitäre Aufnahme und Seenotrettung von Schutzsuchenden gemeinsam organisieren und Resettlement-Kontingente sowie komplementäre Zugangswege massiv erhöhen. Damit könnten in den Krisengebieten und entlang der wichtigsten Fluchtrouten diejenigen als Flüchtlinge identifiziert und aufgenommen werden, die am stärksten leiden. Denn den Schutzanspruch auf Menschen zu beschränken, die es nach Deutschland schaffen, ist angesichts nicht vorhandener legaler Einreisewege für Schutzsuchende weder human, zeitgemäß, noch den Realitäten angemessen.

Viertens bedarf es einer wirklichen globalen Solidarität und Verantwortungsteilung im Feld der Fluchtpolitik. Die Erstaufnahmeländer im Globalen Süden müssen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten massiv unterstützt werden. Dabei müssen die Rechte der Schutzsuchenden stets gewahrt und die Perspektiven der freiwilligen Rückkehr in die Heimat, aber auch der Einbürgerung im jeweiligen Land, verbessert werden. Zudem müssen sich die Mitgliedsstaaten der EU wirkungsvoll gegenseitig unterstützen, beispielsweise durch die dezentrale Weiterverteilung von Asylsuchenden nach ihrer ersten Ankunft in Europa, statt strikt an den überkommenen Dublin-Prinzipien und vermehrten Dublin-Abschiebungen festzuhalten. Integrationsmaßnahmen sollten intensiver gefördert und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden. Ein Überbietungswettbewerb der Abschottung, Ausgrenzung und Abschiebung von Geflüchteten ist indes nicht zukunftsweisend, sondern rüttelt an den Grundfesten der europäischen Gemeinschaft.

1 Asylbewerber werden vom Bundeskriminalamt in der Kategorie „Zuwanderer“ erfasst. Darunter fallen zugewanderte Personen, „die mit dem Aufenthaltsanlass ‚Asylbewerber/-in‘, ‚Schutzberechtigte/-r und Asylberechtigte/-r, Kontingentflüchtling‘, ‚Duldung‘ oder ‚unerlaubter Aufenthalt‘ registriert wurden“, wie es im Polizeideutsch heißt.

2 Die Aberkennung des Schutzstatus ist künftig schon möglich, wenn das Urteil ausdrücklich einen antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen, geschlechtsspezifischen, gegen die sexuelle Orientierung gerichteten oder sonstiger menschenverachtenden Beweggrund feststellt.

3 Zum Beispiel fehlende Mindeststandards; mangelnde Transparenz; Auslagerung der Verantwortung auf das Herkunftsland bei der Rückführung. Darüber hinaus sind mehrere Grauzonen im Aufenthaltsgesetz zu beobachten, die den Behörden Spielraum für Praktiken oder Präventivmaßnahmen geben, wie beispielsweise bei der Inhaftierung vor der Abschiebung, der Abholung und während der Verfahren vor der Flugabschiebung, einschließlich der Geheimhaltung, der Frage der medizinischen Eignung für die Flugabschiebung und Praktiken der Familientrennung. Einige Vorgehensweisen werfen Fragen zu Transparenz, Rechtmäßigkeit und Rechenschaftspflicht auf, da Eingriffe in Grundrechte und Menschenrechtsverletzungen möglicherweise nicht aufgedeckt und aufgegriffen werden, weil entweder Einzelheiten oder ganze Vorfälle (bei Inhaftierungen, Abholungen und anderen Verfahren) nicht oder nur unzureichend gemeldet werden (→ Mielke et al. 2025).

4 Zum Beispiel durch die Einlegung eines Rechtsbehelfs, die Verschlechterung des Gesundheitszustands der abgeschobenen Person, die Annullierung eines Flugs durch die Fluggesellschaft, die Intervention von Aktivist:innen, die Wahrnehmung von Kirchenasyl und Bürgerasyl; Kehrtwendungen können durch eine erfolgreiche Antragstellung oder Anerkennung eines Härtefalls eintreten.

