

## Friedensgutachten 2023: Noch lange kein Frieden

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; PRIF - Peace Research Institute Frankfurt / Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung; Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). (2023). *Friedensgutachten 2023: Noch lange kein Frieden*. Bielefeld. : transcript Verlag. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-87152-6>

### 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 Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



**2023 /** Noch h lange  
kein Frieden /  
**friedensgutachten**


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, Universität Duisburg-Essen

[transcript]



**2023 /** Noch lange  
kein Frieden /  
**friedensgutachten**

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, Universität Duisburg-Essen

<b>STELLUNGNAHME</b>	<b>5</b>
↗ EMPFEHLUNGEN	4

<b>STATEMENT</b>	<b>13</b>
↗ RECOMMENDATIONS	12

---

# 2023 / friedensgutachten

## **F FOKUS**

Zeitenwende für die Friedenspolitik? Optionen und Handlungsspielräume /	23
--	----

↗ EMPFEHLUNGEN	22
----------------	----

<b>F.1</b> Versprechen der außenpolitischen Zeitenwende	24
---	----

<b>F.2</b> Friedenspolitische Handlungsspielräume in der Zeitenwende	27
--	----

SCHLUSSFOLGERUNGEN	36
--------------------	----

## **1 BEWAFFNETE KONFLIKTE**

Milizen und Militärfirmen: Gegner oder Instrumente staatlicher Gewalt? /	43
--	----

↗ EMPFEHLUNGEN	42
----------------	----

<b>1.1</b> Aktuelle Konflikte und Interventionen	43
--	----

<b>1.2</b> Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen in weltweiten Konflikten und Kriegen	52
--	----

SCHLUSSFOLGERUNGEN	61
--------------------	----

## **2 NACHHALTIGER FRIEDEN**

Verwundbarkeit und Resilienz im Zeichen multipler Krisen /	67
--	----

↗ EMPFEHLUNGEN	66
----------------	----

<b>2.1</b> Trends und Facetten menschlicher Sicherheit	67
--	----

<b>2.2</b> Verwundbarkeit und Resilienz angesichts multipler Krisen	71
---	----

SCHLUSSFOLGERUNGEN	81
--------------------	----

<b>3 RÜSTUNGSDYNAMIKEN</b>		
Rüstungskontrolle und Desinformation /		87
↗ EMPFEHLUNGEN		86
3.1 Rüstungskontrolle in Zeiten des Kriegs		87
3.2 Neuausrichtung der Rüstungskontrolle		95
3.3 Rüstungskontrolle und Desinformation		96
SCHLUSSFOLGERUNGEN		100
<b>4 INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG</b>		
Handel und Frieden: Wie viel Entflechtung verträgt der Frieden? /		105
↗ EMPFEHLUNGEN		104
4.1 Handel und Frieden im Kontext institutioneller Friedenssicherung		105
4.2 Verflechtung, Entflechtung oder etwas anderes?		
Friedensstrategische Implikationen von Handel mit Blick auf China		112
SCHLUSSFOLGERUNGEN		119
<b>5 TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN</b>		
Politische Polarisierung in Zeiten der Krise /		125
↗ EMPFEHLUNGEN		124
5.1 Trends und Facetten politischer Polarisierung		125
5.2 Herausforderungen gesellschaftlichen Zusammenlebens		130
SCHLUSSFOLGERUNGEN		138
	Abkürzungsverzeichnis	142
	Impressum	144

## ↓ EMPFEHLUNGEN

4

- 1 Fortdauernde Unterstützung der Ukraine sicherstellen** Waffenlieferungen und Ausbildungshilfe bleiben notwendig, um die Selbstverteidigung der Ukraine zu ermöglichen und das Völkerrecht wiederherzustellen. Eine Beschwichtigung des Aggressors bietet gegenwärtig keinen gangbaren Weg zu einem nachhaltigen Frieden.
- 2 Verhandlungen in den Blick nehmen, aber nicht um jeden Preis** Verhandlungen müssen bereits jetzt vorbereitet werden. Eine zukünftige, internationale Verhandlungsinitiative muss vom gescheiterten Minsk-Prozess lernen und mit substanziellen Sicherheitsgarantien für die Ukraine verbunden werden.
- 3 Feministische Außenpolitik muss in konkreten Fällen glaubwürdig bleiben** Solidarität mit den Protestierenden im Iran muss sich bei konsequenter Werteorientierung in härteren Sanktionen gegenüber dem Regime in Teheran niederschlagen. Sollte dies nicht erfolgen, müssen die Gründe dafür transparent gemacht werden.
- 4 Wagner-Gruppe sanktionieren** Die Wagner-Gruppe ist nicht nur in Russland aktiv, sondern übt eine destabilisierende Wirkung auf internationale Friedensbemühungen in der Sahel-Region aus. Die Bundesregierung sollte die Wagner-Gruppe als kriminelle Gruppierung einstufen. Bekannte Mitglieder der Wagner-Gruppe gehören auf Sanktions- und Fahndungslisten.
- 5 Zivile Hilfe nicht durch militärische Logik bestimmen lassen** Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung gehören zusammen. Dies darf aber nicht zu einer sicherheitspolitischen Vereinnahmung im Kontext internationaler Interventionen oder zu einer Kopplung von humanitärer Hilfe an politische Erwägungen führen.
- 6 Fokus auf Rüstungskontrolle aufrechterhalten** Substanzielle Abrüstung ist gegenwärtig unwahrscheinlich. Dennoch müssen Rüstungskontrollanstrengungen aufrechterhalten werden. Aspekte wie Krisenkommunikation und die Sicherheit von Kommando- und Kontrollstrukturen benötigen besondere Aufmerksamkeit, um Konflikteskalation durch Fehlwahrnehmung zu verhindern.
- 7 Verflechtung sichert nicht den Frieden, kann ihn aber unterstützen** Umfassende Entflechtung zwischen westlichen Staaten und China ist friedenspolitisch kontraproduktiv und minimiert die Möglichkeiten politischer Einflussnahme.
- 8 Politischen Protest nicht kriminalisieren** Politische Proteste sind Ausdruck demokratischer Vitalität, solange sie nicht für extremistische Botschaften genutzt werden und gewaltfrei sind. Eine Verschärfung des Strafrechts, präventive Ingewahrsamnahmen und Diffamierungen sind keine angemessene Antwort auf zivilen Ungehorsam.

# STELLUNGNAHME / Noch lange kein Frieden /

Im zweiten Jahr des russischen Krieges gegen die Ukraine zeichnen sich immer stärker seine globalen Verwerfungen ab: Der Krieg untergräbt die Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen und erschwert dringend notwendige Kooperation in Politikfeldern wie dem Klimaschutz oder der Handelspolitik. Innenpolitisch nehmen auch bei uns Polarisierung und Verschwörungserzählungen zu – mit negativen Folgen für die Demokratie. Aber die Unterstützung für die Ukraine zu beenden, Waffenlieferungen einzustellen und den Aggressor Russland zu beschwichtigen, brächte noch lange keinen Frieden.

Krieg hat das vergangene Jahr nicht nur in Europa, sondern in vielen Weltregionen bestimmt. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine ist zwar ein regionaler Krieg auf dem europäischen Kontinent, seine Folgen sind dennoch weltweit zu spüren: im Anstieg der Kerninflation und in Preiserhöhungen für Energie und Lebensmittel, in Fluchtbewegungen und nicht zuletzt in den sich verschärfenden Konflikten im Indopazifik. Gleichzeitig war der Krieg in der Ukraine bei weitem nicht der einzige Gewaltkonflikt im vergangenen Jahr. Doch während in einigen der schon lange andauernden Konflikte jüngst die Gewalt abnimmt oder sogar Friedensbemühungen unternommen werden – etwa im Konflikt in Tigray oder im Jemenkrieg – ist der Krieg gegen die Ukraine durch ein sehr hohes Gewaltniveau geprägt. Russische Streitkräfte haben gezielt zivile Ziele angegriffen und ukrainische Energieinfrastrukturen zerstört. Seit dem Jahreswechsel 2022/2023 wandelt sich der Konflikt immer deutlicher zu einem Abnutzungskrieg.

Immer lauter wurden gleichzeitig die Forderungen nach sofortigen Friedensverhandlungen und einem Stopp der Waffenlieferungen an die Ukraine in Manifesten, offenen Briefen und auf Demonstrationen. Diese Forderungen verkennen, dass ein Einstellen der internationalen militärischen Unterstützung der Ukraine nicht zu einem nachhaltigen Frieden führen würde; und dass Friedensverhandlungen momentan noch nicht auf der politischen Agenda stehen. So bekräftigte die russische Seite im Frühjahr 2023 erneut, dass sie von ihren Kriegszielen nicht abrücken will. Solche Äußerungen im Kontext immer neuer Gräueltaten in der Ukraine lassen auf ukrainischer Seite Friedensverhandlungen

obsolet erscheinen. Schon im Oktober 2022 hatte deswegen die Ukraine per Dekret Verhandlungen mit Wladimir Putin verboten und diese Position wiederholt bestätigt. Starke externe Vermittlung wird zu einem späteren Zeitpunkt dazu beitragen können, dass Russland und die Ukraine in Verhandlungen eintreten. Eine internationale Kontaktgruppe zur Vermittlung zwischen Russland und Ukraine muss langfristig vorbereitet werden.

Internationale Kontaktgruppe zur Vermittlung zwischen Russland und Ukraine vorbereiten

Doch selbst wenn man all dies außer Acht ließe und jenen Aufrufen folgte, die ein sofortiges Ende von Waffenlieferungen fordern, wäre ebenfalls noch lange kein Frieden. Denn ohne die militärische Unterstützung der NATO-Staaten würde die Ukraine militärisch unterliegen. Die Erfahrungen mit der russischen Besatzungspraxis in der Ukraine – von Folter, sexueller Gewalt, Verschleppung bis hin zu Tötungen – lassen Schlimmes erwarten. Es ist anzunehmen, dass Russland seine Säuberungspraxis auf die ganze Ukraine ausdehnen und die Ukraine in die russische Föderation zwangsintegrieren würde. Zudem steht zu befürchten, dass der Expansionsdrang Moskaus damit nicht beendet wäre. Die Sicherheitslage in ganz Europa würde sich verschlechtern.

6

Angesichts dieser Ausgangslage ist noch lange kein Frieden in Sicht. Das entspricht der Prognose empirischer Forschung: Nur 20 % aller zwischenstaatlichen Kriege enden tatsächlich mit einer militärischen Niederlage oder einem Sieg; weitere 30 % haben kein klares Ergebnis, sondern erlahmen nach vielen Kriegsjahren aus Erschöpfung, weil den Konfliktparteien die Ressourcen ausgehen. Sie flammen schnell wieder auf, wenn eine Erholungsphase durchschritten ist. Immerhin knapp die Hälfte aller zwischenstaatlichen Kriege endet mit Verhandlungen. Selbst von diesen fällt allerdings ein Großteil wieder zurück in die Gewalt. Hinzu kommt ein weiteres Faktum: Kriege, die nicht innerhalb des ersten Jahres beendet werden, haben eine hohe Wahrscheinlichkeit, zu langen Kriegen zu werden, die sich im Mittel über zehn Jahre hinziehen.

Übertragen auf den Ukrainekrieg deutet sich damit an, dass ein lange währender Abnutzungskrieg ein plausibles Szenario ist. Heiße und eingefrorene Phasen können einander abwechseln. Das bedeutet für die europäischen NATO-Staaten, dass sie sich auf eine langfristige und kostenintensive Unterstützung der Ukraine einstellen und zugleich verhindern müssen, dass der Krieg auf ihre Territorien übergreift.

Europa und NATO müssen sich auf lange währenden Abnutzungskrieg einstellen

Die Bundesregierung sollte unter diesen schwierigen Bedingungen eine Doppelstrategie verfolgen: die Ukraine militärisch, politisch und ökonomisch unterstützen und zugleich an der Vorbereitung einer internationalen Vermittlungsinitiative mitwirken. Dabei geht es explizit nicht um die Aufforderung zu „Verhandlungen jetzt und sofort“, sondern darum, die politischen und technischen Voraussetzungen für erwartungsgemäß sehr schwierige Statusgespräche zu schaffen. Hierbei muss aus den Fehlern des gescheiterten Minsk-Prozesses gelernt werden, der 2014 startete, auf eine „Pazifizierung“ der Situation abzielte und kurz vor dem Kriegsbeginn am 24. Februar 2022 endete. Der zukünftige Erfolg solcher Verhandlungen wird sich daran entscheiden, ob externe Partner:innen – darunter auch Deutschland – der Ukraine glaubwürdige Sicherheitsgarantien geben können, dass sich ein Angriffskrieg auf ihr Territorium nicht wiederholen kann.



## ↘ ZUNAHME VON GEWALTCONFLIKTEN JENSEITS DES RUSSISCHEN ANGRIFFSKRIEGS

So sehr der russische Angriffskrieg auf die Ukraine die Nachrichtenlage dominiert, so wenig dürfen andere Konfliktherde vergessen werden. Dazu zählen die Bürgerkriege vor allem im Mittleren Osten, im Sahel und am Horn von Afrika. Das weltweite Konfliktgeschehen hatte bereits vor dem russischen Angriff auf die Ukraine an Gewaltdynamik gewonnen. 2021 erhöhte sich die Gesamtzahl der Todesopfer von Kriegen und Konflikten, etwa in Äthiopien, Somalia oder dem Jemen, um 46 % gegenüber dem Vorjahr. Alte und neue Kriegsschauplätze sowie eine galoppierende Aufrüstung in Ost und West rücken die Aussicht auf Frieden auch 2023 vielerorts in weite Ferne. Die militärische Konfrontation zwischen den zwei mächtigsten Generälen Sudans hat jüngst verdeutlicht, wie schnell ein schwelender Konflikt gewaltsam eskalieren kann.

Kaum ein Gewaltkonflikt findet ohne die Beteiligung nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen statt. Selbst im zwischenstaatlichen Krieg zwischen Russland und der Ukraine spielt die sogenannte Wagner-Gruppe, eine Privatarmee des Kreml-nahen russischen Unternehmers Jewegenij Prigoschin, eine wichtige Rolle. In anderen Konflikten ist eine vollständige Entstaatlichung kriegerischer Gewalt festzustellen, wie bei den schweren Kämpfen zwischen Drogenkartellen in Lateinamerika. Gewaltkonflikte zwischen ausschließlich nichtstaatlichen Gruppierungen kosteten zuletzt jedes Jahr durchschnittlich 20.000 Menschen das Leben. Besonders viele nichtstaatliche Gewaltakteur:innen sind in Subsahara-Afrika aktiv. In der Sahelzone gewinnen islamistisch-dschihadistische Gruppen an Boden. Regierungen vor Ort setzen zu ihrer Bekämpfung ihrerseits auf nichtstaatliche Truppen, seien es lokale Milizen oder die genannte Wagner-Gruppe, die etwa von den Regierungen in Mali, Burkina Faso oder der Zentralafrikanischen Republik angeworben wurde. Die Wagner-Gruppe erweist sich allerdings als ein destabilisierender Faktor im Sahel: Sie verfolgt eigene, größtenteils wirtschaftliche Ziele wie die Kontrolle von Minen, entzieht sich der direkten Kontrolle ihrer Auftraggeber:innen und agiert äußerst brutal. Zudem unterminiert die Wagner-Gruppe internationale Friedensmissionen. Die Bundesregierung sollte die Wagner-Gruppe als kriminelle Gruppierung einstufen. Bekannte Mitglieder der Wagner-Gruppe gehören auf Sanktions- und Fahndungslisten.

Nichtstaatliche Akteur:innen spielen eine immer größere Rolle in Gewaltkonflikten

## ↘ DILEMMATA FEMINISTISCHER AUSSENPOLITIK OFFENLEGEN

Feministische Außenpolitik nimmt völlig zu Recht die Konsequenzen politischen Entscheidens und Handelns für unterschiedliche Gruppen in den Blick – nicht nur für Frauen, sondern auch für andere strukturell marginalisierte Teile der Gesellschaft. Sie zielt darauf ab, gleiche Rechte, gleichberechtigte Teilhabe und den gleichberechtigten Zugang zu Ressourcen für benachteiligte Menschen zu verwirklichen. Das vergangene Jahr zeigte jedoch, dass feministische Außenpolitik auf gesellschaftliche Ausgrenzung und verwehrte Teilhabe von Frauen noch überzeugende Antworten finden muss. So im Fall Iran: Seit dem Tod der jungen Iranerin Mahsa Amini nach ihrer Festnahme durch die Sittenpolizei im September 2022 demonstrierten Frauen, aber auch viele Männer im Iran gegen die

Feministische Außenpolitik muss überzeugende Antworten auf gesellschaftliche Ausgrenzung von Frauen finden

8 frauen- und menschenfeindliche Regierung ihres Landes. Trotz internationaler Solidarisierung mit dieser Protestbewegung blieben starke politische Reaktionen aus. Das Teheraner Regime schlägt immer härter gegen die Protestierenden zurück; schon mehr als 200 Hinrichtungen wurden dokumentiert. Zugleich werden die Revolutionsgarden von der EU nicht als Terrororganisation eingestuft. Diese Zurückhaltung liegt unter anderem in der Sorge vor einer harschen außenpolitischen Reaktion des Irans begründet, die Rückwirkungen auf die Nuklearverhandlungen und die Öltransporte durch den Persischen Golf haben könnte. Im Fall der Taliban-Herrschaft in Afghanistan befindet sich die feministische Außen- und Entwicklungspolitik ebenfalls in einem Dilemma: Schul-, Bildungs- und Arbeitsverbot für Frauen erschweren die humanitäre Hilfe in Afghanistan und wären aus Sicht einer feministischen Außenpolitik Grund genug, dem Land den Rücken zuzukehren. Jedoch würde das Einstellen jeglicher Nothilfe eine humanitäre Katastrophe von regionalem Ausmaß auslösen.

Beide Beispiele verdeutlichen, dass die konsequente Umsetzung einer feministischen Außenpolitik – harte Sanktionen gegen den Iran, die Einstellung der Hilfe für Afghanistan – sicherheitspolitische und humanitäre Folgen hätte, für die die Bundesregierung anscheinend keine Verantwortung tragen will. Eine feministische Außen- und Entwicklungspolitik sollte sich daher in beiden Fällen ausdrücklicher positionieren und gegebenenfalls auch Handlungen folgen lassen. Wenn sie es nicht tut, müssen die Dilemmata offener als bislang thematisiert werden, will sie nicht angesichts einer oftmals ehrgeizigen Menschenrechtsrhetorik an Glaubwürdigkeit verlieren.

### ↘ **HUMANITÄRE HILFE UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT NICHT SICHERHEITSPOLITISCH VEREINNAHMEN**

In den Jahren 2021 und 2022 überschatteten gleich drei Krisen die Weltlage, die im Englischen mit den 3 Cs – Climate, Covid und Conflict – bezeichnet werden: Klimawandel, Covid-19-Pandemie und Konflikt, seit 2022 vor allem der russische Angriffskrieg in der Ukraine. Die langfristig dramatischsten Folgen hat der Klimawandel. Die Zunahme von Extremwetterereignissen und insbesondere Dürren gefährden die Erträge in der Landwirtschaft, was zu Knappheiten und einem Anstieg der Lebensmittelpreise führt. Viele Länder befinden sich aufgrund von Ereignissen wie den Überschwemmungen in Südasien, den Dürren am Horn von Afrika oder den Erdbeben in der Türkei und in Syrien in einem permanenten Krisenmodus. Insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent nehmen Extremereignisse oftmals katastrophale Ausmaße an, da Bewältigungsstrategien und Anpassungsfähigkeiten fehlen.

Klimawandel, Pandemie  
und Konflikte bedrohen  
Gesellschaften vor allem  
im Globalen Süden

Vor allem auf der lokalen Ebene ist eine engere Verknüpfung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung sinnvoll, um den Folgen von Krieg, Klimawandel und Ernährungsunsicherheit entgegenzutreten. Die drei Ansätze sollten jedoch nicht allein technisch zusammengedacht werden, sondern weit stärker anhand der Bedürfnisse der lokalen Bevölkerungen definiert werden. Die Sorge vieler Nichtregierungsorganisationen besteht zu Recht, dass über die enge Verknüpfung von humanitärer

Hilfe, Entwicklung und Friedensförderung (HDP-Nexus) die humanitäre Hilfe politisch gelenkt und der Friedensbegriff so weit ausgedehnt wird, dass darunter auch sicherheitspolitische und militärische Maßnahmen fallen. Solch eine Vereinnahmung würde den HDP-Nexus unglaubwürdig machen.

### ↘ **STÄRKUNG VON RÜSTUNGSKONTROLLMASSNAHMEN**

Auch die Rüstungskontrollpolitik leidet unter dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. Nicht nur, dass Russland als vertrauenswürdiger Partner in der Rüstungskontrolle auf absehbare Zeit ausfällt und den letzten verbliebenen bilateralen Vertrag über die Beschränkung nuklearer Offensivwaffen Anfang des Jahres ausgesetzt hat; Moskau versucht auch, multilaterale Rüstungskontrollregime wie das Bio- und Chemiewaffenverbot und den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NNV) zu unterminieren und Institutionen wie die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCA) zu diskreditieren. Allerdings hat Russland damit nur begrenzt Erfolg. Zwar haben die falschen Anschuldigungen Moskaus zu amtlichen Untersuchungen geführt, aber die Vorwürfe sind regelmäßig zurückgewiesen und als das entlarvt worden, was sie sind: Desinformationen, die die Integrität internationaler Organisationen zerstören sollen. Um die langfristigen Auswirkungen von Desinformation zu begrenzen, ist allerdings eine Strategie notwendig, die systematisch Falschmeldungen richtigstellt und ihnen gleichzeitig durch Transparenz vorbeugt.