5 Dies umfasst unter anderem Maßnahmen zur Vorbereitung und Organisation von Rückführungen wie individuelle und Sammelvorführungen von Rückzuführenden in Botschaften (sog. Botschaftsanhörungen), die Einladung von Delegationen aus Herkunftsländern, um Rückzuführende zu identifizieren, die Beschaffung von Passersatzpapieren sowie das Einholen von Informationen über den Aufenthalt der Abzuschiebenden in deren unmittelbaren Umfeld, um die Erfolgswahrscheinlichkeit bei einem ‚Zugriff‘ während des Vollzugs zu erhöhen (→ Mielke et al. 2025).

6 Rose/Schießl (2024: 98) dokumentieren die von FRONTEX finanzierten Kosten für zwei Sammelcharterflüge (für zwangsweise Abschiebungen aus sechs bis acht Bundesländern) aus NRW und einen aus Leipzig, die zwischen 104.080 € nach Albanien und in den Kosovo, bis zu 278.000 € mit dem Ziel Ghana und 445.000 € von Leipzig nach Pakistan variieren. Diese Kosten deckten allerdings nur das Flugzeug. Die Personalkosten von 55 bis 75 Bundespolizist:innen in diesen konkreten Fällen (die 21 bis 61 Abgeschobene begleiteten) müssen für eine realistische Kostenberechnung hinzugerechnet werden. Die Stadt Wuppertal organisierte im Jahr 2023 einen Einzelcharter für eine Person aus Mauretanien, einen konvertierten Christen ohne Vorstrafen, der 114.085 € kostete (→ Rose/Schießl 2024: 158–160).

7 Zu den regionalen Dialogformaten zählen der Prag-Prozess mit Ländern Osteuropas, Zentralasiens und der Türkei, der Budapest-Prozess mit Ländern Südasiens, und der Khartum-Prozess mit Ländern am Horn von Afrika. Zur Übersicht über die Migrationspartnerschaften und multilateralen Kooperationsprojekte der EU siehe u. a. https://www.migrationpartnershipfacility.eu/

8 Daten zu stranded migrants im Mittelmeerraum https://dtm.iom.int/europe/migrants-presence. Zur Erfassung von ihren Gewalterfahrungen, Problemen und Bedürfnissen, siehe u. a. https://dtm.iom.int/reports/europe-migrants-travelling-europe-land-and-sea-journeys-vulnerabilities-and-needs-migrants

9 Daten von der IOM Missing Migrants Database in: http://missingmigrants.iom.int/

10 Die Engführung auf die drei „dauerhaften Lösungen“ für langanhaltende Vertreibungskrisen (Rückkehr, lokale Integration oder Umsiedlung) muss überwunden werden. Stattdessen sollten die Verknüpfung ansonsten getrennter Politikfelder, die Perspektiven der Schutzsuchenden und komplementäre Zugangswege in das Zentrum neuer Lösungen rücken (→ Wagner et al. 2022).

Autor:innen

Dr. Osman Bahadir Dincer
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Maurice Döring
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Benjamin Etzold
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Gesa Himmelstoß
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Susanne Johansson
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Katja Mielke
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Zeynep Şahin-Mencütek
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Lamis Saleh
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Conrad Schetter (Koordination)
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Clara Schmitz-Pranghe
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Inna Șupac
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Maarit Thiem
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Ruth Vollmer
bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies

Quellenverzeichnis

Alipour, Jean-Victor/Adema, Joop Age Harm 2025: Steigert Migration die Kriminalität? Ein datenbasierter Blick, in: ifo Schnelldienst digital 6: 3, München: ifo Institut, https://www.ifo.de/publikationen/2025/aufsatz-zeitschrift/steigert-migration-die-kriminalitaet-ein-datenbasierter-blick; 08.04.2025.

Amir-Moazami, Shirin 2022: Episteme der Islamismusprävention, in: Bossong, Caroline et al. (Hrsg.): Islamismusprävention in pädagogischen Handlungsfeldern. Rassismuskritische Perspektiven, Bonn, 45–68.

Asylum Information Database (AIDA) 2024: Country Report Germany 2023 Update, ECRE: European Council on Refugees and Exiles, in: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/06/AIDA-DE_2023-Update.pdf; 08.04.2025.