Russland torpediert Rüstungskontrollregime mit Desinformationskampagnen

Die Rüstungskontrollpolitik wird sich umstellen müssen. Es wird schwieriger werden, Abrüstungsschritte zu vereinbaren oder Rüstungsbegrenzungen durchzusetzen. Das ist aber kein Grund, Rüstungskontrolle hintanzustellen und auf bessere Zeiten zu warten. Vielmehr sollte auf Rüstungskontrollmaßnahmen fokussiert werden, die Stabilität auch in Krisen- und Kriegszeiten durch diplomatische Kommunikationswege aufrechterhalten und die militärische und politische Kontroll- und Kommandostrukturen durch internationale Vereinbarungen sichern. Das Ziel muss sein, die Krisenstabilität zu erhöhen, das Risiko von Fehlwahrnehmungen zu minimieren und militärische Eskalation „aus Versehen“ zu verhindern. Für die Zeit *nach* dem russischen Krieg gegen die Ukraine sollte an klassische Konzepte der Transparenz und Überprüfbarkeit von Truppenbewegungen und an Maßnahmen der Vertrauensbildung angeknüpft werden. Dies eröffnet auch die Möglichkeit, Staaten in multilaterale Gespräche einzubeziehen, die bislang die Rüstungskontrolle weitgehend den Supermächten USA und Russland überlassen haben.

In den existierenden multilateralen Rüstungskontrollforen gilt es, Erzieltes zu bewahren, Fortschritte der letzten Jahre behutsam auszubauen und insbesondere die institutionellen Mechanismen zur Implementation, beispielsweise bei der Kontrolle des Bio- und Chemiewaffenverbots, zu stärken.

## ↘ **POLITISCHE ENTFLECHTUNGEN NUR WOHLÜBERLEGT VORNEHMEN**

Der russische Krieg in der Ukraine stellt einen lange als selbstverständlich wahrgenommenen Strang institutioneller Friedenspolitik infrage: die wirtschaftliche Verflechtung, insbesondere im Bereich des Handels. Im öffentlichen Diskurs über die Abhängigkeiten Europas und vor allem Deutschlands von Energie aus Russland wird immer häufiger nach einem Abbau von Verflechtung auch gegenüber China gerufen, um nicht in eine ähnlich prekäre Lage zu gelangen wie im Winter 2022 mit Blick auf die Gasversorgung. Diese Sorge ist zwar für einzelne Handelsbereiche auch mit China nicht gänzlich unbegründet, aber die Verflechtung mit China ist insgesamt so komplex, dass es keine eindeutigen Asymmetrien zwischen den beiden Seiten gibt; falls überhaupt, befindet sich China eher in einer schlechteren Situation als Deutschland, wenngleich seine Bevölkerung leistungsfähiger sein mag. Darüber hinaus ist Entflechtung nicht per se eine friedensstützende Politik, wie teilweise behauptet wird. Vielmehr mindert Entflechtung letztlich nur die Kosten eines offenen Konflikts, während Staaten zugleich die politischen Hebel aus der Hand geben, die einen solchen verhindern könnten. Die Entflechtung gegenüber China (und anderen Autokratien) sollte daher nur zurückhaltend und im Kontext systematischer Prüfungen einzelner Handelsfelder sowie in enger Abstimmung mit den EU-Partnern vorgenommen werden. Entflechtung ist kein Ziel an und für sich, sondern sollte sich auf verwundbare Bereiche beziehen, die sicherheitspolitisch sensibel sind und vom Gegenüber als politisches Druckmittel verwendet werden können.

Mit Entflechtung werden politische Einflussmöglichkeiten aus der Hand gegeben

10

## ↘ **GESELLSCHAFTLICHE POLARISIERUNGEN ENTSCHÄRFEN**

Gesellschaftlicher Frieden und konstruktiver Konfliktaustrag sind auch innerhalb etablierter Demokratien voraussetzungsvoll. Die Folgen aktueller, vielfach miteinander verbundener Krisen wie Inflation, Klimawandel, Covid-19-Pandemie und Russlands Krieg gegen die Ukraine erhöhen das Risiko politischer Polarisierung und gesellschaftlicher Spaltung auch in Deutschland und Europa. Politische Polarisierung kann produktiv sein; in extremer Form kann sie allerdings demokratische Politik unterminieren oder gar politische Gewalt befördern. In Deutschland zerfällt die Gesellschaft bislang nicht in zwei antagonistische politische Lager, doch die Polarisierung hat zugenommen. Vor allem die Klimapolitik birgt ein großes Konfliktpotenzial. Gesetzesübertretungen etwa von Klimaaktivist:innen müssen vom Rechtsstaat geahndet werden; gewaltfreie Proteste sollten aber als vitaler Bestandteil demokratischer Aushandlungsprozesse verstanden werden. Präventive Ingewahrsamnahme und öffentliche Diffamierung stellen keine angemessene Antwort auf zivilen Ungehorsam dar.

Seit Beginn der Covid-19-Pandemie haben Verschwörungsnarrative an Zulauf und Sichtbarkeit gewonnen. Im Jahr 2022 hatten Mobilisierungsversuche von Rechtsextremist:innen und der Querdenken-Szene allerdings nur noch mäßigen Erfolg. Dennoch gilt es, die Resilienz demokratischer Gesellschaften gegenüber antidemokratischen Ideologien oder Desinformationskampagnen zu stärken. Dazu sollten Beratungs- und Bildungsprogramme, wie sie etwa das Demokratiefördergesetz vorsieht, trotz angespannter öffentlicher Haushalte finanziert und ausgebaut werden.

Die Politik sollte Polarisierungen in kontroversen Themenfeldern nicht durch konfrontative Rhetorik oder vereinfachende Gegenüberstellungen weiter verstärken. Parlamente und Öffentlichkeit sollten als Orte demokratischer Auseinandersetzung und konstruktiven Streits gestärkt werden. Neue Beteiligungsformate wie Bürger:innenräte können unter Umständen eine sinnvolle Ergänzung politischer Entscheidungsprozesse sein. Politische Antworten auf aktuelle Krisen müssen soziale Kosten und unterschiedliche Grade der Betroffenheit reflektieren.

Polarisierung nicht durch konfrontative Rhetorik verstärken

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Welt ist aktuell weit vom Frieden entfernt. Der russische Angriffskrieg in der Ukraine überschattet nicht nur die Lage in Europa, sondern droht, Kooperation im Rahmen internationaler Vereinbarungen zu blockieren und eine neue Lagerbildung zu fördern. In vielen Teilen der Welt sind Menschen in ihrem Überleben und in ihren Freiheitsrechten massiv bedroht. Auch Demokratien sind von innen her gefährdet, wenn politische Brandstifter:innen auf ideologische Polarisierung setzen. Eine auf Frieden gerichtete Außen- und Sicherheitspolitik muss sich sowohl an Normen und Werten orientieren als auch an dem, was möglich ist. Die Dilemmata, die dabei entstehen, sollten transparent kommuniziert und debattiert werden, damit Politik langfristig glaubwürdig bleibt.

### Autor:innen

**Dr. Claudia Baumgart-Ochse**

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

**Prof. Dr. Christopher Daase**

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

**Prof. Dr. Tobias Debiel**

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

**Prof. Dr. Nicole Deitelhoff**

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung 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

12

- 1 Ensure continued support for Ukraine** Arms shipments and military training assistance are still needed to enable Ukraine to defend itself and to restore international law. As things stand, the path to lasting peace does not lie in a policy of appeasing the aggressor.
- 2 Work towards negotiations, but not at any price** Now is the time to work towards negotiations. Any future international negotiation plan must learn from the failure of the Minsk process and be coupled with on substantial security guarantees for Ukraine.
- 3 Credible feminist foreign policy in specific cases** Solidarity with the protesters in Iran must translate into tougher sanctions against Tehran that are based on a consistent set of values. Should this not be the case, the reasons for this must be transparent.
- 4 Impose sanctions on the Wagner Group** Not only is the Wagner Group active in Russia, they have also destabilized international peace efforts in the Sahel region. The German government must classify the Wagner Group as a criminal organization. Known members of the Wagner Group must be placed on sanctions and wanted lists.
- 5 No military logic for civilian assistance** Humanitarian aid, development cooperation, and peacebuilding are inherently connected. We must not allow this nexus to be monopolized by security policy in the context of international interventions; it is also important to ensure that humanitarian aid is not tied to political considerations.
- 6 Maintain the focus on arms control** While substantial disarmament is unlikely at the moment, arms control efforts still have to be sustained. Aspects such as crisis communication and maintaining secure command and control structures require special attention if conflict escalation resulting from misconceptions is to be prevented.
- 7 Integration does not guarantee peace but can support it** Extensive disengagement between Western states and China is counterproductive when it comes to peacebuilding and reduces the scope for political influence.
- 8 Do not criminalize political protest** Political protests are an expression of democratic vitality, provided that they are not used to convey extremist messages and that they remain peaceful. More stringent criminal law, preventive detention, and defamation are not suitable responses to civil disobedience.

# STATEMENT / Peace Is a Long Way Off /

---

13

The global ramifications of Russia's war on Ukraine, now into its second year, are becoming increasingly evident. The conflict is undermining the ability of international organizations to function effectively and is complicating urgently needed cooperation in policy fields such as climate protection and trade. In Germany, too, polarization and conspiracy stories are on the increase—bringing negative consequences for democracy in their wake. What would most certainly not result in peace, however, would be to stop supporting Ukraine, discontinue arms shipments, and appease the Russian aggressor.

Last year was marked by war, not only in Europe but in many other regions of the world. Although the Russian war of aggression on Ukraine is a regional conflict on the European continent, its consequences can be felt worldwide: in the rise in core inflation and increasing energy and food prices, in influxes of refugees, and not least in escalating conflicts in the Indo-Pacific region. The Ukraine war was, of course, by far not the only violent conflict witnessed last year. But, while in some of the more protracted conflicts, the violence has recently subsided, with peace efforts even being undertaken in some instances—in Ethiopia's Tigray conflict or the Yemen War for example—the war on Ukraine remains characterized by an extremely high level of violence. Russian armed forces have deliberately attacked civilian targets and destroyed Ukrainian energy infrastructures. Since late 2022/early 2023, it has become increasingly clear that the conflict in Ukraine is developing into a war of attrition.

At the same time, there are growing demands—be it in the form of manifestos, open letters, or demonstrations—for peace talks to be held and arms shipments to be stopped immediately. What those making these demands fail to understand is that ceasing to provide Ukraine with international military assistance would not in fact result in lasting peace; and that at present peace negotiations are not yet on the political agenda. In spring 2023, for instance, the Russian side reiterated that it had no intention of abandoning its war objectives. Such statements in the context of the ever-new atrocities we are witnessing in Ukraine make peace talks feel futile to the Ukraine side. In as early as October 2022, Zelenskyy signed a decree rejecting negotiations with Vladimir Putin and has repeatedly confirmed this position.

At a later point in time, with the help of strong external mediation, Russia and Ukraine may be able to enter into negotiations. In the long term, an international contact group must be set up to mediate between Russia and Ukraine.

International contact group must be set up to mediate between Russia and Ukraine in the long term

Yet, even if we were to disregard all this and heed the calls for an immediate end to arms shipments, there would still be no peace in Ukraine. In fact, without the military support of the NATO member states, Ukraine would be defeated. Our experience of Russia's occupation practices in Ukraine—involving torture, sexual violence, abduction, and even killings—lead us to expect the worst. It can be assumed that Russia would extend its cleanup policy to the rest of Ukraine and the country would be forcefully integrated into the Russian Federation. What is more, there is reason to fear that Moscow's expansionism would not end there, resulting in destabilization across Europe.

14

Against this backdrop, there really is no peace in sight. This is also consistent with predictions from empirical research: As little as 20 percent of all interstate wars actually end with a decisive military defeat or victory; another 30 percent have no clear outcome, instead de-escalating after many years, the conflict parties exhausted and resources depleted. These conflicts soon flare up again once the recovery period is over. Nevertheless, almost half of all interstate wars end in negotiations. For the most part, however, even these become violent again. Another relevant fact here is that wars that do not end within a year have a high probability of becoming protracted conflicts, lasting more than ten years on average.

Applying this logic to the Ukraine war suggests that a long-lasting war of attrition is a plausible scenario. The future may well hold alternating phases of violence and frozen conflict. For the European members of NATO, this means being prepared to provide Ukraine with costly support in the long term, while preventing the war from spilling over into their own territories.

Europe and NATO need to prepare for long-lasting war of attrition

In these challenging circumstances, the German government would be well advised to pursue a two-pronged strategy that involves providing Ukraine with military, political, and economic support, while helping to develop an international mediation initiative. Yet this is not a matter of explicitly demanding “negotiations, right here, right now!”, but rather about creating the political and technical conditions to be able to conduct what are expected to be extremely difficult status negotiations. In this context, it is crucial that we learn from the failure of the Minsk process with its attempts to “pacify” the situation which began in 2014 and ended just before the start of the war on February 24, 2022. The future success of any such negotiations will depend on whether external partners—including Germany—can provide Ukraine with credible security guarantees that a war of aggression on Ukrainian territory such as this will never happen again. To achieve this, it will be necessary to establish an international contact group that also includes negotiation partners that, like China, have previously tended to support Russia.



## ↘ INCREASE IN VIOLENT CONFLICT BEYOND RUSSIA'S WAR OF AGGRESSION

Much as the Russian war of aggression on Ukraine dominates the news, other trouble spots must not be overlooked. These include several civil wars, in particular in the Middle East, the Sahel region, and the Horn of Africa. Even before Russia's attack on Ukraine, conflicts around the world had become increasingly violent. In 2021, the total death toll in wars and conflicts in Ethiopia, Somalia, or Yemen, for instance, was 46% higher than the previous year. Old and new theaters of war as well as rapid rearmament, in East and West alike, means that in 2023, too, the prospect of peace seems increasingly distant for many places. The military confrontation between Sudan's two most powerful generals recently highlighted just how quickly a smoldering conflict can escalate into full-scale violence.

It is rare for a violent conflict to be waged without the involvement of non-state armed groups. Even in the interstate war between Russia and Ukraine, the Wagner Group, a private military company owned by Russian oligarch Yevgeny Prigozhin and with very close ties to the Kremlin, plays an important role. In other conflicts, military violence has become completely privatized, such as in the heavy fighting between Latin America's drug cartels. Last year, violent conflict between exclusively non-state groups cost 20,000 people their lives. Conflicts in sub-Saharan Africa involve an especially large number of non-state violent actors, while in the Sahel region, Islamic jihadist groups are gaining ground. To combat these groups, national governments rely on non-state troops, be it local militias or the aforementioned Wagner Group, which was recruited by the governments of Mali, Burkina Faso, and the Central African Republic, for instance. In the Sahel, however, the Wagner Group has actually proven to be a destabilizing factor, with the company pursuing its own, primarily economic objectives, such as controlling the mines. The Wagner Group evades direct control by its clients and conducts its operations with extreme brutality. Moreover, the group undermines international peacekeeping missions. The German government must classify the Wagner Group as a criminal organization. Known members of the Wagner Group must be placed on sanctions and wanted lists.

Non-state actors play an increasingly important role in violent conflicts

## ↘ GREATER TRANSPARENCY ABOUT THE DILEMMAS OF FEMINIST FOREIGN POLICY

Feminist foreign policy quite rightly takes into account the consequences of political decisions and action for different groups—not just for women, but also for other structurally marginalized sections of society. It aims to achieve equal rights, participation, and access to resources for disadvantaged people. In the past year, however, it has become clear that feminist foreign policy has yet to convincingly address societal exclusion and the denial of women's rights of participation. This is the case in Iran, for instance. Sparked by the death of the young Iranian Mahsa Amini following her arrest by the religious morality police in September 2022, women and indeed many men have been demonstrating against the country's misogynistic, inhumane regime. Despite the international solidarity with this protest movement, there have been no strong political reactions. The Tehran government has struck back against the protestors with increasing brutality, with more than 200 documented

executions. Yet the European Union (EU) has still failed to classify the Islamic Revolutionary Guard Corps as a terrorist organization. This restraint is partly down to the German government's concern about the possibility of a harsh foreign policy reaction from Iran, which could have repercussions for nuclear talks and oil transport through the Persian Gulf. The situation with Afghanistan's Taliban regime, too, poses a dilemma for feminist foreign and development policy. The ban on girls attending school or training or on them going out to work makes the provision of humanitarian aid difficult in Afghanistan and would, from a feminist foreign policy perspective, be reason enough for the world to turn their back on the country. A decision to discontinue emergency assistance, however, would spark a humanitarian crisis across the entire region.

Both of these examples show that rigorous implementation of a feminist foreign policy—tough sanctions against Iran, stopping aid to Afghanistan—would have security policy and humanitarian consequences for which the German government is apparently unwilling to bear the responsibility. In both of these cases, it is vital for any feminist foreign and development policy to adopt a clearer position and, if required, also take action. If this does not happen, the dilemmas described here must be discussed more openly and transparently than they have been to date, if, that is, feminist policy is not to lose its credibility in light of its frequently ambitious human rights rhetoric.

### ↘ **HUMANITARIAN AID AND DEVELOPMENT COOPERATION MUST NOT BE MONOPOLIZED BY SECURITY POLICY**

In 2021 and 2022, three crises overshadowed the global situation. These have been dubbed the three Cs—climate, Covid-19, and conflict—the latter proving especially prevalent since 2022 when Russia launched its attack on Ukraine. The C with the most dramatic long-term consequences is climate change. The increase in extreme weather events, particularly drought, threatens crop yields, which in turn results in shortages and rising food prices. Today, owing to events such as floods in South Asia, drought in the Horn of Africa, or earthquakes in Turkey and Syria, many countries are finding themselves in a permanent state of crisis. On the African continent, in particular, extreme events often take on catastrophic proportions, as the countries lack coping mechanisms and adaptive capacities.

Climate change, Covid-19  
and conflicts threaten  
societies in the Global South

Especially at the local level, a stronger link between humanitarian aid, development cooperation, and peacebuilding would be expedient when it comes to countering the effects of war, climate change, and food insecurity. The dots on the triple nexus however must be connected from more than just a conceptual perspective; instead, this approach must look far more to local populations and their needs. The legitimate concern of many non-governmental organizations is that by closely connecting humanitarian aid, development, and peacebuilding (HDP nexus), humanitarian aid would be politically controlled and the concept of peace would be expanded to the point where it would also include security policy and military measures. Such monopolization would diminish the credibility of the HDP nexus.

## ↘ **STRENGTHENING ARMS CONTROL MEASURES**

Arms control policy is another area that is being negatively affected by the Russian war of aggression on Ukraine. The main issue here is that, for the foreseeable future, Russia will no longer be a trustworthy partner in arms control; what is more, in early 2023, Russia suspended its implementation of the last bilateral treaty limiting the deployment of strategic nuclear warheads. Moscow is also attempting to undermine the multilateral arms control regime, including the biological and chemical weapons ban and the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and discredit institutions such as the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)—it must be said, however, that Russia has only had limited success with these endeavors. Although false aspersions cast by the Kremlin have led to official investigations, these accusations are regularly withdrawn and exposed for what they are: false information aimed at destroying the integrity of international organizations. In order to contain the long-term effects of this disinformation, however, a strategy is needed which systematically corrects fake news while improving transparency with a view to stopping the spread of disinformation in the first place.

Russia attacks arms control regimes by launching disinformation campaigns

Arms control policy will have no choice but to adapt. Disarmament measures are going to be harder to execute, as will be arms limitations. But this is no reason to set aside arms control and wait for better times. On the contrary, in fact, it would make more sense to focus on arms control measures, to maintain stability by means of diplomatic and communication channels, including in times of crisis and war, and to secure the political control and command structures through international agreements. The goal must be to increase crisis stability, minimize the risk of misconceptions, and prevent unintentional military escalation. For the period *after* the Russian war on Ukraine, textbook concepts such as transparency and accountability with regard to troop movements as well as confidence-building measures must be taken up again. This also opens up opportunities for multilateral talks to involve states which, in the past, have entrusted arms control to the superpowers—the USA and Russia.

Existing multilateral arms control forums must focus on preserving what has been achieved, on cautiously expanding on the progress made in recent years, and especially on strengthening the institutional implementation mechanisms, for instance when it comes to enforcing the biological and chemical weapons ban.

## ↘ **POLITICAL DISENGAGEMENT ONLY AFTER CAREFUL CONSIDERATION**

Russia's war on Ukraine calls into question a strand of institutional peace policy which has long been taken for granted: economic integration and interdependence, especially in the area of trade. In the public discourse about Europe's, in particular Germany's dependence on Russian energy, there are growing calls for economic integration and interdependence, including in relation to China, to be reduced, so as to prevent a gas supply situation similar to that of winter 2022 from occurring again. This concern is not entirely unfounded when it comes to individual areas of trade, including with China, but integration

with China is generally so complex that there are no clear asymmetries between the two sides. If at all, China is in a weaker position than Germany, despite the fact that the former's population would seem more adept at dealing with adverse conditions. Moreover, disengagement is not per se a policy that, as is sometimes claimed, supports peace. Indeed, disengagement ultimately serves only to reduce the costs of a full-scale conflict, while at the same time relinquishing control over political levers that could in fact prevent such a conflict. Any disengagement from China (and other autocracies) therefore calls for considerable caution and systematic monitoring over individual fields of trade, as well as close consultation with EU partners. Disengagement is not a goal in itself. Instead, it should be implemented in relation to vulnerable areas which are sensitive from a security policy perspective and are at risk of being used by the opponent as a means to exert political pressure.

Disengagement gives up political levers to avoid conflict

### ↘ MITIGATING SOCIAL POLARIZATION

Even in established democracies, social peace and constructive conflict resolution are not without their challenges. The consequences of current crises, such as inflation, climate change, the Covid-19 pandemic, and Russia's war on Ukraine, which are interconnected on many levels, increase the risk of political polarization and social divisions in Germany and other European countries, too. Political polarization can be productive; but in its more extreme form it can undermine democratic politics and even promote political violence. German society, while not yet fragmented into two antagonistic political camps, is also seeing an increase in polarization. Climate policy in particular holds significant potential for conflict. In a constitutional democracy such as Germany, violations of the law by climate activists, for example, are punishable, whereas peaceful protest must be understood as an inherent part of democratic processes of negotiation. Preventive detention and public defamation are not suitable responses to civil disobedience.

Since the onset of the Covid-19 pandemic, conspiracy narratives have gained traction and visibility. In 2022, right-wing extremists and conspiracy theorists attempted to mobilize the population, but this time with only moderate success. Nevertheless, it is important to strengthen the resilience of democratic societies in the face of anti-democratic ideologies or disinformation campaigns. To this end, advice and education programs such as those set out in the Democracy Promotion Act must be financed and expanded despite the pressure on public budgets.

Politicians must refrain from employing confrontational rhetoric or simplistic juxtapositions that will further exacerbate the polarization surrounding controversial topics. Further, the role of parliaments and the public sphere as spaces of democratic debate and constructive dispute must be strengthened. In certain circumstances, new participatory formats such as citizen councils have the potential to be a valuable addition to political decision-making processes. Political answers to current crises must reflect the social costs and the varying degrees of impact on different groups in society.

Politicians should not exacerbate polarization by employing confrontational rhetoric

## CONCLUSIONS

---

For the world today, peace is a long way off. Not only does the Russian war of aggression overshadow the situation in Europe; it also threatens to block cooperation in the framework of international agreements and in fact foster the creation of new political camps. In many parts of the world, the threat to human survival and civil liberties is very real. Even democracies are under jeopardy where political firebrands make use of ideological polarization. A foreign and security policy that seeks to achieve peace must be committed to certain norms and values, but must also recognize what is actually possible. For policy to retain its credibility in the long term, the resultant impasses must be communicated and debated transparently.

### 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

**F**



# 2023 / Zeitenwende für die Friedenspolitik? Optionen und Handlungsspielräume / **FOKUS**

**F.1** ↘ Versprechen der außenpolitischen Zeitenwende

**F.2** ↘ Friedenspolitische Handlungsspielräume in der Zeitenwende

## ↓ EMPFEHLUNGEN

### F

22

- 1 Zeitenwende nachhaltig gestalten** Die Bundesregierung sollte Reformen für einen effektiven Beschaffungsprozess im Rahmen europäischer Rüstungszusammenarbeit vorantreiben. Investitionen in die Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr sind auch am langfristigen Ziel einer neuen Friedens- und Sicherheitsordnung in Europa zu messen.
- 2 Zeitenwende auch bei Rüstungsexporten** Eine restriktive Rüstungsexportpolitik muss gesetzlich festgeschrieben werden. Dies schließt Waffenlieferungen an Staaten wie die Ukraine, die ihr Recht auf Selbstverteidigung ausüben, nicht aus, wohl aber solche, die rein wirtschaftlichen oder machtpolitischen Rationalitäten folgen.
- 3 Verteidigung im Bündnis neu denken** Deutschland sollte sich innerhalb der NATO für ein nachhaltiges Verteidigungskonzept einsetzen, um Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten zu erhöhen und gleichzeitig das Risiko möglicher Eskalationen zu reduzieren. Das Konzept der Confidence-Building Defense bietet hierfür einen möglichen Ansatz.
- 4 Finanzierung der Vereinten Nationen reformieren** Eine ausreichende und verlässliche Finanzierung ist für die erfolgreiche Bearbeitung multipler Krisen durch die Vereinten Nationen (VN) unerlässlich. Die Bundesregierung sollte sich für eine kontinuierliche Steigerung des regulären Haushalts der Vereinten Nationen einsetzen.
- 5 Empfehlungen des VN-Generalsekretärs umsetzen** Deutschland sollte die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht Our Common Agenda von 2021 sowie der VN-Nachhaltigkeitsziele vorantreiben, um als Fürsprecherin einer kooperativen, inklusiven und gerechten internationalen Ordnung zu agieren.
- 6 Ökologische Zeitenwende einleiten** Um der Verflechtung von Umweltzerstörung und Krieg entgegenzuwirken und Synergien von Klimaschutz und Friedenssicherung zu nutzen, braucht es eine umfassende Klimaaußenpolitik, stärkere Unterstützung betroffener Länder sowie eine schnelle, sozial abgefederte Energie- und Mobilitätswende in Deutschland.
- 7 Doppelte Standards vermeiden** Die Bundesregierung muss einem Glaubwürdigkeitsverlust im globalen Süden entgegenwirken. Erforderlich hierfür sind eine klimapolitische Vorreiterrolle, eine konsequente Menschenrechtsorientierung bei Migration und Flucht sowie die Einhaltung völkerrechtlicher Normen bei westlichen Interventionen.
- 8 Ressourcenstarke und unabhängige Entwicklungspolitik fördern** Entwicklungspolitik darf nicht sicherheitspolitischen Interessen untergeordnet werden. Angesichts der hohen Kosten von Krieg und Wiederaufbau muss die Bundesregierung verstärkt in krisenpräventive Entwicklungszusammenarbeit investieren.
- 9 Kontakte in die russische Gesellschaft halten** Kontakte mit gesellschaftlichen Kräften in Russland sollten nicht unterschiedslos abgebrochen werden. Demokratisch gesinnte Akteur:innen sollten soweit möglich unterstützt werden.



# Zeitenwende für die Friedenspolitik? Optionen und Handlungsspielräume /

Welche Folgen hat der sicherheitspolitische Kurswechsel des vergangenen Jahres für die friedenspolitische Agenda unserer Zeit? Ist die sicherheitspolitische Zeitenwende auch ein friedenspolitischer Paradigmenwechsel? Das Fokuskapitel beleuchtet zentrale Handlungsfelder und Perspektiven deutscher Friedenspolitik eineinhalb Jahre nach Kriegsbeginn in der Ukraine.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine markiert den Beginn einer neuen friedens- und sicherheitspolitischen Ära: einer Phase, in der die anhaltende militärische Unterstützung für die Ukraine und die zukünftige Verteidigungsfähigkeit Europas im Zentrum stehen. Das im Februar 2022 kurzfristig von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte Paket sicherheitspolitischer Maßnahmen läutet dabei für sich allein keine Zeitenwende ein. Eine Zeitenwende – verstanden als Bruch mit einer alten Ära – muss umfassender verstanden und aktiv gestaltet werden. Jenseits der notwendigen sicherheitspolitischen Neuorientierung sind andere drängende Fragen gesellschaftlicher Transformation untrennbar mit dem Krieg in der Ukraine verwoben. Die Bewältigung der Klimakrise ist nur ein Aspekt, die Förderung der Nachhaltigkeitsziele der VN ein anderer.

Für die Friedenspolitik ist der russische Angriff auf die Ukraine ein herber Rückschlag. Auf absehbare Zeit dürfte der Fokus deutscher Außenpolitik mehr auf der Verteidigung der europäischen Sicherheit in einer neuen Weltordnung liegen als auf der Förderung von Frieden, Stabilität und nachhaltiger Entwicklung in der Welt. Gerade in dieser Situation ist eine starke friedenspolitische Agenda dringend notwendig. Denn: Die im letzten Jahr sichtbare Verengung außen- und sicherheitspolitischer Handlungsräume auf Verteidigungsfähigkeit und Bündnispolitik muss erweitert werden, um langfristige politische Ziele in den Blick nehmen zu können. Der Wiederaufbau und die politische Einbindung der Ukraine, neue Friedens- und Sicherheitsordnungen für Europa und für die Welt, die Frage des gesellschaftlichen Friedens in Deutschland im Lichte der aktuellen Krisensituation – die Liste zentraler (friedens-)politischer Aufgaben ist lang. Das Fokuskapitel beleuchtet die Folgen des Kriegs für zentrale Politikfelder und diskutiert, welche Möglichkeiten es für friedenspolitische Politikgestaltung in dieser schwierigen Situation gibt.

Eine starke friedenspolitische Agenda ist gerade jetzt notwendig

## F.1 ↗ Versprechen der außenpolitischen Zeitenwende

**A**uf den russischen Angriff auf die Ukraine, von Bundeskanzler Scholz in einer Grundsatzrede im Bundestag am 27. Februar 2022 als „Zeitenwende“ deklariert, reagierte die Bundesregierung mit der Ankündigung drastischer sicherheitspolitischer Maßnahmen. Sie lassen sich in zwei Kategorien bündeln: Zum einen änderte die Regierung ihren Kurs in der Frage nach Waffenlieferungen an die Ukraine sowie in der Militär- und Rüstungspolitik. Sie versprach der Ukraine, Waffen zur Verteidigung des Landes zu liefern, was sie zuvor abgelehnt hatte. Außerdem sicherte Scholz eine massive Stärkung der Bundeswehr zu. Zum anderen kündigte die Regierung an, weitreichende wirtschaftspolitische Maßnahmen gegen Russland einzuleiten und die deutsche Außenpolitik gegenüber dem Kreml grundlegend neu auszurichten.

F  
24

### WENDE IN DER RÜSTUNGSPOLITIK: GEGEN DEN AGGRESSOR RUSSLAND

Bis zum Februar 2022 lieferte Deutschland wegen des laufenden bewaffneten Konflikts im Osten des Landes keine Waffen an die Ukraine. Das änderte sich nach dem russischen Angriff im Einklang mit den politischen Grundsätzen zum Rüstungsexport und im Rahmen des in der Charta der VN verbrieften Rechts auf Selbstverteidigung. Kategorie um Kategorie wurde, in Abstimmung mit den NATO-Verbündeten, das Spektrum der gelieferten Waffen erweitert. Aufgrund der heftigen öffentlichen Diskussionen sah sich die Bundesregierung veranlasst, weit mehr Details über ihre Rüstungsexporte in die Ukraine zu veröffentlichen<sup>1</sup> als je zuvor für einen anderen Empfänger. Die Lieferungen polarisierten jedoch weiterhin. Bis Ende November 2022 wurde Deutschland nach den USA und Großbritannien der wichtigste Waffenlieferant der Ukraine, mit einem Anteil von 6,2 % aller Zusagen<sup>2</sup>. Insgesamt wurden 2022 deutsche Rüstungsexporte im Wert von 2,2 Mrd. € an die Ukraine genehmigt. Damit war die Ukraine das Land, das die meisten Rüstungslieferungen aus Deutschland erhielt.

Deutschland ist nach den USA und Großbritannien wichtigster Waffenlieferant der Ukraine

Durch die Zeitenwende und das damit verbundene Sondervermögen erhielten auch seit längerem bekannte Probleme der Bundeswehr weit größere Aufmerksamkeit. Offensichtlich hatten Verteidigungsausgaben von 337 Mrd. € in den acht Jahren seit 2014<sup>3</sup>, als die Landes- und Bündnisverteidigung wieder zur zentralen Aufgabe der Bundeswehr erklärt wurde, nicht ausgereicht, um die Bundeswehr dafür einsatzfähig zu machen. Mit dem Sondervermögen in Höhe von 100 Mrd. € sollen lange aufgeschobene und teure Beschaffungsmaßnahmen der Bundeswehr finanziert und somit Fähigkeitslücken geschlossen werden. Zusätzlich sollen die Mittel helfen, in den nächsten fünf Jahren das Zwei-Prozent-Ziel der NATO zu erreichen. Aktuell müssten dazu ab 2023, abhängig von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP), etwa 77 Mrd. € verausgabt werden, in den Jahren bis 2027 mindestens 385 Mrd. €. Für das Jahr 2023 wurde ein Verteidigungshaushalt von 50,1 Mrd. € für die Bundeswehr bewilligt; eine Summe, die auch für die Folgejahre bis einschließlich 2026 vorgesehen ist. Hinzu kommen 2023 Mittel in Höhe von 8,6 Mrd. € aus dem Sondervermögen (→ Bundesministerium der Verteidigung 2022).

Damit wird das Zwei-Prozent-Ziel 2023 nicht erreicht, voraussichtlich aber in den Folgejahren. Doch nach 2027 müsste der Verteidigungsetat zum Erreichen dieser Marke etwa 85 Mrd. € umfassen – und damit um 70 % über dem aktuellen Niveau liegen, sollte das Sondervermögen bis dahin verausgabt worden sein.

Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass die Mittel binnen fünf Jahren verausgabt werden. Noch weniger wahrscheinlich ist, dass das Geld für die geplanten Beschaffungen ausreichen wird. Gründe dafür sind langsame Beschaffungsprozesse, Preissteigerungen und begrenzte Produktionskapazitäten der Rüstungsindustrie. Derzeit fließen die Mittel überwiegend in marktverfügbare Systeme aus den USA wie Mehrzweckkampfflugzeuge oder Transporthubschrauber. Lediglich kleinere Projekte wie die Beschaffung von neuen Sturmgewehren sind von der deutschen Rüstungsindustrie bis Ende 2026 umsetzbar. Europäische Beschaffungsprojekte wie das Main Ground Combat System (MGCS) haben eine sehr lange Entwicklungszeit und werden höchstens teilweise durch das Sondervermögen finanziert werden können. Mit Hilfe des Sondervermögens könnte Deutschland intensiver mit den europäischen Partnern in der Beschaffung und Produktion von Rüstungsgütern kooperieren. Doch diese Chance ist bislang unzureichend genutzt worden. Stattdessen dürfte das Sondervermögen zu einem deutlichen Ausbau der deutschen Rüstungsindustrie führen, der mittelfristig den wirtschaftlichen Druck erhöht, in Drittländer zu exportieren. Diesem Druck muss mittels eines Rüstungsexportkontrollgesetzes → 3 /88 entgegengewirkt werden. Nicht ökonomische, sondern allein außen- und sicherheitspolitische Gründe dürfen für Rüstungsexporte ausschlaggebend sein – auch das sollte Teil einer umfassenden Zeitenwende sein.

Sondervermögen wird für geplante Beschaffungen für die Bundeswehr nicht ausreichen

## **WENDE IN DER AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK: ABSCHOTTUNG GEGEN RUSSLAND**

Die in mehreren Runden seit 2014 gegen Russland verhängten Sanktionen westlicher Staaten und der Europäischen Union (EU) hatten nur begrenzte wirtschaftliche und politische Wirkungen auf das Land. Mit der deutlichen Verschärfung der Sanktionen nach dem russischen Angriff auf die Ukraine waren erhebliche Erwartungen verknüpft, die bis hin zu einem Politikwechsel in Moskau reichten. Diese wurden weitgehend enttäuscht, wenn auch die Sanktionen nicht wirkungslos blieben. So dürfte das russische BIP 2023, nach einem deutlichen Rückgang von vier bis fünf Prozent im Jahr 2022, stabil bleiben. Es ist damit wahrscheinlich, dass Russland zumindest mittelfristig in der Lage sein wird, die 2022 bereits auf knapp fünf Prozent des BIP (→ Cooper 2022) gestiegenen Militärausgaben zu finanzieren.

Erwartungen an Sanktionen gegen Russland wurden weitgehend enttäuscht

Beschränkungen von Technologieexporten wirkten sich am gravierendsten auf die militärischen Anstrengungen Russlands aus. In der russischen Rüstungsindustrie erschwerten diese Sanktionen insbesondere die Verfügbarkeit elektronischer Bauteile. Dazu beigetragen hat, dass Staaten wie Singapur und Brasilien die westlichen Sanktionen nicht unterlaufen haben, nicht zuletzt aus Furcht vor US-amerikanischen Sekundärsanktionen.

Allmähliche Schritte von Abschreckung zu neuer Friedensordnung

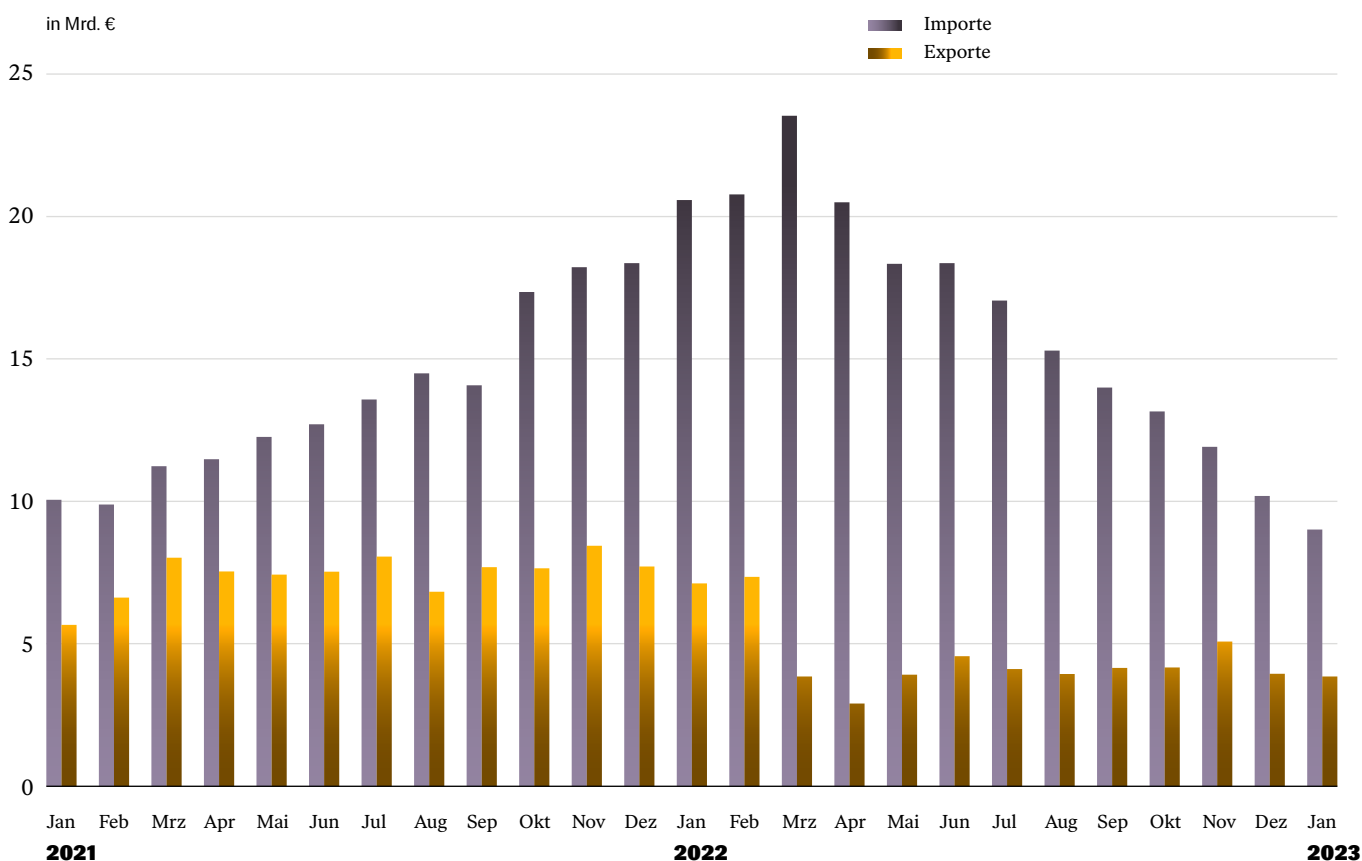
F  
26

Westliche Staaten haben zudem ihren Import von Gas, Öl und Ölprodukten schrittweise reduziert, was sich beispielsweise im Rückgang des Handelsvolumens der EU mit Russland abbildet → 1/26. Doch anders als bei den Technologieexporten ist die Wirkung begrenzt geblieben, weil die westlichen Sanktionen massiv von Drittstaaten unterlaufen wurden. Ende 2022 war die deutsche Abhängigkeit von Russland von ca. 35 % des Gesamtbedarfs bei Erdöl und 55 % bei Erdgas auf praktisch 0 % reduziert (→ Bundeswirtschaftsministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2022; Bundesnetzagentur 2023). Trotz der damit verbundenen Preissteigerungen und Verluste beim wirtschaftlichen Wachstum befürwortet eine Mehrheit der Bevölkerung die wirtschaftspolitischen Maßnahmen gegen Russland (→ Statista 2022).