Bendel, Petra 2024: Durchbruch und Desaster: Die jüngste Einigung auf eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, in: Oltmer, Jochen et al. (Hrsg.): Report Globale Flucht 2024, München, 19–35.

Bernau, Olaf 2024: Niger: Vom Transitland zum EU-Hotspot südlich der Sahara, in: Oltmer, Jochen et al. (Hrsg.): Report Globale Flucht 2024, 1. Auflage, München, 87–97.

Brücker, Herbert et al. 2024: Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Erwerbstätigkeit, IAB-Kurzbericht 10/2024, in: https://doku.iab.de/kurzber/2024/kb2024-10.pdf; 08.04.2024.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2025: Psychosoziale Unterstützung für Geflüchtete gestärkt, in: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/psychosoziale-unterstuetzung-fuer-gefluechtete-gestaerkt-256290; 22.04.2025.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2024: Aktuelle Zahlen, in: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3; 22.04.2025.

Bundesministerium des Inneren und für Heimat 2025: Polizeiliche Kriminalstatistik 2024. Ausgewählte Zahlen im Überblick, in: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/BMI25028_pks-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6; 02.04.2025.

Christ, Simone et al. 2017: „All Day Waiting": Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW, bicc Working Paper 3/2017, Bonn, in: https://www.bicc.de/Publikationen/BICC_WP_3_2017_web_01.pdf; 25.04.2024.

Deutsches Ärzteblatt 2024: Ärzte und Psychotherapeuten kritisieren Einschränkung der Gesundheitsversorgung für Asylbewerber, 24.01.2024, in: https://www.aerzteblatt.de/news/aerzte-und-psychotherapeuten-kritisieren-einschraenkung-der-gesundheitsversorgung-fuer-asylbewerber-07d2f425-c3da-43b7-8cb6-f70aee0c2c68; 08.04.2025.

Deutscher Bundestag 2025: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Die LINKE, Drucksache 20/14492, Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2024, Drucksache 20/14946, 11.02.2025, in: https://dserver.bundestag.de/btd/20/149/2014946.pdf; 08.04.2025.

Dittmar, Vera/Gesing, Alexander 2020: Arm und radikal?, in: Bundesarbeitsgemeinschaft religiös begründeter Extremismus e. V. (Hrsg.): Radikalisierungsfaktor soziale Ungleichheit? Ligante #3, Berlin, 33–39.

Dreißigacker, Leonie et al. 2023: Jugendliche in Niedersachsen. Ergebnisse des Niedersachsensurveys 2022, Forschungsbericht Nr. 169, Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen.

Eurostat 2025: Asylum Applicants by Type, Citizenship, Age and Sex. Annual Aggregated Data, in: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en&category=migr.migr_asy.migr_asyapp; 22.04.2025.

Fratzscher, Marcel 2023: Weniger Leistungen für Geflüchtete? Schaden für die Integration wäre enorm, in: DIW Wochenbericht 45, 634, in: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.884869.de/23-45-3.pdf; 25.04.2024.

Hestermann, Thomas 2019: Wie häufig nennen Medien die Herkunft von Tatverdächtigen?, in: Mediendienst Integration, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Expertise_Hestermann_Herkunft_von_Tatverdaechtigen_in_den_Medien.pdf; 22.04.2025.

Honorati, Maddalena/Testaverde, Mauro/Totino, Elisa 2024: Labor Market Integration of Refugees in Germany: New Lessons After the Ukrainian Crisis, in: Worldbank Group, Social Protection & Jobs Discussion Paper Nr. 2404, April 2024, https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/036bcc87-0945-429d-ad46-61d2daa269fe/content; 22.04.2025.

İneli-Ciger, Meltem et al. 2024: The EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration and Asylum: What Is Wrong With It and How to Fix It?, ASILE Project, in: https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2024/02/ASILE-POLICY-BRIEF-Turkey.pdf, 08.04.2025.