Insgesamt hat der russische Angriff auf die Ukraine innerhalb weniger Monate zu weitreichenden Änderungen in der Militär-, Energie- und Sanktionspolitik gegenüber Russland geführt. Offen geblieben sind bisher allerdings die mittel- und langfristigen Perspektiven dieser Politikwechsel, sowohl in Bezug auf Russland als auch darüber hinaus. Insbesondere fehlt es an Initiativen, die Tendenzen zur Aufrüstung und außenwirtschaftlichen Neuorientierung friedenspolitisch aufzufangen.

1 EU-Handel mit Russland (2021–2023)

Quelle → F /38



## F.2 ↙ Friedenspolitische Handlungsspielräume in der Zeitenwende

**W**ir leben in einer Zeit multipler Krisen und komplexer Herausforderungen für das friedliche Zusammenleben auf diesem Planeten. Eine rein verteidigungspolitisch verstandene Zeitenwende wird nicht ausreichen, um diese Probleme zu bewältigen. Knapp eineinhalb Jahre nach Beginn der russischen Invasion in der Ukraine sollen in diesem Kapitel friedenspolitische Handlungsspielräume in zentralen Gestaltungsfeldern deutscher Politik identifiziert werden. Dazu zählen die Zukunft der internationalen Sicherheitsordnung, die Folgen des Kriegs für die globale Klimapolitik, die Ausgestaltung der NATO-Osterweiterung, die Zukunft von Entwicklungspolitik sowie die Auswirkungen des Kriegs auf den gesellschaftlichen Frieden.

### **DIE INTERNATIONALE (SICHERHEITS-)ORDNUNG STÄRKEN**

Allerdings lässt sich eine fortschreitende Erosion der internationalen Ordnung beobachten. Das Versagen des Systems kollektiver Sicherheit im Umgang mit dem Angriffskrieg Russlands legt diese strukturellen Schwächen nun wie unter einem Brennglas offen. Dies gilt vor allem für die überkommene Struktur des VN-Sicherheitsrats, der von den ständigen Mitgliedern für ihre nationalen Interessen instrumentalisiert wird. Zwar lässt sich auf Ebene der Arbeitsmethoden eine gewisse Modernisierung erkennen, aber ernsthafte Reformen des VN-Sicherheitsrats bleiben utopisch. Selbst die Idee eines freiwilligen Vetoverzichts in gravierenden Fällen wie Völkermord konnte sich bislang nicht durchsetzen. Stattdessen ist seit mehreren Jahren eine zunehmende Polarisierung, eine abnehmende Zahl von Beschlüssen und eine gesunkene Erfolgsrate von internationalen Friedensabkommen zu beobachten (→ International Peace Institute 2022). Zum anderen konnten die VN aber auch 2022 ihre Funktionsfähigkeit partiell demonstrieren (→ Gowan 2022). Wichtige Entscheidungen über die Verlängerung von Friedensoperationen oder Sanktionen wurden trotz zunehmender Polarisierung mitunter einstimmig getroffen. Russlands Blockade des Sicherheitsrats ermöglichte der Generalversammlung, sich trotz eingeschränkter Kompetenzen als demokratische Alternative zu profilieren. Auch die Reaktionen der VN auf die globale Nahrungsmittelkrise und die historischen Höchstzahlen an Geflüchteten und Binnenvertriebenen zeigen, dass sie trotz aller Verwerfungen auf Arbeitsebene in Teilen handlungsfähig geblieben sind.

Der VN-Sicherheitsrat ist kaum handlungsfähig – und eine Reform utopisch

Von kooperativer globaler Politik ist die Staatenwelt heute trotzdem so weit entfernt wie lange nicht, wie VN-Generalsekretär Antonio Guterres eindringlich schreibt: „Wir haben die Pflicht zu handeln. Aber die internationale Gemeinschaft ist weder bereit noch willens, die dramatischen Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen. Und die Vereinten Nationen sind in einer kolossalen globalen Dysfunktion festgefahren“ (→ Guterres 2022). Trotz dieser schwierigen Situation gibt es friedenspolitische Handlungsspielräume für eine Stärkung multilateraler Kooperation. Kurzfristig und als Sofortprogramm zur Eindämmung der Erosionstendenzen der internationalen Sicherheitsordnung muss es um drei Aspekte globaler Kooperation gehen:

**Erstens** sollten die funktionsfähigen Bestandteile der VN praktisch gestärkt werden, gerade weil eine strukturelle Reform unwahrscheinlich bleibt. Hierfür ist eine ausreichende und verlässliche Finanzierung notwendig. Deutschland hat in den vergangenen drei Jahren eine Vorbildrolle bei der pünktlichen und vollständigen Überweisung seiner Beiträge übernommen. Es sollte als einer der größten Beitragszahler deshalb verstärkt und öffentlich sichtbar für verlässlichere Zahlungen der VN-Mitgliedsstaaten werben. Es ist aber auch eine bessere finanzielle Ausstattung notwendig. Denn während freiwillige zweckgebundene Mittel steigen, bleiben die regulären Zahlungen seit vielen Jahren beinahe unverändert (→ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. 2021). Die Anhebung des ordentlichen Haushalts würde eine zielgerichtete und bedarfsorientierte Finanzierung der vielfältigen Aufgaben der VN ermöglichen und ihre Funktionsfähigkeit stärken.

Funktionierende  
Strukturen der VN  
verlässlich finanzieren

**Zweitens** sollten existierende regionale und globale Sicherheitsorganisationen weiterhin als Arenen des Dialogs – auch zwischen Gegnern – genutzt werden. Es ist eine alte Erkenntnis, dass durch Dialog und Interaktion in internationalen Organisationen langfristig Chancen für Kooperation und Vertrauensbildung entstehen und gestärkt werden können. Die Geschichte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, später Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa OSZE) ist nur ein Beispiel dafür. Vor diesem Hintergrund ist ein Ausschluss Russlands aus einzelnen Gremien – beispielsweise aus dem VN-Menschenrechtsrat im April 2022 – zwar als symbolische Politik zur Verurteilung seines eklatanten Völkerrechtsbruchs sinnvoll. Eine weitreichende Isolierung Russlands durch den Ausschluss aus wichtigen internationalen Organisationen ist aber langfristig nicht zielführend. Gerade in der aktuellen Situation werden internationale Austauschforen dringend benötigt, um in einen Dialog über Möglichkeiten zur Deeskalation einzutreten, aber auch, um Kritik öffentlich zu äußern.

Internationale  
Dialogforen weiterhin  
nutzen

**Drittens** müssen angesichts der multiplen Krisen unserer Zeit dringend neue globale Kooperationsformate auf den Weg gebracht werden. Woran es heute mangelt, sind innovative Vorschläge, wie eine internationale Sicherheitsordnung kooperativer, inklusiver und gerechter gestaltet werden kann. Bislang fehlt „eine strategische Vision, langfristiges Denken und Engagement“ (Guterres 2023). Die deutsche Außenpolitik sollte daher die Arbeit des Generalsekretärs im Rahmen der New Agenda for Peace und des für 2024 geplanten Summit for the Future unterstützen. Sie sollte sich auch für eine rasche und umfassende Umsetzung der VN-Nachhaltigkeitsziele einsetzen, um so eine weitergehende Krise der Agenda 2030 zu verhindern.

Neue globale  
Kooperationsformate  
initiiieren

## FOLGEN DES KRIEGS FÜR KLIMAPOLITIK UND UMWELT

Frieden, Klima und Ökosysteme sind auf komplexe Art und Weise miteinander verknüpft. Der Klimawandel gefährdet die für einen positiven Frieden notwendigen Lebensgrundlagen. Beispielsweise beschleunigt er den Verlust biologischer Vielfalt und fördert die Verbreitung neuer Infektionskrankheiten (→ IPCC 2022). Russlands Eroberungskrieg gegen die Ukraine droht die Bewältigung der Klimakrise zu erschweren.

Zusätzlich zum Leid der ukrainischen Bevölkerung verursacht der russische Angriffskrieg enorme Umweltschäden (→ Pereira et al. 2022) sowie klimaschädliche Emissionen von Rüstungsproduktion bis Wiederaufbau. Auf der internationalen Ebene gefährdet die geopolitisch veränderte Lage das Erreichen der Pariser Klimaziele. Bemerkenswerterweise haben westliche Staaten nach Kriegsbeginn ihre Klimaziele aber sogar forciert und im Rahmen der G7 und der EU eine Reihe von Maßnahmen ergriffen beziehungsweise beibehalten, um klimapolitische Bemühungen in Schwellenländern zu fördern. Bilateral schloss das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit März 2022 mehrere neue Kooperationsabkommen (NDC-Partnerschaften). Unterstützt wurde diese erstaunliche Kontinuität auch durch die Ukraine, die auf der COP27 in Sharm-el-Sheik im November 2022 auf die ökologischen Folgen des Kriegs aufmerksam machte und für ein starkes internationales Engagement im Klimaschutz warb. Die Kooperation mit Russland im Rahmenübereinkommen der VN über Klimaänderungen (UNFCCC) ist trotz des russischen Angriffskriegs weiterhin notwendig, um das Pariser 1,5-Grad-Ziel erreichen zu können. Es gibt bislang keine Anzeichen dafür, dass Russland von sich aus das Pariser Abkommen, das es erst 2019 ratifiziert hatte, verlassen will, auch wenn die klimapolitischen Ambitionen des Landes unzureichend sind und einige Bestimmungen unterlaufen werden.

Fortführung  
der Klimapolitik trotz  
des Ukraine-Krieges

In Deutschland ergeben sich neue Zielkonflikte zwischen kurzfristigen ökonomischen und sicherheitspolitischen Entscheidungen sowie langfristigen Risiken durch die komplexen Folgewirkungen des Klimawandels. Die wirtschaftlichen Folgen des Kriegs befeuern die Inflation und binden ökonomische Mittel, die für eine sozialverträgliche Dekarbonisierung benötigt werden. Zudem sind einige energiepolitische Entscheidungen umstritten. Beispielsweise ist unklar, ob der symbolisch aufgeladene Braunkohleabbau in Lützerath zur Versorgungssicherheit erforderlich ist. Auch steht die Verwendbarkeit der zügig fertiggestellten Terminals für Flüssiggas (Liquefied Natural Gas, LNG) für eine zukünftige Wasserstoffinfrastruktur infrage. Hier bedarf es einer fortlaufenden Evaluation der Energiewende durch Vertreter:innen aus Wissenschaft und Gesellschaft, um durch kurzfristige Reaktionen verursachte, langfristig folgenreiche energiepolitische Weichenstellungen („Lock-ins“) zu identifizieren, die Europas Klimaziele gefährden.

Es bleibt viel zu tun. Die Anteile an erneuerbaren Energien im Stromsektor wachsen; dieser hat jedoch nur einen vergleichsweise kleinen Anteil am deutschen Gesamtenergieverbrauch. Insbesondere im Verkehrssektor wird der Endenergiebedarf zu über 90 % mit Mineralölprodukten gedeckt. Ein Prüfbericht des Expertenrats für Klimafragen kommt für den Verkehrssektor zu dem ernüchternden Ergebnis, dass ohne zusätzliche Maßnahmen „kritische Herausforderungen“ für die Einhaltung der Klimaschutzziele drohen (→ Expertenrat für Klimafragen 2022, S. 12).

F

30

Diese Herausforderungen müssen bewältigt werden. So wie die sozial-ökologische Transformation auch als Friedensprojekt gesehen werden kann (→ Scheffran 2022), können Konfliktbewältigung und Friedenspolitik den Übergang in eine nachhaltige Welt fördern (→ Pastoors et al. 2022). Dazu muss der von VN-Generalsekretär Guterres kritisierte „Krieg gegen die Natur“ (→ Guterres 2021) in einen „Frieden mit der Natur“ gewendet werden (→ UNEP 2022), der für die Zukunftsgestaltung im gemeinsamen Haus der Erde Synergien zwischen Frieden und nachhaltiger Entwicklung nutzt, um die Erhaltung des Lebens und die Entfaltung menschlicher Gesellschaften zu vereinbaren.

Synergien zwischen  
Frieden und nachhaltiger  
Entwicklung nutzen

Für die Bundesregierung bedeutet dies eine doppelte Transformation: Die friedenspolitischen Antworten auf die Zeitenwende müssen durch ökologische flankiert werden, die drei Handlungsebenen vereinen.

**Erstens** sollte sich Deutschland weiterhin im Rahmen einer umfassenden Klimaaußenpolitik für einen ambitionierteren, koordinierten und konfliktsensitiven Klimaschutz und internationale Kooperation einsetzen, die eine aktive Nord-Süd-Zusammenarbeit bei Klimaschutz und Dekarbonisierung forciert.

**Zweitens** müssen anfällige Staaten und Regionen durch Entwicklungszusammenarbeit und Kompensationsmechanismen stärker bei der Bewältigung von Klimawandelfolgen unterstützt werden.

**Drittens** müssen Energie- und Mobilitätswende in Deutschland prioritär und in einem viel schnelleren Tempo vorangebracht werden. Zentral ist dabei, die Transformation sozial abzufedern und gerecht zu gestalten.

Da der notwendige soziale und ökonomische Wandel in Deutschland drei Jahrzehnte lang verschleppt wurde, muss er nun in kurzer Zeit inmitten einer Energie- und Inflationsskrise nachgeholt werden. Dies birgt erhebliches gesellschaftliches Konfliktpotenzial. Eine restriktive Fiskalpolitik, wie sie von Teilen der gegenwärtigen Bundesregierung verfolgt wird, gefährdet vor diesem Hintergrund den sozialen Frieden und damit langfristig die Sicherheit Deutschlands.



## ENTWICKLUNGSPOLITIK NICHT GEGEN SICHERHEITSPOLITIK AUSSPIELEN

Mit Verwunderung und Enttäuschung wurde im Westen vermerkt, dass die Verurteilung des russischen Angriffs auf die Ukraine in Teilen des Globalen Südens eher verhalten war. Regionalmächte wie Indien und Südafrika enthielten sich bei den einschlägigen Abstimmungen in der VN-Generalversammlung ihrer Stimme → **19** /106. Freilich war dies auf den zweiten Blick durchaus erwartbar – werden den westlichen Staaten doch seit längerem „doppelte Standards“ bei Fragen des Völkerrechts und der Menschenrechte vorgeworfen. So führte die NATO 1999 ohne Mandat des VN-Sicherheitsrats im Kosovo-Konflikt einen Krieg gegen Serbien. Die Irak-Invasion der USA und ihrer Koalition der Willigen im Jahr 2003 stellte eine offenkundige Verletzung des Völkerrechts dar, bei der die USA im Sicherheitsrat manipulierte Informationen über mögliche Massenvernichtungswaffen im Irak vorgebracht hatten → **3** /97. Die häufig gegenüber schwächeren Staaten betonte Lage der Menschenrechte spielt bei den Flüchtlingslagern in Libyen keine maßgebliche Rolle – dienen sie doch der EU bei dem Ziel der Fluchtvermeidung.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine bedingt eine Fokussierung von Politik und Öffentlichkeit auf Osteuropa. Zweifelsohne werden der Krieg, seine Folgen sowie der Wiederaufbau der Ukraine in den kommenden Dekaden viele Ressourcen der Bundesregierung und der EU binden. Es besteht die Gefahr, dass der künftige Ressourceneinsatz für die Ukraine vor allem zu Lasten der Unterstützung für den Globalen Süden gehen wird. Gleichzeitig stellen Armut, Unterentwicklung und Gewalt im Mittleren Osten (vor allem Syrien), in Subsahara-Afrika (unter anderem Mali, Eritrea, Äthiopien) oder in Afghanistan wie auch Fluchtbewegungen, die bis nach Europa reichen, nach wie vor große Herausforderungen dar. Es bleibt zu hoffen, dass die Geber:innengemeinschaft aus den Wiederaufbauerfahrungen in Ländern wie Afghanistan und Irak ihre Lektionen gelernt hat und in der Ukraine nicht ähnliche Fehler macht. So muss darauf geachtet werden, dass Strukturen der sogenannten „bad governance“ (vor allem Korruption, Klientelismus) nicht fortgesetzt werden und Friedenskonsolidierung nicht über die Köpfe der Bevölkerung hinweg durchgeführt wird.

Unterstützung für Ukraine könnte zu Lasten der Entwicklungszusammenarbeit im Globalen Süden gehen

Mit dem russischen Krieg gegen die Ukraine ist insgesamt der Druck gewachsen, Entwicklungspolitik sicherheitspolitisch zu rechtfertigen – und einer Kürzung des BMZ-Haushalts entgegenzuwirken. So postulierte Entwicklungsministerin Svenja Schulze bei der Bundestagsdebatte über den Haushalt 2023 denn auch: „Entwicklungspolitik ist [...] auch ein unabdingbarer Teil einer umfassenden, einer vorausschauenden und wirksamen Sicherheitsstrategie für Deutschland“ (→ Schulze 2023). Zweifelsohne ist es richtig, dass eine krisenpräventive Entwicklungspolitik Gewaltursachen bearbeiten kann und beim Wiederaufbau kriegszerrütteter Gesellschaften zentral ist.

Jedoch befindet sich Entwicklungspolitik in einem Dilemma: Sollten Themen wie Klima, Migration oder Nachhaltigkeit zu prominent Eingang in die Nationale Sicherheitsstrategie finden, droht eine Verengung dieser Bereiche aus sicherheitspolitischer Perspektive. Es besteht die Gefahr, Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Sinne von Krisenmanagement und Sicherheitsinteressen zu legitimieren und in einem „vernetzten Ansatz“ außen- und verteidigungspolitischen Zielen unterzuordnen. Nicht zuletzt gefährdet die EZ damit ihre Glaubwürdigkeit und Reputation gegenüber Partner:innen im Globalen Süden – etwa, wenn sie zum Instrument der Abschottung gegenüber Migrationsbewegungen wird. Werden dagegen entwicklungspolitische Themen in der Nationalen Sicherheitsstrategie ausgespart, bleibt Entwicklungspolitik ein politisches Nischenfeld.

Es gibt immer wieder Versuche, die Unabhängigkeit der Entwicklungspolitik infrage zu stellen. So forderten im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 der Chef der Münchner Sicherheitskonferenz Christoph Heusgen und sein Vorgänger Wolfgang Ischinger eine Zusammenlegung von Außen- und Entwicklungsministerium. Als Referenz führten sie die fehlgeschlagene Intervention in Afghanistan an, wo es keine Politik „aus einem Guss“ gegeben habe. Davon abgesehen, dass Afghanistan sich wohl kaum aus einem Versagen der Entwicklungspolitik erklären lässt: Die Unterordnung der Entwicklungszusammenarbeit unter außen- und sicherheitspolitische Interessen vernachlässigt, dass diese viel breiter angelegt ist. Sie bekämpft etwa strukturelle Ursachen von Armut, Unterernährung und Klimawandel – und wirkt damit der Fragilität krisengeplagter Weltregionen entgegen. Zudem kann nur eine eigenständige, glaubwürdige Entwicklungszusammenarbeit bei Zielkonflikten zwischen den Ministerien, so etwa bei den Rüstungsexporten, konsequente Anwältin von Menschenrechten und guter Regierungsführung sein. In diesem Sinne ist die im Februar 2023 veröffentlichte Afrikastrategie der Bundesregierung ein wichtiger Schritt nach vorn. Anders als der Marshallplan der Vorgängerregierung, der stark paternalistische Züge enthielt, betont die neue Strategie die Selbstbestimmtheit der afrikanischen Partner:innen.

Entwicklungspolitik muss unabhängig von sicherheitspolitischen Erwägungen bleiben

## **CONFIDENCE-BUILDING DEFENSE: FRIEDENSPOLITISCHE OPTIONEN AN DER NATO-OSTFLANKE**

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat die Debatte über eine angemessene Verteidigung innerhalb der NATO erneuert. Bereits seit der Annexion der Krim 2014 standen die Themen der kollektiven Verteidigung und Abschreckung wieder im Zentrum transatlantischer Verteidigungspolitik. Neben bilateralen Maßnahmen wurden schließlich vier multinationale, rotierende NATO-Kampfgruppen in Bataillonsstärke (jeweils zunächst bis zu 1.200 Soldat:innen) im Baltikum und in Polen stationiert. Die begrenzte Stationierung folgte der Logik des „Stolperdrahts“: Kleine multinationale Kontingente wären zur Verteidigung zwar nicht ausreichend, würden aber im Fall eines Angriffs automatisch die gesamte NATO einbinden. Dazu wurden bis Ende 2021 umfangreiche Maßnahmen zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft und Verlegefähigkeit der eigenen Streitkräfte beschlossen.

Seit Februar 2022 hat die Verteidigung der territorialen Integrität der mittel- und osteuropäischen NATO-Mitglieder zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Im März 2022 beschloss die NATO die Aufstellung von vier weiteren Kampfgruppen in Bulgarien, Rumänien, der Slowakei und Ungarn. Außerdem sollen die bestehenden Kampfgruppen an der Ostflanke zukünftig auf Brigadestärke (3.000–5.000 Personen) angehoben werden. Diese erweiterte Vorne-Präsenz entspricht der zukünftigen NATO-Streitkräftestruktur. Ihr Schwerpunkt liegt auf großen, schnell einsatzbereiten und mobilen Formationen, die aber erst im Kriegsfall aus ihren Heimatländern an die Front verlegt würden. Demgegenüber stehen Forderungen aus Osteuropa nach einer tatsächlichen Vorne-Verteidigung und der damit verbundenen Aufstellung von größeren, permanent vor Ort stationierten NATO-Verbänden. Diese sollen im Ernstfall in der Lage sein, einen Angriff selbstständig zurückzuschlagen. Die NATO hat bisher keine adäquate politische Antwort gefunden, um den intern schwelenden Konflikt zwischen Vorne-Präsenz und Vorne-Verteidigung beizulegen.

In Deutschland verläuft die öffentliche Debatte bisher entlang von Grundsatzfragen, die sich entweder in absoluter Zustimmung zu oder Ablehnung von Abschreckung und Mehrausgaben für die Bundeswehr erschöpfen. Aus friedenspolitischer Sicht kommt es dagegen auf die konkrete Ausgestaltung der Verteidigungspolitik und einer dafür angemessenen Streitkräftestruktur an. Eine solche Politik muss verschiedene anspruchsvolle Bedingungen erfüllen: Sie muss glaubwürdige Verteidigungsoptionen bieten, unbeabsichtigte Eskalationsrisiken minimieren und dem defensiven Auftrag der NATO gerecht werden. Gleichzeitig muss ihre Umsetzung den Zusammenhalt im Bündnis stärken und wirtschaftlich sowie demographisch tragbar sein. Darüber hinaus soll sie auch in Zukunft mit Rüstungskontrolle und den Strukturen kooperativer Sicherheit kompatibel bleiben. Vor diesem Hintergrund bietet die Wiederbelebung des in den späten 1980er Jahren entwickelten Konzepts der „Confidence-Building Defense“ (C-BD), das als Alternative zur damals geltenden Abschreckungsdoktrin der NATO entwickelt worden war, wichtige Anknüpfungspunkte, um den gegenwärtigen Herausforderungen zu begegnen (→ Mengelkamp et al. 2022). Ziel des Konzepts ist es, doppeltes Vertrauen (confidence) zu schaffen: einerseits in die eigene Fähigkeit einer überzeugenden, konventionellen Verteidigung; andererseits bei Gegner:innen, dass die NATO-Streitkräfte ausschließlich der Verteidigung dienen und daher nur begrenzt in der Lage waren, gegnerisches Territorium anzugreifen. Charakteristisch für das Konzept ist der Ansatz der „Spinne im Netz“. Ein stationäres „Netz“ aus von Infanterie bemannten, vorbereiteten Feuerstellungen, Sperren, Bunkern und dezentralen Depots wird mit gepanzerten Verbänden und motorisierter Infanterie kombiniert (die „Spinne“). Solche mobilen Verbände von moderater Größe sollen das „Netz“ an den möglichen Angriffsschwerpunkten des Gegners unterstützen.

Vertrauensbildende  
Verteidigung als Antwort  
auf die Erosion  
kooperativer Sicherheit

Für die eigene Versorgung wären diese Verbände weitestgehend auf die Depots des „Netzes“ angewiesen. Die mobilen Einheiten wären somit zwar in der Lage, verloren gegangenen Raum zurückzuerobern. Im Unterschied zur klassischen Vorne-Verteidigung könnten sie aber nur sehr begrenzt zu grenzüberschreitenden Offensiven eingesetzt werden. Darüber hinaus würden größere Kräftekonzentrationen auf kleinem Raum vermieden werden. Es böten sich damit keine lukrativen Ziele für Luftangriffe oder gar den Einsatz taktischer Nuklearwaffen. Zusätzlich könnte dieser Ansatz helfen, die großen finanziellen Aufwendungen für eine effektive Verteidigung zu verringern und sie damit im Bündnis mehrheitsfähig machen. C-BD würde somit eine flexible Struktur schaffen, die im Krisenfall schnell zur Vorne-Verteidigung aufwachsen kann, ohne das Sicherheitsdilemma zwischen NATO und Russland zusätzlich zu verschärfen. Eine solche Streitkräftestruktur würde drei politische Vorteile mit sich bringen: Sie könnte das Vertrauen der Verbündeten in die eigene Verteidigungsfähigkeit erhöhen, das Risiko einer nuklearen Eskalation verringern und langfristig Wege für gegenseitige Verständigung mit dem Gegner eröffnen.

## GESELLSCHAFTEN STÄRKEN UND IHREN WANDEL FÖRDERN

Gerade in Deutschland haben friedenspolitische Ansätze eine lange Tradition, die auf innerstaatlichen Wandel und zwischengesellschaftliche Vernetzung setzen, um schrittweise stabile und friedliche Beziehungen zu etablieren. Solche Ansätze, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auch für die deutsche Russlandpolitik prägend waren, sehen sich nach dem russischen Angriff auf die Ukraine starker Kritik in Politik und Medien ausgesetzt.

In den aktuellen Debatten zum Umgang mit Russland wird immer wieder die Notwendigkeit einer Kombination aus verstärkter militärischer Verteidigungsfähigkeit und mehr wirtschaftlicher und technologischer Autonomie betont. Zudem verstärken der Angriffskrieg und die zunehmende Autokratisierung Russlands den Eindruck, dass ein grundlegender gesellschaftlicher und politischer Wandel in Russland auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist. Die Politik eines „Wandels durch Handel“, die in der jüngeren Praxis allerdings vor allem auf die Sicherung stetiger Rohstoffzufuhr aus Russland durch den Austausch mit staatsnahen Konzernen setzte, hat Strategien, die auf die Intensivierung insbesondere von wirtschaftlichen Vernetzungen zielen, grundsätzlich in Verruf gebracht → 4.

„Wandel durch Handel“  
ist in die Kritik geraten

Der russische Angriff auf die Ukraine rechtfertigt eine Politik, die auf Verteidigungsfähigkeit und Autonomie setzt, zwar für den Moment. Eine solche Konstellation bleibt aber immer fragil und anfällig für Eskalationen. Aus friedenspolitischer Perspektive kann sie allein daher keine nachhaltige Grundlage für einen dauerhaften Frieden in Europa und anderen Weltregionen bilden. Hierzu müssen immer auch die Herrschaftsverhältnisse innerhalb von Staaten in den Blick genommen werden. Starke demokratische Institutionen und eine offene, unabhängige Zivilgesellschaft, denen gegenüber sich Regierungen zu verantworten haben, können den Einsatz von Gewalt nach innen und außen

begrenzen. Auf dieser Basis können sich dann wiederum vielgestaltige und enge transnationale Vernetzungen zwischen gesellschaftlichen Akteur:innen herausbilden. Auch wirtschaftliche Interdependenz entfaltet vor allem dann eine friedensfördernde Wirkung, wenn sie in breitere Demokratisierungsprozesse und zwischengesellschaftliche Kontakte eingebettet ist.

Diese friedensfördernden Bedingungen sind in Russland und im Verhältnis zu Russland gegenwärtig nicht vorhanden. Die Machtmittel des zunehmend autoritären Staatsapparates in Russland, auf die er seit Beginn des Kriegs noch stärker zurückgreift, machen es zunehmend schwierig, Kontakte zu unabhängigen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen zu halten und sie zu unterstützen (→ Fischer 2022). Gleichzeitig sind gesellschaftliche Kontakte – von der Kultur über die Wissenschaft bis zum Sport – mit dem Ziel der Sanktionierung Russlands aber auch bewusst zurückgebaut worden. Der Förderung eines politischen Wandels, der von gesellschaftlichen Kräften in Russland ausgeht, sind somit sehr enge Grenzen gesetzt. Gleichzeitig hat das Scheitern extern forcierter, militärisch abgestützter Transformationsprojekte in Afghanistan und anderen Ländern die Skepsis gegenüber jeglicher Politik der Demokratieförderung zusätzlich vergrößert.

Wie eine politische Transformation in Russland aussehen könnte und welche Konsequenzen damit verbunden wären, ist gegenwärtig kaum absehbar. Die öffentlich inszenierte Unterwerfung des russischen Sicherheitsestablishments im Vorfeld des Angriffs auf die Ukraine zeigt die Schwäche der Kontrollinstanzen in Russland. Trotzdem dürfen das autokratische Herrschaftssystem Russlands und der von vielen daraus abgeleitete Systemkonflikt nicht als unüberwindbar betrachtet werden und darf die Förderung gesellschaftlichen Wandels von außen nicht grundsätzlich als naiv oder gar gefährlich gelten. Eine langfristige Friedensstrategie sollte daher Kontakte und niedrigschwellige Interaktionen mit solchen gesellschaftlichen Kräften, die einen demokratischen Wandel anstreben, fördern, wo immer dies möglich ist. Die Unterstützung für Journalist:innen und Vertreter:innen demokratisch gesinnter zivilgesellschaftlicher Organisationen durch die großzügige Vergabe von Visa oder finanzielle Förderung sollte aufrechterhalten und ausgebaut werden.

Kontakte zu demokratisch gesinnten Kräften in der russischen Zivilgesellschaft aufrechterhalten

Auch über Russland hinaus sollte sich die Bundesregierung für zivilgesellschaftliche Akteur:innen einsetzen, die sich für Menschenrechte und Demokratie stark machen – auch wenn die Reichweite des deutschen Handelns begrenzt ist und mögliche Konflikte durch die Reaktionen der jeweiligen Regierungen zu bedenken sind. Aktuell gilt dies etwa für die Protestbewegung im Iran. Die Unterstützung sollte dabei nicht an ein enges Verständnis westlich geprägter, liberaler Demokratie gekoppelt sein, und Deutschland sollte vereinfachende Narrative eines globalen Systemkonflikts zwischen zwei geschlossenen Blöcken aus Demokratien und Autokratien nicht ohne Differenzierung übernehmen (→ Abb et al. 2022). Eine kontextsensitive und reflexive Politik der Demokratieförderung, die vor allem auf gesellschaftliche Akteur:innen vor Ort setzt, ihnen aber die Aushandlung des zu beschreitenden Weges überlässt, bleibt dennoch wichtig.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

F  
36

Die Zeitenwende im Februar 2022 wurde nicht von Olaf Scholz ausgerufen, sondern von russischer Seite durch einen Angriffskrieg eingeleitet. Diesem Angriff auf die Ukraine, auf das Prinzip territorialer Souveränität und die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung gilt es entschieden entgegenzutreten. Gleichzeitig darf sich die Reaktion auf den russischen Angriff nicht in der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands und seiner Bündnispartner:innen erschöpfen. Der eingeleitete Kurswechsel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik bietet trotz der widrigen Bedingungen Spielraum, Politik aktiv zu gestalten. Diesen gilt es friedenspolitisch zu nutzen. Dazu zählen Reformen im Beschaffungswesen und Investitionen in die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr. Und es gilt, die oft schwarz-weiß geführte Diskussion über Abschreckung durch Vorschläge voranzubringen, die langfristig und friedenspolitisch nachhaltiger sind. Das geplante Rüstungsexportkontrollgesetz bietet die Chance, der Sicherheits- und Friedenspolitik Vorrang vor rein wirtschaftlichen Interessen zu geben. Und: Die zivilen Aspekte der außenpolitischen Zäsur müssen in den kommenden Jahren stärker in den Blick genommen werden. Hier gilt es, das System der VN finanziell zu stärken, die Agenda des VN-Generalsekretärs zu stützen und die Umsetzung der in die Krise geratenen VN-Nachhaltigkeitsziele stärker zu fördern. Dazu ist eine unabhängige und gut ausgestattete deutsche Entwicklungspolitik unerlässlich. Diese muss stärker als bisher für Kooperation in der internationalen Ordnung werben und doppelte Standards im Umgang mit Staaten des Globalen Südens vermeiden, um nicht an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Nicht zuletzt gilt es, Kontakte nach Russland nicht in allen Bereichen abubrechen, da dadurch langfristige Wege zu Koexistenz und späterer Verständigung versperrt werden. Gerade Kontakte in die russische Gesellschaft und zu demokratisch gesinnten Akteur:innen sollten aufrechterhalten werden.

1 Die Bundesregierung aktualisiert wöchentlich eine Übersicht über die militärischen Unterstützungsleistungen: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/krieg-in-der-ukraine/lieferungen-ukraine-2054514>.

2 Kiel Institute for the World Economy, Ukraine Support Tracker, in: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>.

3 2014–2021 nach NATO-Definition.

## Autor:innen

### Dr. Markus Bayer

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

### Prof. Dr. Michael Brzoska

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Prof. Dr. Tobias Debiel

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### Dr. Alexander Graef

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. Hendrik Hegemann

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### PD Dr. Martin Kahl

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Lukas Mengelkamp

Philipps-Universität Marburg

### Dr. Max Mutschler

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

### Dr. Holger Niemann

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. Delf Rothe

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Prof. Dr. Jürgen Scheffran

Universität Hamburg

### Prof. Dr. Conrad Schetter

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

### Prof. Dr. Ursula Schröder (Koordination)

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Anselm Vogler

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

## Quellenverzeichnis

*Abb, Pascal/Pfeiffer, Hanna/Wolff, Jonas* 2022: Gemeinsam gegen die bösen Autokratien? Zu den Fallstricken demokratischer Allianzbildung als Pfeiler einer zukünftigen deutschen Sicherheitsstrategie, in: PRIF Blog, <https://blog.prif.org/2022/07/13/gemeinsam-gegen-die-boesen-autokratien-zu-den-fallstricken-demokratischer-allianzbildung-als-pfeiler-einer-zukuenftigen-deutschen-sicherheitsstrategie/>; 7.4.2023.

*Bhushan, Chandra* 2022: Russia-Ukraine Conflict Could Derail the Climate Agenda, in: Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/en/2022/06/09/russia-ukraine-conflict-could-derail-climate-agenda>; 7.4.2023.

*Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)* 2022: Verteidigungshaushalt und Sondervermögen für 2023, Pressemitteilung 11.11.2022, in: <https://www.bmvg.de/de/presse/verteidigungshaushalt-sondervermoegen-2023-5524236>; 7.4.2023.

*Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)* 2022: Dritter Fortschrittsbericht Energiesicherheit, in: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/20220720\\_dritter-fortschrittsbericht\\_energiesicherheit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/20220720_dritter-fortschrittsbericht_energiesicherheit.pdf?__blob=publicationFile&v=;); 7.4.2023.

*Bundesnetzagentur* 2023: Aktuelle Lage Gasversorgung, Gasimporte in GWh/Tag, in: Bundesnetzagentur – Aktuelle Lage Gasversorgung – Gasimporte in GWh/Tag, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle\\_gasversorgung/\\_svg/Gasimporte/Gasimporte.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle_gasversorgung/_svg/Gasimporte/Gasimporte.html); 7.4.2023.

*Bundesregierung* 2023: Krieg in der Ukraine, Liste der militärischen Unterstützungsleistungen, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/krieg-in-der-ukraine/lieferungen-ukraine-2054514>; 7.4.2023.

*Cooper, Julian* 2022: Implementation of the Russian Federal Budget During January-July 2022 and Spending on the Military, in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Background Paper, <https://www.sipri.org/publications/2022/sipri-background-papers/implementation-russian-federal-budget-during-january-july-2022-and-spending-military>; 7.4.2023.

*Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)* 2021: Das Einmal-eins der UN-Finanzierung, in: UN-Basis-Informationen Nr. 62, [https://dgvn.de/publications/PDFs/Basis\\_Informationen/BI-62\\_UN-Finanzierung.pdf](https://dgvn.de/publications/PDFs/Basis_Informationen/BI-62_UN-Finanzierung.pdf); 7.4.2023.

*Expertenrat für Klimafragen* 2022: Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor – Prüfung der den Maßnahmen zugrundeliegenden Annahmen gemäß § 12 Abs. 2 Bundes-Klimaschutzgesetz, in: [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/08/ERK2022\\_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/08/ERK2022_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf); 7.4.2023.

*Fischer, Sabine* 2022: Russland auf dem Weg in die Diktatur. Innenpolitische Auswirkungen des Angriffs auf die Ukraine, in: SWP-Aktuell 31/2022, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A31\\_Russland\\_Diktatur.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A31_Russland_Diktatur.pdf); 2.2.2023.

*Gowan, Richard* 2022: The U.N. and Multilateralism Made It Through 2022 in Pretty Good Shape, in: International Crisis Group, OP-ED/Global, 01.12.2022, <https://www.crisisgroup.org/global/un-and-multilateralism-made-it-through-2022-pretty-good-shape>; 7.4.2023.

*Guterres, António* 2022: Secretary-General's Address to the General Assembly 20.9.2022, in: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-09-20/secretary-generals-address-the-general-assembly>; 7.4.2023.

*Guterres, António* 2021: Rights-Based Approach, Renewable Energy Revolution Key for Safer, More Sustainable World, Secretary-General Tells General Assembly, Outlining 2023 Priorities, in: United Nations Press Release SG/SM/21680, 6.2.2023, <https://press.un.org/en/2023/sgsm21680.doc.htm>; 7.4.2023.

*Guterres, António* 2021: We Are Losing Our Suicidal War against Nature, in: United Nations Press Release SG/SM/20959, 11.10.2021, <https://press.un.org/en/2021/sgsm20959.doc.htm>; 7.4.2023.

*The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2022: Summary for Policymakers*, in: *Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on climate Change*, Cambridge UK/New York (NY), 1–49.

*International Peace Institute 2022: The Multilateralism Index: Pilot Report*. <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2022/09/Multilateralism-IndexFinal.pdf>; 26.4.2023.

*Mengelkamp, Lukas/Graef, Alexander/Kühn Ulrich 2022: A Confidence-Building Defense for NATO*, in: *War on the Rocks*, <https://warontherocks.com/2022/06/a-confidence-building-defense-for-nato/>; 4.3.2023.

*Pastors, Daniela/Drees, Lukas/Fickel, Thomas/Scheffran, Jürgen 2022: „Frieden verbessert das Klima“ – Zivile Konfliktbearbeitung als Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation*, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 15: 2–3, 283–305.

*Pereira, Paulo/Bašić, Ferdo/Bogunovic, Igor/Barcelo, Damia 2022: Russian-Ukrainian War Impacts the Total Environment*, in: *Science of The Total Environment* 837 (online first), DOI: 10.1016/j.scitotenv.2022.155865.

*Scheffran, Jürgen 2022: Klimaschutz für den Frieden: Der Ukrainekrieg und die planetaren Grenzen*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 67: 4, 113–120.

*Schulze, Svenja 2023: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Svenja Schulze, zum Haushaltsgesetz 2023*, in: *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 107-5, 7.9.2022, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/2123972/afd5fc2dd6af5cc84989ad4ed9d4dbcd/107-5-bmz-haushalt-bt-data.pdf>; 18.4.2023.

*Statista 2022: Umfrage zur Unterstützung der Sanktionsmaßnahmen gegen Russland 2022*, in: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1330558/umfrage/unterstuetzung-der-sanktionsmassnahmen-gegen-russland/>; 7.4.2023.

*United Nations Environment Programme (UNEP) 2021: Frieden schließen mit der Natur. Ein wissenschaftlich fundiertes Konzept zur Bewältigung der Krisen in den Bereichen Klima, biologische Vielfalt und Umweltverschmutzung*, Nairobi, in: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN\\_ESGE.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN_ESGE.pdf); 7.4.2023.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

---

1 / 26


*EU-Handel mit Russland (2021–2023)*

Eurostat: Europäische Union: Gesamthandelsvolumen und Handelsbilanz (Import und Export) im Güterhandel mit Russland von Januar 2015 bis Januar 2023 (in Milliarden Euro), in: [eurostat.ec.europa.eu](https://eurostat.ec.europa.eu).  
Eigene Darstellung.





**1**



# **2023 /** Milizen und Militärfirmen: Gegner oder Instrumente staatlicher Gewalt? / **BEWAFFNETE KONFLIKTE**

- 1.1** ✎ Aktuelle Konflikte und Interventionen
- 1.2** ✎ Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen in weltweiten Konflikten und Kriegen

## ↓ EMPFEHLUNGEN

### 1

42

- 1 Instrumentalisierung von Nothilfe durch die Taliban verhindern** Feministische Außenpolitik steht in Afghanistan vor einem Dilemma. Angesichts der Repression von Frauen und der akuten Not-situation dürfen menschenrechtliche und humanitäre Prinzipien nicht gegeneinander ausgespielt werden. Hilfe für ein menschenwürdiges Überleben ist notwendig, darf aber nicht durch das Taliban-Regime instrumentalisiert werden.
- 2 Wagner-Gruppe kriminalisieren** Die russische Wagner-Gruppe ist in der Ukraine an schwersten Menschenrechtsverletzungen beteiligt. Die Bundesregierung sollte sie als kriminelle Gruppierung einstufen. Das Führungspersonal gehört auf Sanktions- und Fahndungslisten.
- 3 Nichtstaatliche Gewaltakteur:innen stärker berücksichtigen** Die ressortübergreifende Strategie der Bundesregierung zur Förderung von Sicherheitssektorreformen fokussiert zu stark auf staatliche Institutionen. Die Politik sollte ihre Aufmerksamkeit stärker auf nichtstaatliche Gewaltakteur:innen wie private Militärfirmen oder regierungsnahe Milizen richten.
- 4 Regierungsnahe Milizen auflösen oder besser kontrollieren** Regierungsnahe Milizen sollten, je nach Ausgangslage, entweder demobilisiert und gegebenenfalls strafrechtlich belangt oder in reguläre Strukturen überführt werden, um die effektive Kontrolle über diese Gruppen zu erhöhen.