Jacobsen, Astrid 2024: Diskriminierungsrisiken in der Polizeiarbeit. Ergebnisse des Forschungsprojekts "Polizeipraxis zwischen staatlichem Auftrag und öffentlicher Kritik. Herausforderungen, Bewältigungsstrategien, Risikokonstellationen, Schriftenreihe des Instituts für Kriminalitäts- und Sicherheitsforschung (IKriS) Band 3, Nienburg (Weser), in: https://www.pa.polizei-nds.de/download/77055; 22.04.2025.

Kasparek, Bernd 2024: Pushbacks und Europas Grenzen, in: Oltmer, Jochen et al. (Hrsg.): Report Globale Flucht 2024, München, 118–128.

Lemberg-Pedersen, Martin 2024: Externalisierungsbestrebungen europäischer Staaten, in: Oltmer, Jochen et al. (Hrsg.): Report Globale Flucht 2024, 1. Auflage, München, 75–86.

Lorenz, Rahel/Etzold, Benjamin 2022: Journeys of Violence: Trajectories of (Im-)Mobility and Migrants› Encounters with Violence in European Border Spaces, in: Comparative Population Studies 47, 211–232. DOI: 10.12765/CPoS-2022-09.

Lützinger, Saskia 2010: Die Sicht der Anderen, Polizei + Forschung Band 40, hrsg. vom Bundeskriminalamt, Wiesbaden.

Mielke, Katja et al. 2025: Return Migration Infrastructures in Germany – The Case of the Federal State of North Rhine-Westphalia, Germany, GAPs Working Paper, bicc, Bonn, in: https://zenodo.org/records/15193348, DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.15193348.

Neitzert, Alina et al. 2024: Gibt es einen Nexus zwischen Migration und Radikalisierung? Eine wissenschaftliche Spurensuche, BAMF-Kurzanalyse 4, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ). DOI: 10.48570/bamf.fz.ka.04/2024.d.2024.nexus.1.0.

Rose, Sebastian/Schießl, Sascha 2024: Abschiebungen in Nordrhein-Westfalen. Abgrenzung, Entrechtung, Widerstände, in: https://www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user_upload/Rose_Schiessl_Abschiebungen_in_NRW_Ausgrenzung_Entrechtung_Widerstaende.pdf.; 22.04.2025.

Uslucan, Hacı-Halil 2021: Gewaltig gewalttätig? Gewaltbelastungen von Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte und ihre Präventionsmöglichkeiten, in: Dessecker, Axel/Rettenberger, Martin (Hrsg.): Migration und Kriminalität, Elektronische Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ), Band 25, 2. Auflage, Wiesbaden, 14–31, in: https://krimpub.krimz.de/frontdoor/deliver/index/docId/222/file/bm-online25-2Aufl.pdf; 22.04.2025.

Wagner, Martin/Katsiaficas, Caitlin/Fogli, Camilla 2022: Strengthening Policy Responses to Protracted Displacement. TRAFIG Policy Handbook, Bonn International Center for Conflict Studies (bicc). DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.6490953.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

28 /142
Ausreisepflichtige im Ausländerzentralregister (AZR)
Mediendienst Integration 2025, https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/duldung.html.

29 /143
Abschiebungen und freiwillige Ausreisen
Mediendienst Integration 2025, https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/abschiebungen.html.

30 /148
Handlungsfelder einer strategisch ausgerichteten Fluchtpolitik
Eigene Darstellung.

Abkürzungsverzeichnis

A

AA	Auswärtiges Amt
ACLED	Armed Conflict Location and Event Data Project
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATT	Arms Trade Treaty
AU	Afrikanische Union
AZR	Ausländerzentralregister

B

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BIH	Bosnien und Herzegowina
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIPOC	Black, Indigenous and People of Color
BKA	Bundeskriminalamt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BRI	Belt and Road Initiative
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
BRICS+	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika und weitere assoziierte Staaten

C

CCM	Convention on Cluster Munitions
CD/CBI	Counter Daesh/Capacity Building Iraq
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
CTBT	Comprehensive Nuclear-Test Stop Treaty
CWÜ	Chemiewaffenübereinkommen

D

DEI	Diversity, Equity, Inclusion
DOGE	Department of Government Efficiency
DPPA	Department of Political and Peacebuilding Affairs (UN)