# BEWAFFNETE KONFLIKTE /

## Milizen und Militärfirmen: Gegner oder Instrumente staatlicher Gewalt? /

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine beherrschte im letzten Jahr die Berichterstattung. Doch auch andernorts nahm die Anzahl und Intensität von Gewaltkonflikten zu. Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, darunter dschihadistische Milizen aber auch private Militär- und Sicherheitsfirmen, spielen im weltweiten Konfliktgeschehen eine wichtige Rolle. Bemühungen um eine nachhaltige Beendigung von Gewaltkonflikten müssen diese irregulären Kräfte berücksichtigen und ernst nehmen. Der Umgang mit ihnen sollte dabei immer von der Sorge um die menschliche Sicherheit der betroffenen Bevölkerung geleitet sein.

### 1.1 ✓ Aktuelle Konflikte und Interventionen

**A**m 24. Februar 2022 überfiel die Russische Föderation die Ukraine. Der Krieg dominierte die Berichterstattung über das internationale Konfliktgeschehen im letzten Jahr. Er hat neue Aufrüstungsdynamiken in Europa in Gang gesetzt und verschärft den Konflikt zwischen Russland und den NATO-Staaten. Nach Angaben der Vereinten Nationen (VN) hatten bis Februar 2023 mindestens 8.101 Zivilist:innen in diesem Krieg ihr Leben verloren, die ukrainische Regierung geht von deutlich mehr zivilen Opfern aus. Hinzu kommen mehrere Zehntausend getötete Soldat:innen auf beiden Seiten.

Vollständige Datensätze zum aktuellen weltweiten Konfliktgeschehen liegen derzeit (Stand März 2023) nur für das Jahr 2021 vor.<sup>1</sup> Demnach stieg die Zahl der gewaltsam ausgetragenen Konflikte an. Auch die Anzahl der Opfer bewaffneter Konflikte nahm 2021 dramatisch zu. Etwas mehr als die Hälfte aller bewaffneten Konflikte weltweit wurden in Afrika ausgetragen, vor allem in Äthiopien, Nigeria und Somalia. Zudem ist das Gewaltniveau vor allem in Mexiko und Brasilien hoch, wo es gleich mehrere gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen nichtstaatlichen Akteur:innen, vor allem Drogenkartellen, gibt.

## Globale Konflikttrends 2021

2021 verzeichnete das Uppsala Conflict Data Program (UCDP) 130 gewaltsame Konflikte. Das war eine leichte Zunahme gegenüber dem Vorjahr (128 Konflikte). Gleichzeitig sank die Anzahl der Konflikte, die das Niveau eines Krieges mit mehr als 1.000 Toten pro Jahr erreichten, von sieben (2020) auf fünf. Sowohl die bewaffneten Auseinandersetzungen in Syrien als auch der Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien in Berg-Karabach fielen 2021 unter diese Grenze. Ebenso verringerte sich 2021 die Zahl der vom UCDP erstmals erfassten Gewaltkonflikte um 42 % (32 von 76). Es brachen also weniger bewaffnete Konflikte aus als 2020. Damit setzte sich der Trend aus den Vorjahren fort (→UCDP 2022a) → **3**/45.

**1**  
44

---

### 2 Daten zu Gewaltkonflikten

Die Analyse globaler Konflikte stützt sich auf Definitionen und Daten des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Die aktuellsten vorliegenden Datensätze dokumentieren Kriege, Konflikte, Konflikttakteur:innen und Kriegsoffer der vergangenen Jahrzehnte bis einschließlich 2021. Daten für das Jahr 2022 werden erst im Sommer 2023 veröffentlicht.

Die hier verwendeten Daten enthalten Informationen über Kriege (gemäß UCDP: Beteiligung mindestens eines Staates am Konflikt und jährlich mehr als 1.000 durch Kampfhandlungen Getötete) und kleinere Gewaltkonflikte (gemäß UCDP: im Jahresverlauf mehr als 25 durch Kampfhandlungen Getötete).

---

Die fünf Kriege waren die Konflikte zwischen

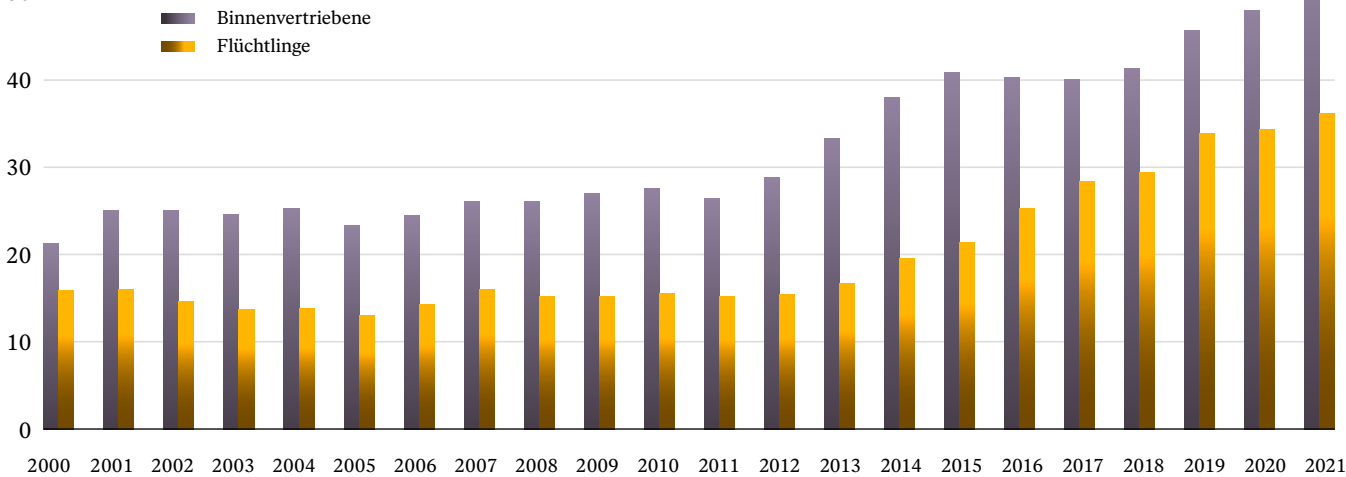
- 1) den Taliban und der Zentralregierung in Afghanistan,
  - 2) der äthiopischen Regierung und der Volksbefreiungsfront von Tigray (TPLF),
  - 3) der jemenitischen Regierung und den Huthi-Rebellen,
  - 4) der Regierung Somalias und der islamistischen Miliz Al-Shabaab, und
  - 5) der Regierung Nigerias und Anhängern des sogenannten Islamischen Staats (IS)
- (→ UCDP 2022b). Der aktuelle Krieg in der Ukraine, der am 24. Februar 2022 begann, findet noch keine Berücksichtigung.

67 der 130 Gewaltkonflikte wurden 2021 in Afrika ausgetragen. Der Nahe und Mittlere Osten verzeichnete 2021 einen erneuten Rückgang in Bezug auf die Anzahl gewaltsamer Konflikte. Waren dort 2019 noch 18 und 2020 14 Konflikte verortet, sank diese Zahl 2021 auf zwölf. Zu einem deutlichen Anstieg der Konflikte – von 17 auf 31 – kam es in Lateinamerika. In Asien (18) und Europa (drei) gab es nur geringfügige Änderungen in Bezug auf die Anzahl laufender, bewaffneter Auseinandersetzungen → **5**/46.

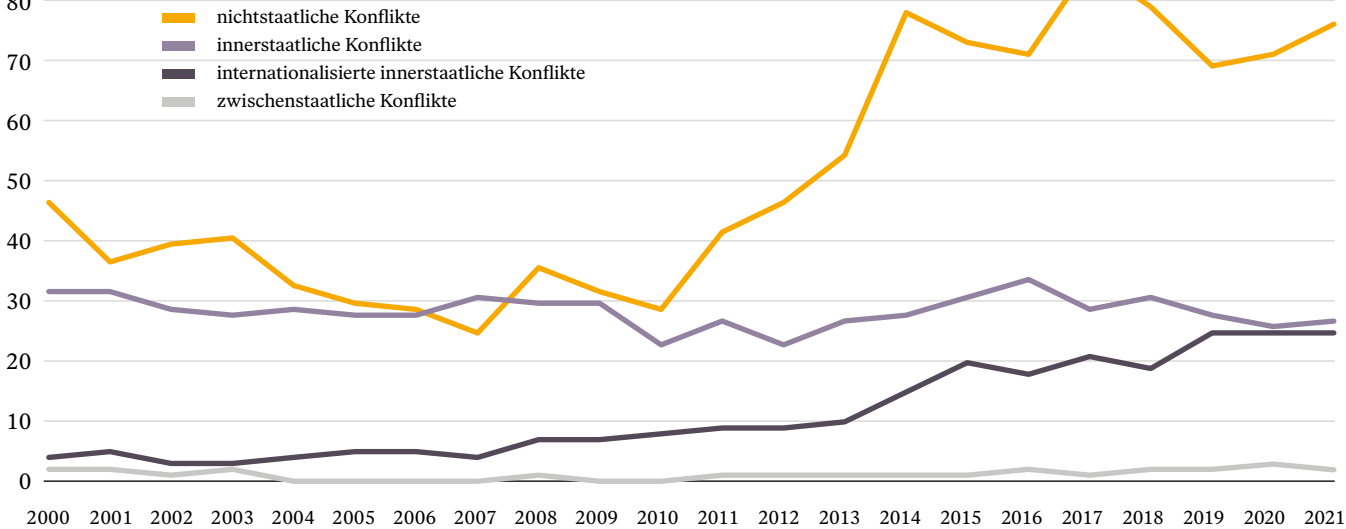
### 3 Globales Konfliktgeschehen

Quelle → 1 / 63

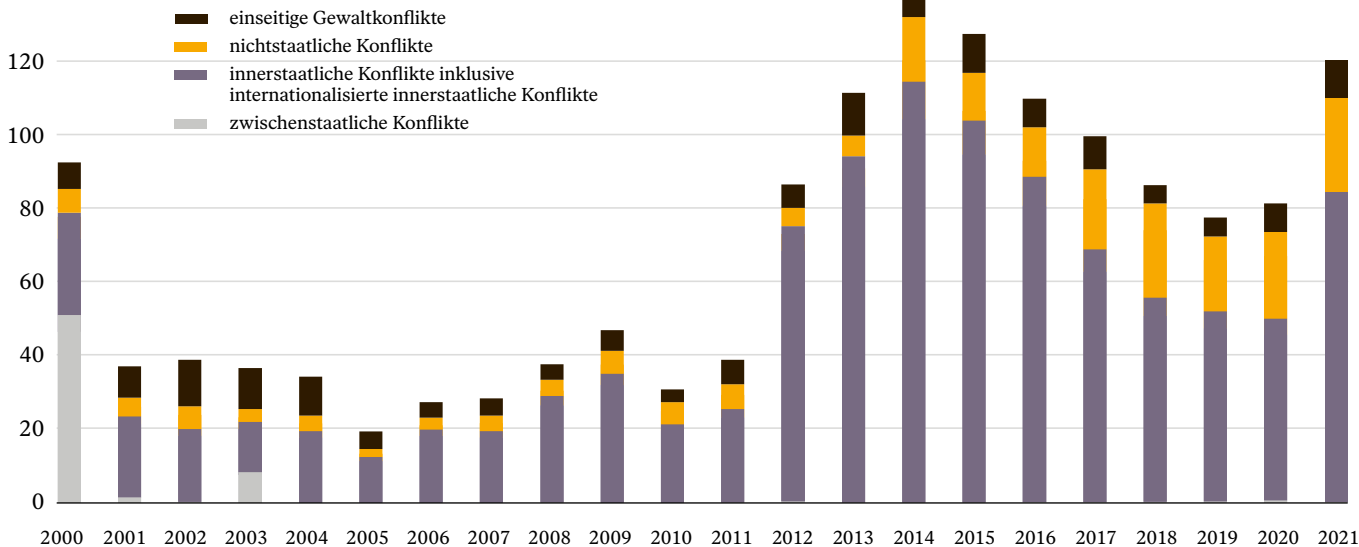
in Mio. **Anzahl konfliktbedingt geflüchteter Personen**



**Anzahl der Konflikte**



in Tausend **Anzahl durch Kampfhandlungen Getöteter**



### ZWISCHENSTAATLICHE GEWALT KONFLIKTE

Der Krieg zwischen Russland und der Ukraine sowie anhaltende Spannungen zwischen China und den Vereinigten Staaten verdeutlichen, dass zwischenstaatliche Konflikte keinesfalls der Vergangenheit angehören. Angesichts der staatlichen Ressourcen auf beiden Seiten sind sie – wenn die Gewalt einmal ausbricht – in Bezug auf die Opferzahlen und ausgelöste Fluchtwellen meist verheerender als andere Konflikttypen.

1  
46

2021 kam es zu einer Deeskalation des Grenzkonflikts zwischen China und Indien um die Region Aksai Chin. Die Gewalt in der Auseinandersetzung zwischen Indien und Pakistan um die Kaschmirregion flaute vorläufig ab. Damit waren 2021 noch zwei zwischenstaatliche Gewaltkonflikte zu verzeichnen: zum einen der andauernde Konflikt zwischen Israel und dem Iran, an dem auch die Vereinigten Staaten beteiligt sind; zum anderen der bereits lange schwelende Grenzkonflikt zwischen Kirgisistan und Tadschikistan, der im April 2021 in Gewalt umschlug.

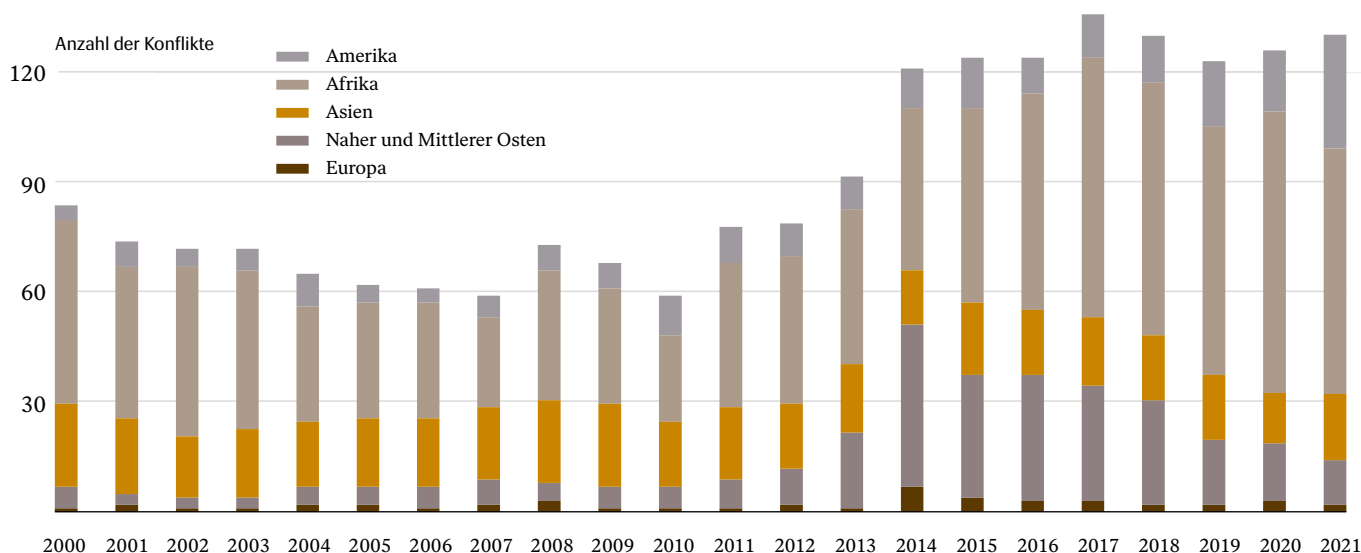
Zwischenstaatliche Kriege sind verheerender in ihren Auswirkungen

### INNERSTAATLICHE GEWALT KONFLIKTE

Innerstaatliche bewaffnete Konflikte unter Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs nahmen 2021 mit insgesamt 54 Konflikten gegenüber dem Vorjahr (56) leicht ab (→ UCDP 2022a). In 46 % dieser Konflikte (25) intervenierte mindestens ein Drittstaat militärisch. Obgleich sich die Anzahl dieser innerstaatlichen Konflikte verringerte und weniger Staaten einseitig Gewalt gegen Zivilist:innen verübten, forderten sie mit 84.000 Toten deutlich mehr Opfer als im Vorjahr (50.000). Gewaltkonflikte wurden weniger, dafür aber umso gewaltsamer.

4 Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich

Quelle → 1 /63





Nichtstaatliche Gewaltakteur:innen spielten weiterhin eine zentrale Rolle im weltweiten Konfliktgeschehen. Transnational operierende dschihadistische Gruppen wie beispielsweise der IS waren in knapp die Hälfte der innerstaatlichen Konflikte (23 von 54) involviert (→ UCDP 2022a).

## NICHTSTAATLICHE GEWALTKONFLIKTE

Die Anzahl der Gewaltkonflikte, die ausschließlich zwischen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen ausgetragen wurden, stieg 2021 gegenüber dem Vorjahr von 72 auf 76 an und blieb damit auf einem historischen Hoch, auch hinsichtlich der Opfer, die mit über 25.000 um mehr als 2.000 über dem Niveau des Vorjahrs lagen (→ UCDP 2022b). Mit durchschnittlich ca. 20.000 Todesopfern jährlich zählten die letzten sieben Jahre zu den Jahren mit den gewalttätigsten Auseinandersetzungen zwischen nichtstaatlichen Gruppen seit Beginn der 1990er Jahre.

Der Kontinent mit der Mehrzahl der gewaltsamen Konflikte ohne staatliche Beteiligung war weiterhin Afrika, wo insgesamt 25 nichtstaatliche Konflikte ausgetragen wurden. An vielen davon beteiligten sich dschihadistische Gruppen. Daneben prägte die Drogen- und Bandengewalt in Lateinamerika das Gesamtbild. Ein Merkmal dieses Konflikttyps war, dass er gehäuft in einigen wenigen Ländern auftrat. 2021 entfielen gleich 16 der weltweit 76 nichtstaatlichen Konflikte auf Mexiko (2020: 14), wo sich diverse Drogenkartelle bekämpfen. 2021 kostete dieser Drogenkrieg 18.727 Menschen das Leben. Nichtstaatliche Gewalt nimmt damit in Mexiko eine Dimension an, die mit zwischenstaatlichen Kriegen durchaus vergleichbar ist. Ähnlich wie Mexiko erlebten 2021 auch Brasilien (10), Südsudan (9), Nigeria (8) und die Demokratische Republik Kongo (6) mehrere nichtstaatliche Konflikte gleichzeitig.

Die Mehrzahl der nichtstaatlichen Konflikte wird in Afrika ausgetragen

## KONFLIKTBEDINGTE FLUCHT UND VERTREIBUNG

Als Folge der weltweiten Kriege und Gewaltkonflikte stieg 2021 die Zahl Geflüchteter erneut, im Vergleich zum Vorjahr um sieben Mio. auf nunmehr 89,3 Mio. Menschen.

Mit 53,2 Mio. machten Binnenvertriebene etwa zwei Drittel der konfliktbedingt Geflüchteten aus. Der Großteil (40,4 Mio. beziehungsweise 76 %) von ihnen entfiel auf lediglich zehn Länder: Syrien, die Demokratische Republik Kongo, Kolumbien, Afghanistan, Jemen, Äthiopien, Nigeria, Sudan, Somalia und Burkina Faso (→ IDMC 2022).

Unter den Ländern mit der größten Zahl an neu registrierten Binnenvertriebenen nahm 2021 Äthiopien den ersten Rang ein (2,5 Mio.) und löste damit die Demokratische Republik Kongo (1,5 Mio.) ab. Durch die Machtübernahme der Taliban stieg die Zahl der in Afghanistan neu registrierten Binnenvertriebenen 2021 deutlich an (777.400 gegenüber 400.000 im Vorjahr). Auch Somalia (544.200), der Sudan (543.300), Süd-Sudan (528.900), Burkina Faso (507.600) und Nigeria (500.700) verzeichneten mehr als eine

halbe Mio. neue Binnenflüchtlinge. In Burkina Faso gab es den größten Zuwachs an Flüchtenden. In Lateinamerika war Kolumbien (124.000) das Land mit den meisten erstmals konfliktbedingt Geflohenen (→ UNHCR 2022). Die Zahl der Binnenvertriebenen in der Ukraine wurde 2022 auf 5,9 Mio. geschätzt (→ IOM 2022).

27,1 Mio. Menschen flohen 2021 über Staatsgrenzen hinweg (→ UNHCR 2022). Die meisten Flüchtlinge (95 % der Binnenvertriebenen und 78 % der ins Ausland Geflüchteten) halten sich in Ländern mit einer hohen oder sehr hohen Verwundbarkeit gegenüber den Gefahren des Klimawandels auf und sind somit in mehrfacher Hinsicht bedroht (→ IDMC 2021) → 2.