E

ECOWAS	Economic Community of West African States
ERW	Explosive Rückstände und Munition
ESS	Emergency Special Session (der VN-Generalversammlung)
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
EUNAVFOR	European Union Naval Force
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union

F

FBI	Federal Bureau of Investigation
FemWise	AU-Netzwerk afrikanischer Frauen
FFC	Forces for Freedom and Change
FRONTEX	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

G

GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPI	Global Peace Index

I

ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
IEDs	Improvised Explosive Devices
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IGH	Internationaler Gerichtshof
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty
IOM	International Organization for Migration
IRS	Internal Revenue Service
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IT	Informationstechnologie

J

JASSM	Joint Air-to-Surface Standoff Missile
JASSM-ER	Joint Air-to-Surface Standoff Missile – Extended Range

K

KFOR	Kosovo Force
KI	Künstliche Intelligenz

L

LGBTIQ+	Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex and Queer

M

MAGA	Make America Great Again
MBT	Mine Ban Treaty (Anti-Personenminenvertrag)
MENA	Middle East and North Africa
MINURSO	Mission for the Referendum in Western Sahara
MIRV	Multiple Independently targetable Reentry Vehicle
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo

N

NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization

O

OAS	Organization of American States
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen

P

PKS	Polizeiliche Kriminalitätsstatistik
PoC	Protection of Civilians

R

RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/ Government Assisted Repatriation Programme
RS	Rom-Statut/Römisches Statut
RSF	Rapid Support Forces
RTA	Regional Trade Agreement

S

SAF	Sudanese Armed Forces
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SDG	Sustainable Development Goals
SLBM	Submarine-Launched Ballistic Missile
SLCM	Submarine-Launched Cruise Missile
SPA	Sudanese Professionals Association
START	Strategic Arms Reduction Treaty

T

TAURUS	Taktisches Lenkwaffensystem
THAAD	Terminal High Altitude Area Defense
TPP	Trans-Pacific Partnership

U

UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UN	United Nations
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNGA	Generalversammlung der Vereinten Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNITAMS	United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement

V

VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VN	Vereinte Nationen
VSK	Vertragsstaatenkonferenz

W

WANA	Westasien und Nordafrika
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

Z

ZAR	Zentralafrikanische Republik

2025 /
Frieden retten! /
friedensgutachten

→ PDF
friedensgutachten.de

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies
Prof. Dr. Conrad Schetter Director for Research
Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn
bicc.de

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
Prof. Dr. Ursula Schröder Wissenschaftliche Direktorin
Beim Schlump 83, 20144 Hamburg
ifsh.de

INEF Institut für Entwicklung und Frieden
Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Prof. Dr. Tobias Debiel Stv. Direktor
Lotharstraße 53, 47057 Duisburg
uni-due.de/inef

PRIF Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Prof. Dr. Christopher Daase Stv. Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt
prif.org

Redaktionsleitung
Dr. Claudia Baumgart-Ochse, PRIF

Visuelle Konzeption und Gestaltung
Diesseits – Kommunikationsdesign, Düsseldorf

Produktion
Sieprath GmbH | marketingservices & printmanagement, Aachen

Übersetzung Carla Welch

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter https://dnb.dnb.de/ abrufbar.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND).
Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung.
Weitere Informationen finden Sie unter https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0
Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de. Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2025 im transcript Verlag, Bielefeld
Hermannstraße 26 | D-33602 Bielefeld | live@transcript-verlag.de
© bicc Bonn International Centre for Conflict Studies / IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / INEF Institut für Entwicklung und Frieden / PRIF Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung (Hg.)

Print-ISBN **978-3-8376-6939-8**
PDF-ISBN **978-3-8394-2385-1**
Buchreihen-ISSN **0932-7983**
Buchreihen-eISSN **2751-3866**
https://doi.org/10.14361/9783839423851

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Gefördert durch DSF Deutsche Stiftung Friedensforschung german foundation for peace research

friedensgutachten / 2024

Welt ohne Kompass

Herausgegeben von

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Das globale Konfliktgeschehen hat sich im vergangenen Jahr weiter verschärft: Der Krieg zwischen Israel und der Hamas in Gaza, die anhaltende Aggression Russlands gegen die Ukraine sowie Militärputsche und dschihadistische Gewalt in Afrika forderten zehntausende Opfer. Militärische Interventionen in Konflikte zeigen dagegen kaum Erfolge, auch die Bekämpfung von Armut und Hunger stockt. Weltweit setzen zudem extremistische Bewegungen die Demokratien unter Druck. Das Friedensgutachten 2024 empfiehlt erste Schritte, um Gewaltspiralen zu durchbrechen und Konfliktursachen zu bearbeiten.

2024, 156 S., 15,00 €, br.
ISBN 978-3-8376-7421-7

Jetzt abonnieren!

Das Friedensgutachten können Sie direkt zur Fortsetzung bestellen. Die Zusendung der jährlichen Ausgabe erfolgt unmittelbar nach Erscheinen.

Bestellen Sie Ihr Abonnement per E-Mail hier:
order@transcipt-verlag.de

Weitere Informationen:
https://www.transcript-verlag.de/reihen/politikwissenschaft/friedensgutachten/

[transcript]

transcript-verlag.de
friedensgutachten.de

friedensgutachten / 2023
Noch lange kein Frieden
Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2023, 144 S., 15,00 €, br., ISBN 978-3-8376-6801-8

friedensgutachten / 2022
Friedensfähig in Krisenzeiten
Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2022, 152 S., 15,00 €, br., ISBN 978-3-8376-6403-4

friedensgutachten / 2021
Europa kann mehr!
Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2021, 160 S., 15,00 €, br., ISBN 978-3-8376-5786-9

friedensgutachten / 2020
Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa
Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2020, 160 S., 15,00 €, br., ISBN 978-3-8376-5381-6

friedensgutachten / 2019
Vorwärts in die Vergangenheit? Frieden braucht Partner.
Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2019, 160 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-14351-8

friedensgutachten / 2018
Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte
Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2018, 146 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-14023-4

friedensgutachten / 2017
Herausgegeben von Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Margret Johannsen
2017, 310 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13758-6

friedensgutachten / 2016
Herausgegeben von Margret Johannsen, Bruno Schoch, Max M. Mutschler, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler
2016, 290 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13370-0

friedensgutachten / 2015
Herausgegeben von Janet Kursawe, Margret Johannsen, Claudia Baumgart-Ochse, Marc von Boemcken, Ines-Jacqueline Werkner
2015, 258 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13038-9

friedensgutachten / 2014
Herausgegeben von Ines-Jacqueline Werkner, Janet Kursawe, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Marc von Boemcken
2014, 368 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-12556-9

friedensgutachten / 2013
Herausgegeben von Marc von Boemcken, Ines-Jacqueline Werkner, Margret Johannsen, Bruno Schoch
2013, 336 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-12151-6

friedensgutachten / 2012
Herausgegeben von Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Janet Kursawe, Margret Johannsen
2012, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-11598-0

friedensgutachten / 2025

Frieden retten!

Der Frieden ist auf dem Rückzug: Russlands Krieg in der Ukraine destabilisiert Europa, der Krieg in Gaza stürzt den Nahen Osten in Leid und Gewalt, und im Sudan hat der Konflikt die größte humanitäre Katastrophe der Welt ausgelöst. Zugleich fällt der globale Stabilitätsanker USA aus. Präsident Donald Trump baut das Land nicht nur zu einer Autokratie um, er setzt auch in der Außenpolitik auf das Recht des Stärkeren statt auf Regeln und Kooperation. Das Friedensgutachten 2025 zeigt, warum Europa selbst für seine Sicherheit und Verteidigung sorgen und zugleich am Ziel des Friedens festhalten muss.

Mit seinen konkreten Handlungsempfehlungen für Bundestag und Bundesregierung ist das Friedensgutachten ein zentrales Medium für den Dialog zwischen Wissenschaft, Gesellschaft und Politik. Die deutschen Friedensforschungsinstitute (BICC/ IFSH/INEF/PRIF) geben das Gutachten seit 1987 heraus.

friedensgutachten.de

Gefördert durch die
Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)

ISBN 978-3-8376-6939-8