1  
48

## OPFER KRIEGERISCHER GEWALT

Im Jahr 2021 stieg die Zahl der Opfer gewaltsam ausgetragener Konflikte deutlich an. → 5/48. Sie erreichte den Wert von 119.100 und lag damit 46 % über dem Vorjahreswert.<sup>2</sup> Die Mehrzahl der Todesopfer (88.694) war in Konflikten mit staatlicher Beteiligung zu beklagen. 2021 war damit eines der fünf tödlichsten Jahre seit 1989. Versuche, Entscheidungen auf dem Schlachtfeld herbeizuführen, kosteten – etwa bei der Offensive der äthiopischen Regierungstruppen gegen die TPLF – viele Menschenleben. Im Jemen führte unter anderem der Versuch der Huthi-Rebellen, die Stadt Ma'rib einzunehmen, zu vielen Opfern.

Zahl der Opfer von  
Gewaltkonflikten  
dramatisch gestiegen

### 5 Opferzahlen

Bei den genannten 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.

Mit 40 % entfiel ein Großteil der weltweiten Opfer von Gewaltkonflikten auf den Krieg in Afghanistan (35.823). Nachdem im Vorjahr die Reduktion der Koalitionskräfte und der damit verbundene Rückgang von Luftschlägen zur Unterstützung der afghanischen Armee zu deutlich geringeren Opferzahlen geführt hatte (2020: 20.000), trug der Truppenabzug der USA beziehungsweise der Koalitionstruppen zu einer Eskalation des Konflikts bei. Ob des bevorstehenden Abzugs begannen die Taliban im Mai eine erfolgreiche Offensive gegen die afghanische Regierung.

Auch im Irak stieg die Zahl der direkten gefechtsbedingten Todesopfer, wenn auch nur leicht (von 670 auf 741). In Syrien gab es im Vergleich zum Vorjahr zwar deutlich weniger Tote (1.661 statt 4.500), dennoch verharrten die Zahlen auf hohem Niveau. Da sich die Opfer in Syrien auf unterschiedliche Konflikte verteilen, stuft UCDDP keinen dieser Konflikte als Krieg ein.

2021 nahmen weltweit auch Tötungen von Zivilist:innen zu. Im Vergleich zum Vorjahr, in dem bei Massakern und gewaltsamen Übergriffen regulärer und irregulärer bewaffneter Gruppen 7.700 Todesopfer unter Zivilist:innen zu beklagen waren, stieg diese Zahl auf 8.761 und damit um fast 14 % an.

## FRIEDENSMISSIONEN UND DEUTSCHE BETEILIGUNG

Im Jahr 2022 gab es 62 laufende multilaterale Friedensmissionen. Die Anzahl der Friedenssicherungseinsätze der VN blieb gegenüber dem Vorjahr gleich (zwölf Missionen) → **6** /49, → **7** /50, → **8** /51.

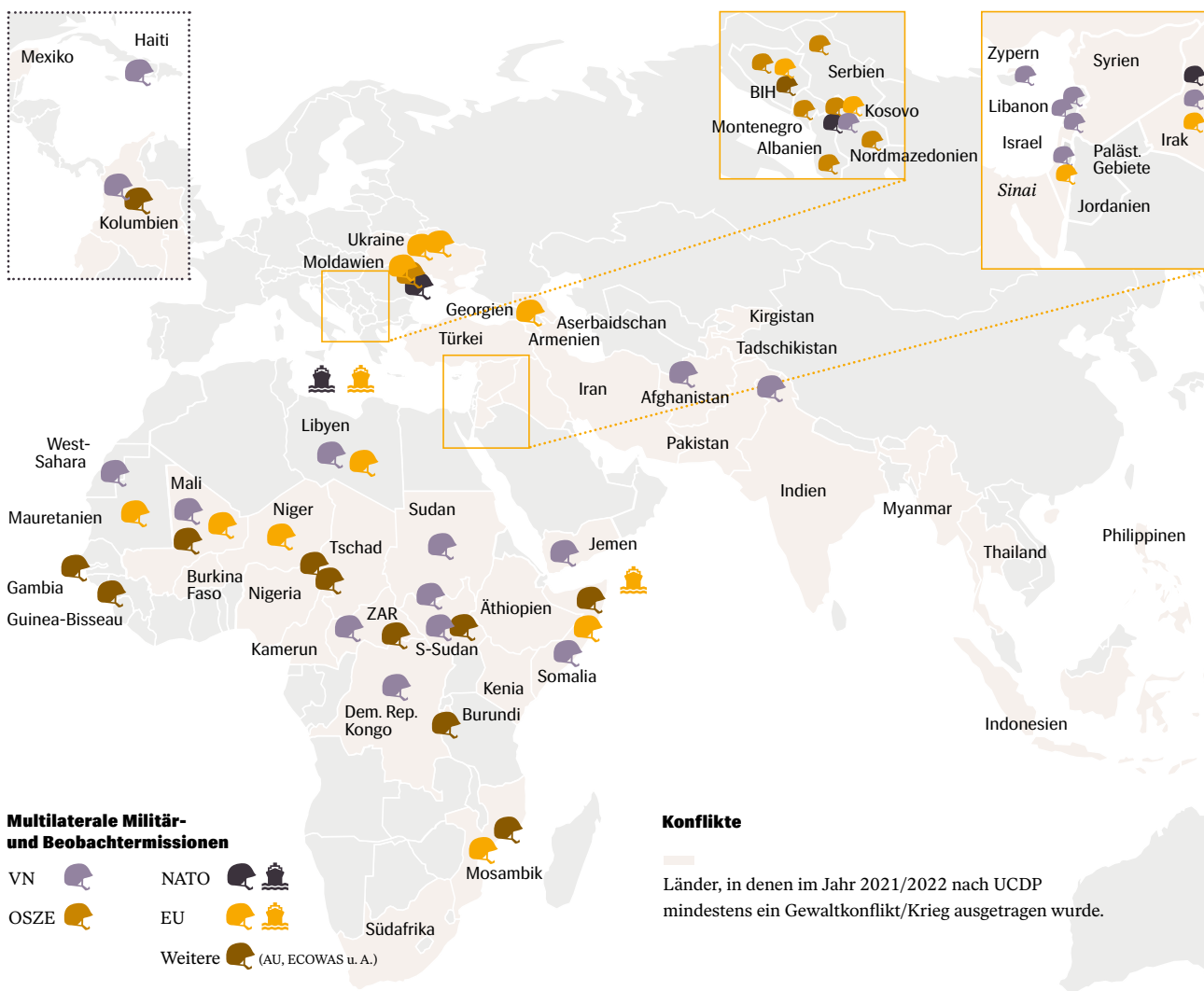
Das Engagement Deutschlands in internationalen Friedenseinsätzen blieb 2022 mit elf Beteiligungen auf dem Niveau des Vorjahres. Deutschland stellt (Stand Januar 2023) 2.087 Soldat:innen. Aktuell liegt der regionale Fokus deutscher Auslandseinsätze auf dem Mittleren Osten und Nordafrika sowie auf Sub-Sahara Afrika.

### 6 Aktuelle Einsätze der Bundeswehr (Februar 2023)

Quelle → **1** /63

Einsatz	Kürzel	Einsatzgebiet	Stärke	Obergrenze
Kosovo Force	KFOR	Kosovo	86	400
UN Mission in South Sudan	UNMISS	Südsudan	12	50
UN Interim Force in Lebanon	UNIFIL	Libanon	65	300
EU Training Mission in Mali	EUTM	Mali	132	600
UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	MINUSMA	Mali	1.186	1.400
EU Force Bosnien und Herzegowina	EUFOR ALTHEA	Bosnien/Herzegowina	33	50
NATO-Mission	Sea Guardian	Mittelmeer	84	650
EUNAVOR MED Irini	EUNAVOR MED Irini	Mittelmeer	18	300
Unterstützung der Anti-IS-Koalition, Stabilisierung Irak	Anti-IS-Einsatz	Jordanien/Syrien/Irak	316	500
Strategical Air Medical Evacuation	STRATAIRMEDEVAC	Deutschland	36	k. A.
UN Mission for the Referendum in Western Sahara	MINURSO	Westsahara	2	4

7 Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtersmissionen (2021/2022) Quelle → 1 /63



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

8 Militärischer Fußabdruck Deutschlands (2019–2022)

Quelle → 1 /63

1  
51



**Deutsche Beteiligung an Missionen**

Missionstitel/Personenstärke (Stand: März 2023)

- VN UNIFIL /66
- NATO KFOR /89
- EU EUFOR /36
- Sonstige COUNTER DAESH /299

**Partnerland Ertüchtigungsinitiative**

2022

**Partnerland Ausstattunghilfeprogramm**

- 2013–2016
- 2017–2020
- 2021–2024

— Genehmigte Rüstungsexporte 2021\*  
 — Genehmigte Rüstungs- und Kriegswaffenexporte 2021\*

\* 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.

## 1.2 Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen in weltweiten Konflikten und Kriegen

1  
52

Im Januar 2023 stuft die US-Regierung die sogenannte Wagner-Gruppe als eine „transnationale kriminelle Vereinigung“ ein. Die irreguläre Söldnertruppe des russischen Unternehmers und Putin-Vertrauten Jewegenij Prigoschin spielt eine bedeutende Rolle im Krieg in der Ukraine (→ Heinemann-Grüder 2022). Angeblich kämpfen dort bis zu 50.000 bewaffnete Wagner-Angehörige im Auftrag des Kremls an vorderster Front und begehen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen. Bei der großen Mehrheit handelt es sich um ehemalige Gefängnisinsassen, die mit der Aussicht auf Freilassung, teils womöglich auch unter Zwang, rekrutiert wurden. Die Wagner-Gruppe wirkt damit als ein wichtiger Mobilisierungsverstärker des russischen Angriffskrieges und als Schattenarmee neben – und in Konkurrenz zu – den offiziellen Streitkräften.

Das Phänomen von Söldner:innentruppen und anderer nichtstaatlicher Gewaltakteur:innen, die im Auftrag von Regierungen handeln, sich aber ebenso gegen sie wenden können, ist alles andere als neu. Während der 1990er Jahre erlangten private Militärfirmen wie Executive Outcomes oder Sandline International durch ihre Einsätze in den Bürgerkriegen in Angola, Sierra Leone und Papua-Neuguinea Bekanntheit. 2004 ging ein missglückter coup d'état in Äquatorialguinea auf das Konto ehemaliger Mitarbeiter:innen dieser Firmen. Während des „Krieges gegen den Terror“ im neuen Jahrtausend machte im Irak vor allem das berüchtigte US-Unternehmen Blackwater von sich reden. Noch heute finden sich bewaffnete Sicherheitskräfte transnational operierender privater Firmen in vielen, wenn nicht sogar allen Gewaltkonflikten weltweit.

Private Militärfirmen  
an vielen Konflikten  
weltweit beteiligt

Zusätzlich zu privaten Militärfirmen setzen viele Regierungen in ärmeren Staaten auf bewaffnete Bürgermilizen, um Rebellengruppen zu bekämpfen. Burkina Faso stattet beispielsweise seit 2020 einfache Zivilist:innen mit Waffen für den Kampf gegen Islamist:innen aus. Erst im Oktober 2022 wurden erneut bis zu 50.000 Personen rekrutiert. Nigeria kooperiert seit längerem mit regierungsnahen Milizen im Konflikt mit Boko Haram.

Das Verhältnis nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen zu Staaten ist zum Teil höchst ambivalent, stehen sie doch außerhalb eben jener Ordnung, die sie schützen sollen. Die Grenzen zwischen einer irregulären bewaffneten Truppe in Diensten des Staates und einer kriminellen Organisation, die konkurrierende soziale Ordnungen schafft und als Rebellengruppe aktiv gegen den Staat kämpft, sind oftmals fließend. Es ist deshalb sinnvoll, diese Gruppen nicht allein als bloße Handlanger staatlicher Gewalt zu begreifen, sondern als eigenständige Gewaltakteur:innen. Je nach Zeit und Ort können sie entweder für Regierungen arbeiten oder staatliche Ordnungen unterhöhlen – womöglich sogar beides gleichzeitig. Prigoschin bildet keine Ausnahme, da er mit seiner Söldnermiliz ehemaliger Strafgefangener das Putin-Regime mittelfristig durchaus gefährden könnte.

## BEWAFFNETE GRUPPEN ALS GEGNER:INNEN UND KONKURRENT:INNEN STAATLICHER ORDNUNG

In manchen Konflikten, wie etwa bei den gewaltsamen Machtkämpfen zwischen lateinamerikanischen Drogenkartellen, spielen Staaten nur eine Nebenrolle. In anderen Fällen fordern Rebellengruppen Regierungen direkt heraus und bekämpfen sie, da sie auf den Umsturz der bestehenden Ordnung hinarbeiten. In diesem Zusammenhang sind nach wie vor die Aktivitäten islamistisch-dschihadistischer Milizen von großer Bedeutung. In der Sahelzone, in Westafrika und am Horn von Afrika gewinnen Gruppen wie der Islamische Staat Provinz Westafrika (ISWAP), Jamaat Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM), Boko Haram in Nigeria oder al-Shabaab in Somalia im Kampf gegen örtliche Regierungen an Boden. Immer wieder greifen sie auch Zivilist:innen an. 2021 gab es knapp 300 Fälle tödlicher Gewalt seitens der JNIM gegenüber Zivilist:innen in Mali und Burkina Faso (→ UCDP 2022b). Nach dem Scheitern in Afghanistan gelten inzwischen auch die westlichen Militärinterventionen im Sahel als Fehlschläge. Französische Streitkräfte sind bereits aus großen Teilen der Region abgezogen worden, Deutschland kündigte an, den Einsatz seiner Soldat:innen in Mali bis spätestens Mai 2024 beendet zu haben.

Eine wirksame Bekämpfung dschihadistischer Gruppen im Sahel wird ohne die Beseitigung der eigentlichen Ursachen, die ihre Mobilisierung antreiben, kaum möglich sein. Im Februar 2023 stellte das Entwicklungsprogramm der VN (UNDP) einen Bericht vor, der auf Interviews mit über 2.000 Angehörigen dieser Milizen basiert (→ UNDP 2023). Dabei gab ein Viertel der Befragten die Suche nach einem Arbeitsplatz als ausschlaggebenden Beweggrund für den Beitritt an. Für fast die Hälfte war ein bestimmtes Schlüsselereignis entscheidend, oft die selbst erlebte Gewalt staatlicher Sicherheitskräfte gegen Familienangehörige oder die eigene Person. Religiöse und ideologische Einstellungen spielten eine untergeordnete Rolle.

Ökonomische und persönliche Gründe für den Beitritt zu Milizen

### 9 Die Taliban in Afghanistan

Die Ausübung territorialer Herrschaft durch irreguläre und international nicht anerkannte Akteur:innen stellt Staaten und die internationale Gemeinschaft häufig vor ein Dilemma. Ein aktuelles Beispiel ist die Machtübernahme der Taliban im August 2021 in Afghanistan. Abgesehen von gelegentlichen Attentaten des noch radikaleren IS – ein Sammelbecken abtrünniger Taliban-Kämpfer:innen – gibt es kaum eine militärische Gegenwehr im Land. International wird den Taliban die Anerkennung ihrer Herrschaft versagt, und die von ihnen übernommenen Konten der afghanischen Regierung wurden eingefroren. Dennoch unterhalten verschiedene Regional- und Nachbarländer Verbindungsbüros in Kabul, da das Land

aus geoökonomischer Perspektive als strategisch wichtig gilt, unter anderem für Chinas Neue Seidenstraße.

Das Staatsverständnis der Taliban konzentriert sich auf die Herstellung von Sicherheit, Rechtsprechung und Steuereintreibung, während soziale Belange (vor allem Bildung und Gesundheit) im Staatshaushalt keine Rolle spielen, diese gelten als abgedeckt durch internationale Organisationen. Politisch und wirtschaftlich sitzen die Taliban so fest im Sattel, dass sie ihre eigenen ideologischen Vorstellungen von ihrem Emirat ohne Kompromisse umsetzen können.

Dies verdeutlicht ihre repressive Politik, Frauen konsequent aus der Öffentlichkeit auszugrenzen (unter anderem Verbot von Schul- und Universitätsbesuch, Arbeitsverbot in Nichtregierungsorganisationen (NGOs)).

Die internationale Gemeinschaft befindet sich in einem Dilemma. Verweigert sie die Nothilfe, droht eine humanitäre Katastrophe im Land; hält sie diese aufrecht, duldet sie zumindest die frauen- und menschenrechtsverachtende Politik der Taliban. Der gegenwärtig diskutierte Ansatz, humanitäre Hilfe daran zu knüpfen, dass Frauen Zugang zu Hilfsgütern haben, stellt eine problematische Gratwanderung dar, denn dies bedeutet eine Politisierung der humanitären Hilfe. Die Frauenfrage und der Dissens

mit der internationalen Gemeinschaft bedingt aber auch eine Lagerbildung innerhalb der afghanischen Führung, deren Ausgang offen ist.

Gegewärtig haben die Taliban einen negativen Frieden (Schweigen von Waffen) erreicht, während ein positiver Frieden (Überwindung von Ungleichheiten) in weite Ferne gerückt ist. Die Diskriminierung von Frauen, der Ausschluss der staatstragenden Eliten, die prekäre humanitäre Lage sowie die Zunahme ethnischer Spannungen sind Konflikttreiber, die jederzeit das Abgleiten Afghanistans in eine neue Phase des Bürgerkriegs denkbar machen.

---

## **IRREGULÄRE BEWAFFNETE GRUPPEN ALS VERLÄNGERTER ARM STAATLICHER GEWALT**

Viele nichtstaatliche bewaffnete Gruppen stehen nicht im Konflikt mit dem Staat. In einigen Fällen werden sie gar von staatlichen Behörden selbst beauftragt, um sie bei der Gewährleistung innergesellschaftlicher Sicherheit oder bei der Kriegsführung zu unterstützen. Aktuell sind hier zwei Akteurstypen besonders relevant: regierungsnahe Milizen und private Militär- und Sicherheitsfirmen.

Im Sahel haben sich aufgrund der Bedrohung durch dschihadistische Milizen in nahezu allen Ländern Allianzen zwischen dem jeweiligen Staat und lokalen Milizen gebildet, die aufseiten des Staates kämpfen. Dabei handelt es sich um bewaffnete Gruppen mit einem Mindestmaß an interner Organisation, die zwar nicht Teil der regulären Sicherheitskräfte sind, jedoch (zeitweise) mit ihnen kooperieren. Die Zusammenarbeit kann sehr unterschiedlich ausfallen: Mal entstehen diese Milizen ganz unabhängig vom Staat, mal werden sie erst auf dessen Betreiben gegründet. In manchen Fällen bestehen offizielle Kooperationen, in denen der Staat neben finanziellen Ressourcen auch Waffen und Ausrüstung stellt; in anderen sind die Beziehungen eher lose und die Unterstützung gering. Schätzungen zufolge existierten zwischen 1981 und 2014 über 500 regierungsnahe Milizen (→ Carey et al. 2022). Dabei ist das Phänomen keinesfalls auf den afrikanischen Kontinent beschränkt: Ein weiteres Beispiel ist das ukrainische Asow Bataillon, welches 2014 zur Unterstützung der ukrainischen Armee im Kampf gegen Separatisten aufgestellt wurde und dabei zunächst nicht Teil der regulären staatlichen Sicherheitskräfte war. Andere Beispiele sind die irakischen Hashd-al-Shaabi oder die peronistische und antikommunistische Alianza Anticomunista Argentina.

Allianzen zwischen  
Milizen und Staat  
im Sahel



## WELCHEN EFFEKT HABEN REGIERUNGSNAHE MILIZEN AUF BEWAFFNETE KONFLIKTE?

Staaten greifen gerne auf irreguläre Gruppen zurück, wenn sie selbst nur über schwache eigene Sicherheitskräfte verfügen und sich von anderen Gewaltakteur:innen bedroht sehen – so zum Beispiel aktuell die *Volontaires pour la défense de la patrie* (VDP), die die Regierung Burkina Fasos für den Kampf gegen islamistische Gruppen rekrutiert. In einigen Fällen gründen sich Milizen lokal und ohne staatliches Zutun, um etwa einzelne Orte vor Angriffen durch Rebellen zu schützen. Eine Allianz mit der Regierung kommt dann zustande, wenn diese Waffen, Ausrüstung oder finanzielle Hilfen bereitstellt. Diese Form der Kooperation hat sich in Nigeria mit den irregulären Kräften der sogenannten *Civilian Joint Task Force* ergeben. Regierungsnahe Milizen besitzen oft lokales Wissen, kennen das Operationsgebiet, seine Bewohner:innen und deren Sprache und können somit eine wertvolle Unterstützung im Kampf gegen Rebellengruppen sein. Ihr Einsatz kann unter bestimmten Bedingungen die Konfliktdauer verkürzen und zur Verringerung ziviler Opfer führen, etwa wenn sie ihre Mitglieder aus denselben ethnisch-kulturellen Gruppen rekrutieren, denen auch die Aufständischen entstammen, und nur in diesem Umfeld operieren (→ Wilshusen 2022).

Zugleich birgt der Einsatz regierungsnaher Milizen Gefahren. Die staatlichen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber diesen Gruppen sind begrenzt, da diese nicht in die Befehls- und Kommandostrukturen der regulären Sicherheitskräfte integriert sind. Je loser die Beziehungen und je unabhängiger die Milizen von staatlichen Ressourcen sind, desto schwieriger ist ihre Kontrolle. Dies kann auf der einen Seite dazu führen, dass regierungsnahe Milizen nicht immer im Interesse des Staates handeln, verstärkt Gewalt gegenüber Zivilist:innen ausüben oder gar die Seiten wechseln. Die Erfahrung zeigt, dass regierungsnahe Milizen unzuverlässige Partner sind. In etwa einem Viertel aller Fälle wechselten sie mindestens einmal im Konflikt die Seite (→ Otto 2018). Zugleich ist es vielleicht gerade die nur lockere und rein informelle Beziehung, die eine irreguläre Miliz in den Augen der Regierung attraktiv erscheinen lässt, hat der Staat doch somit die Möglichkeit, sich in der Öffentlichkeit von der Gewalt dieser Gruppe zu distanzieren. Die *Alianza Anticomunista Argentina* übte im Interesse der argentinischen Regierung Gewalt gegen die politische Opposition aus und ließ Regimegegner:innen verschwinden.

Milizen sind für Staaten schwerer zu kontrollieren und zu sanktionieren

Die Gewalt der burkinischen VDP, die wie die Regierung vornehmlich der Ethnie der Mossi angehört, richtet sich oft gegen die Minderheit der Fulani, die verdächtigt werden, islamistische Gruppen zu unterstützen.

Der Einsatz regierungsnaher Milizen läuft zudem Gefahr, einer gefährlichen Proliferation von Klein- und leichten Waffen Vorschub zu leisten und erhöht die Anzahl der am Konflikt beteiligten Akteur:innen. Wenn irreguläre Kräfte eigene Agenden verfolgen und nicht direkt von der Regierung kontrolliert werden, führt dies oft zu einer Verlängerung der Auseinandersetzung. Regierungsnahe Milizen überdauern zudem immer wieder

das Ende von Gewaltkonflikten – entweder weil sie nicht als Teil der Streitkräfte gelten und daher kein Programm zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration durchlaufen; oder weil politische Eliten diese Gruppen in Post-Konflikt-Situationen als ein nützliches Instrument zur Machtsicherung betrachten. Dieser Umstand erhöht das Risiko eines erneuten Konfliktausbruchs.

## **EINSATZ VON SÖLDNER:INNENGRUPPEN UND PRIVATEN MILITÄRFIRMEN**

1

56

Regierungen auf der ganzen Welt greifen auf kommerziell motivierte Akteur:innen zurück, um militärische oder sicherheitsbezogene Leistungen erbringen zu lassen. Vielerorts ist es üblich, dass Mitarbeiter:innen des privaten Sicherheitsgewerbes Regierungseinrichtungen bewachen, auch in Deutschland. Ebenso üblich ist der Einkauf von Dienstleistungen mit einem klar militärischen Charakter, vor allem die Beteiligung an Kampfhandlungen in Gewaltkonflikten. Wie eine kürzlich veröffentlichte Datenbank kommerzieller militärischer Akteur:innen für den Zeitraum zwischen 1980 und 2016 zeigt, ist der Markt für diese Dienste seit Anfang des Jahrtausends gewachsen (→ Petersohn et al. 2022).

Private Militär- und Sicherheitsfirmen bieten eine Vielzahl von Dienstleistungen an: Sie übernehmen militärische Logistik- und Transportaufgaben, errichten und betreiben Militärstützpunkte in Konfliktgebieten, betreiben Ausbildungsgänge und beraten auf taktischer und strategischer Ebene und bieten bewaffnete Dienstleistungen in Gewaltkonflikten an.

Staaten nehmen kommerziell motivierte Gewaltakteur:innen nicht allein für Schutzmaßnahmen in Anspruch, sondern setzen sie in offenbar zunehmendem Maß für offensive Kampfhandlungen ein. Das bekannteste Beispiel ist die russische Wagner-Gruppe, die in der Ukraine und in vielen anderen Teilen der Welt kämpft → **10**/59. Aber auch abseits davon gibt es Indizien für einen wachsenden transnationalen Markt für offensiv orientierte Militärleistungen. So nutzten beispielsweise die Vereinigten Arabischen Emirate wiederholt größere Söldner:innentruppen aus Lateinamerika, später aus dem Sudan und dem Horn von Afrika, bei Bodenangriffen gegen Huthi-Rebellen im Jemen. Bei der Rekrutierung waren offenbar Netzwerke rund um den Blackwater-Gründer Erik Prince behilflich (→ Krieg 2021).

## **EFFEKTE VON SÖLDNER:INNEN UND PRIVATEN MILITÄRFIRMEN AUF BEWAFFNETE KONFLIKTE**

Ebenso wie bei regierungsnahen Milizen lässt sich auch in Bezug auf Söldner:innen nicht belegen, dass diese stärker an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind als Angehörige staatlicher Streitkräfte. Insofern eine Rufschädigung mit potenziellen ökonomischen Kosten verbunden wäre, versuchen viele der größeren Firmen, sich an die Normen des humanitären Völkerrechts zu halten (→ Penel/Petersohn 2022). Dennoch ist der Einsatz derartiger Kräfte aus friedenspolitischer Perspektive problematisch.

So besteht die Gefahr, dass sie ein intrinsisches ökonomisch motiviertes Interesse an der Fortsetzung von gewalttätigen Konflikten haben. Jüngere Forschungsergebnisse zeigen, dass die Anwesenheit privater Militär- und Sicherheitsfirmen in einem Staat die Wahrscheinlichkeit für den Ausbruch eines bewaffneten Konflikts erhöht (→ Petersohn 2021). Die Beteiligung einer solchen Firma an einem Gewaltkonflikt wiederum geht in der Regel mit einer größeren Intensität der Gewalt einher (→ Lees/Petersohn 2021).

Private Militär- und Sicherheitsfirmen sind der Öffentlichkeit keine Rechenschaft schuldig. Begehen ihre Mitarbeiter:innen Kriegsverbrechen, ist es viel schwieriger, sie dafür zur Verantwortung zu ziehen, da sie anders als reguläre Soldat:innen meist keiner disziplinarischen Kontrolle und Militärgerichtsbarkeit unterliegen. Den für die Verfolgung ihrer Taten zuständigen zivilen Staatsanwaltschaften fällt es schwer, die nötige Beweissicherung in Kriegsgebieten zu betreiben. Regierungen nutzen wiederum den Umstand, dass private Militärfirmen weniger sichtbar und kaum zu kontrollieren sind, und setzen sie ein, um Aufgaben zu erledigen, mit denen sie nur ungerne in Verbindung gebracht werden wollen. Die Vereinigten Arabischen Emirate heuerten beispielsweise US-amerikanische und israelische Söldner:innen an, die im Jemen Todesschwadronen bildeten, um Anführer:innen der islamistischen Gruppe Al Islah zu töten. (→ Krieg 2021).

Nationale Regelungen zum Umgang mit irregulären bewaffneten Kräften sind im weltweiten Vergleich sehr uneinheitlich. Zwar hat es in einigen Staaten in den letzten Jahren Fortschritte bei der Regulierung privater Militär- und Sicherheitsfirmen gegeben. In weiten Teilen des globalen Südens sind Registrierungs- und Lizenzierungsmechanismen für das private Militär- und Sicherheitsgewerbe jedoch nur unzureichend vorhanden. In den Programmen der internationalen Geberländer für eine sogenannte Sicherheitssektorreform finden diese Aspekte, wenn überhaupt, nur am Rand Beachtung.

Auf der internationalen Ebene wurde die 2001 in Kraft getretene Anti-Söldner-Konvention der VN bislang erst von 46 Staaten ratifiziert. Ihre sehr enge Definition eines „Söldners“ oder einer „Söldnerin“ lässt sich nur auf einen sehr kleinen Teil der irregulären bewaffneten Kräfte in Gewaltkonflikten anwenden. Ein umfassenderes und verbindliches internationales Abkommen zur Regulierung der Aktivitäten privater Militär- und Sicherheitsfirmen liegt zwar bereits seit 2009 im Entwurf vor, hat aber keine ausreichende Unterstützung in der Staatengemeinschaft erhalten. Dafür einigten sich bisher 58 Staaten im sogenannten Montreux-Dokument von 2008 auf unverbindliche Empfehlungen und Vorgehensweisen zum Umgang mit privaten Militär- und Sicherheitsfirmen in bewaffneten Konflikten. Basierend auf den Kriterien im Montreux-Dokument entstand 2010 der International Code of Conduct (ICoC). Private Militär- und Sicherheitsfirmen können sich auf die Einhaltung dieses Verhaltenskodex' verpflichten und seit 2013 einen Zertifizierungsprozess der International Code of Conduct Association (ICoCA) durchlaufen. Anfang 2023 waren 115 Unternehmen Mitglied im ICoCA.

## „PRIVATE MILITÄRFIRMA“ UND REGIERUNGSNAHE MILIZ – DIE WAGNER-GRUPPE

1  
58

Seit der Annexion der Krim hat die Bedeutung von Söldner:innen für die russische Kriegsführung und zur Sicherung russischer Interessen im Ausland zugenommen. Mit dem Krieg in der Ukraine erreicht sie eine neue Dimension. Insbesondere die Wagner-Gruppe ist heute eine militärische Frontorganisation, die dazu geschaffen wurde, die Grenzen dessen auszuloten, was der Kreml militärisch in einem umkämpften Umfeld erreichen kann. Dabei durchkreuzt sie einschlägige Typologien irregulärer bewaffneter Kräfte. Im afrikanischen Raum tritt sie als private Militärfirma auf, im Ukrainekrieg erscheint sie aber vielmehr als eine regierungsnahe Miliz.

Wagner wurde im Frühjahr 2014 vom ehemaligen Oberstleutnant Dmitrij Utkin gegründet, der zuvor Angehöriger des russischen Militärgeheimdienstes war. Die anfängliche Aufgabe der Gruppe bestand darin, die Separatisten im Donbass militärisch zu unterstützen. Utkin wurde 2017 Generaldirektor des Gastronomieunternehmens Konkord, das dem Oligarchen Evgenij Prigoschin gehört. So entstanden die Beziehungen zwischen Prigoschin und Wagner auf der einen und zwischen Wagner und dem Kreml auf der anderen Seite. Prigoschins Unternehmen erhielten wiederholt Großaufträge vom Verteidigungsministerium für das Catering, die Gebäudereinigung und Bauvorhaben. In Syrien engagierte sich Prigoschin mit seiner Öl-Firma EvroPolis, um im Auftrag des dortigen Energieministeriums besetzte Öl- und Gasfelder zurückzuerobern. Zum Geschäftsimperium gehört auch die Troll-Fabrik Internet Research Agency (IRA) in St. Petersburg.

Nachdem Wagner sich im Donbass „bewährt“ hatte, schloss sich die Gruppe ab September 2015 der Militärintervention Russlands in Syrien an. Sie agierte dort mit über 1.000 Kämpfer:innen und unterstützte ab 2020 zusätzlich die Truppen von General Khalif Haftar in Libyen. Wagner-Söldner:innen waren ferner ab 2017 in vielen weiteren Ländern aktiv → **10**/59. Bei ihren Einsätzen auf dem afrikanischen Kontinent agiert Wagner vordergründig als private Militärfirma. Tatsächlich existiert aber eine enge Bindung an den Kreml und dessen außenpolitische Agenda. Überdies greift Wagner auf Waffen und Ausrüstung aus den Beständen der russischen Streitkräfte zurück. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Bezeichnung als „private“ Militärfirma zutreffend ist.

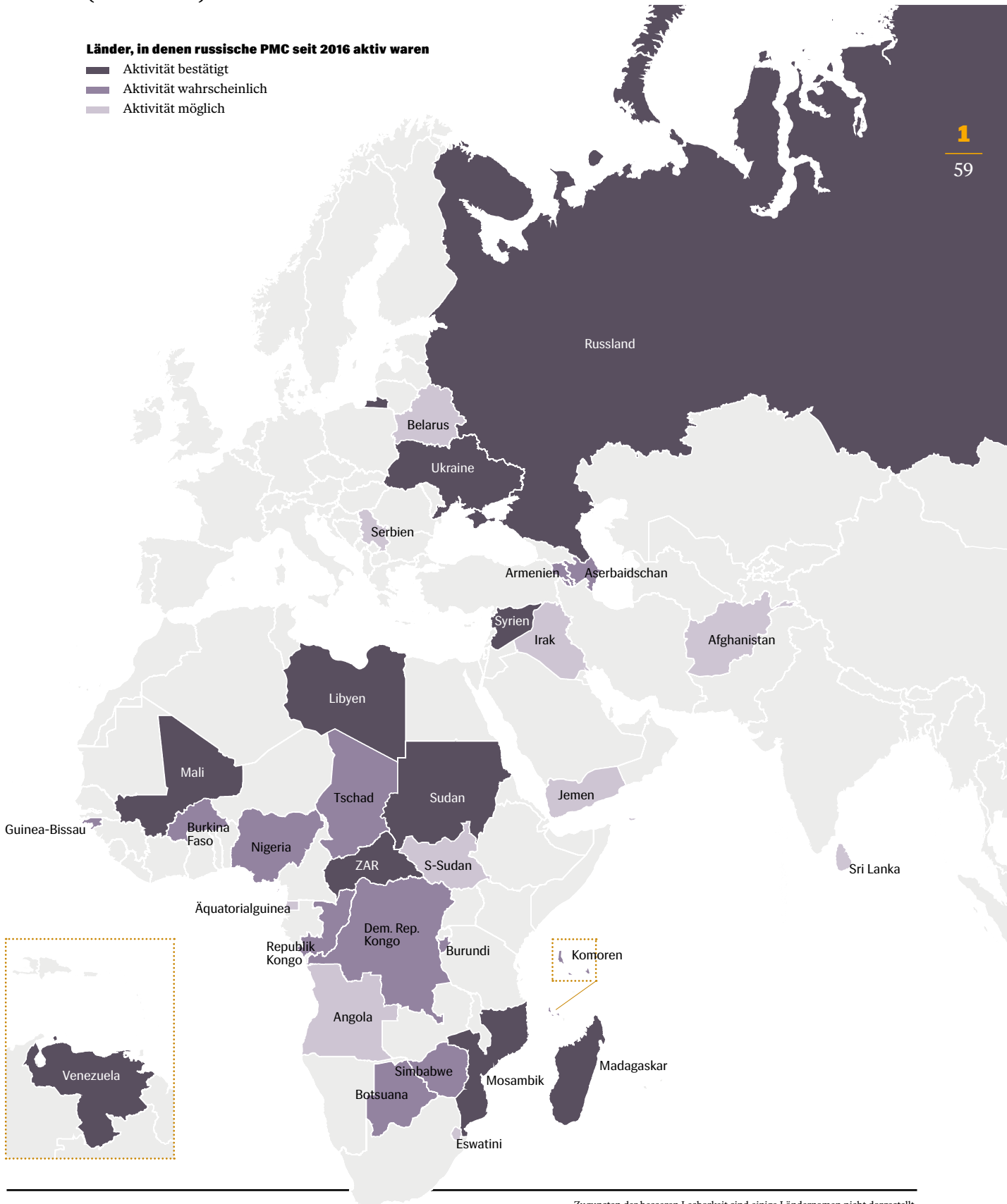
Mit dem Bedeutungsgewinn von Wagner und den immer neuen Aufträgen weltweit wuchs die Gruppe auch personell an: Anfang 2016 hatte sie ca. 1.000 Angehörige, im Dezember 2017 waren es ca. 6.000. Seit August 2022 rekrutierte Wagner massiv in russischen Strafgefangenenlagern Schwebrecher – die nicht verifizierbaren Zahlen reichen bis 50.000 Mann. Aktuell agieren Wagner-Truppen in der Ukraine als Privatarmee neben den offiziellen russischen Streitkräften. Völkerrechtlich greift dabei für sie weder das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen noch das sogenannte Montreux-Dokument. Sie sind demnach Zivilist:innen, die illegal an Kriegshandlungen teilnehmen.

**10** Operationen der Wagner-Gruppe und anderer russischer privater Militärdienstleister (PMCs) (2016–2021)

Quelle → 1 /63

**Länder, in denen russische PMC seit 2016 aktiv waren**

- Aktivität bestätigt
- Aktivität wahrscheinlich
- Aktivität möglich



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

Da Wagner-Truppen immer wieder eine rassistische Ideologie und einen extremen Kadergehorsam an den Tag legen, können sie zuweilen mit paramilitärischen Gruppen wie der Waffen-SS verglichen werden. Zuletzt gab es Konflikte zwischen der russischen Armeeführung und Wagner-Besitzer Prigoschin, die darauf hindeuten könnten, dass Wagner zum Instrument innerrussischer Machtkämpfe wird. So warf Prigoschin der russischen Armeeführung im März 2023 Hochverrat vor, da sie die Lieferung von Munition an Wagner-Truppen verzögere.

1

60

## WAGNER IN MALI

In Mali begann der Einsatz der Wagner-Gruppe Ende 2021, nachdem Präsident Kéita durch einen Militärputsch gestürzt wurde. Dies trug zum frühzeitigen Ende der Anti-Terror-Mission Barkhane und der sogenannten Task-Force Takuba bei, einer europäischen Einheit unter französischem Kommando, welche seit Juli 2020 die Streitkräfte Malis unterstützte. Im Nachhinein scheint es offensichtlich, dass die neue Militärjunta absichtlich einen Bruch mit Frankreich herbeiführte, um den Abzug der französischen und europäischen Truppen zu provozieren und diese durch Wagner-Truppen zu ersetzen.

Wagners Aktivitäten in Mali und in anderen Ländern der Sahel-Region unterscheiden sich von jenen der westlichen Interventionstruppen. So nehmen Teile des malischen Militärs die Unterstützung durch Wagner-Truppen als effektiver wahr als die Hilfe der europäischen Trainingsmission. Dies ist vornehmlich darauf zurückzuführen, dass Wagner-Truppen mit den nationalen Sicherheitskräften gemeinsam an Operationen teilnehmen. Gleichzeitig scheinen sich die Streitkräfte Malis immer mehr in eine Art Hilfstruppe der Wagner-Gruppe zu verwandeln, was wiederum zu Unzufriedenheit bei einigen malischen Offizieren führt (→ Roger/Mathieu 2022).

Mit der Intervention der Wagner-Gruppe wurde zudem die Strategie im Kampf gegen dschihadistische Milizen wesentlich offensiver (→ Haidara 2022). Gemeinsame Operationen von Wagner-Söldner:innen und malischen Streitkräften resultierten in höheren Zahlen an Getöteten. Das malische Militär spricht dabei in der Regel von getöteten Kämpfer:innen, die Mission der VN in Mali (MINUSMA) und Menschenrechtsorganisationen berichten hingegen immer wieder von zivilen Opfern.

In Fällen vermeintlicher Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht obläge es eigentlich MINUSMA, Ermittlungen anzustellen. Die Militärjunta Malis lehnt dies jedoch ab. Zusätzlich verweigert die Regierung MINUSMA den Zugang zu bestimmten Gebieten und hat seit der Ankunft der russischen Söldner:innen Überflugverbote für die VN-Mission erlassen. Dies legt nahe, dass Wagner ohne Rücksicht auf Menschenrechte operieren möchte und dabei das Risiko zu minimieren versucht, dass Menschenrechtsverletzungen aufgeklärt werden könnten.

Das in Zentralmali gelegene Moura wurde zum Sinnbild solcher Verbrechen. Eine gemeinsame Operation von malischer Armee und Wagner-Kräften endete im März 2022 mit der Hinrichtung von 300 Zivilist:innen. Das Massaker zählt zu den schlimmsten Gräueltaten des seit zehn Jahren andauernden Konflikts in Mali. Moura ist dabei kein Einzelfall. Berichte über Hinrichtungen, willkürliche Verhaftungen und Massentötungen durch die Wagner-Gruppe und die Streitkräfte Malis sind an der Tagesordnung. Da sich die Übergriffe und Massaker der Wagner-Söldner und der nationalen Armee überwiegend gegen die Gruppe der Fulani richten, verschärfen sich die interethnischen Spannungen. Diese treiben Teile der Bevölkerung in die Arme von dschihadistischen Gruppen, von denen sie sich Schutz erhoffen (→ Haidara/Mamoutou 2021), was wiederum zur Eskalation und Verstetigung des Konflikts beiträgt.

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen sind keine Anomalie organisierter Gewalt, sondern ein allgegenwärtiges Element ihrer unterschiedlichen Ausprägungen in allen Teilen der Welt. Basierend auf einem genauen Verständnis von Formen, Funktionen und Wirkungen nichtstaatlicher Gewalt in bestimmten lokalen, nationalen und internationalen Kontexten sollte es darum gehen, sie möglichst einzuschränken und streng zu kontrollieren.

Wichtigster Maßstab dabei sollte immer die menschliche Sicherheit der unmittelbar betroffenen lokalen Bevölkerung sein. Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, die im Auftrag oder zumindest im Interesse von Staaten handeln, sollten danach beurteilt werden, ob sie der Sicherheit von Menschen in ihrem Operationsgebiet dienlich sind oder nicht. Es braucht Mechanismen, die dafür Sorge tragen, dass das „outsourcing“ von Gewalt nicht einem noch exzessiveren Gewalteinsatz Vorschub leistet. Die Tätigkeiten und Netzwerke nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen müssen beobachtet und dokumentiert werden. So nimmt man den Staaten die Möglichkeit, Verantwortung glaubwürdig abzustreiten, wenn sie Gewaltausübung an Dienstleister:innen delegieren. Bewaffnete irreguläre Kräfte, die wie die Wagner-Gruppe eindeutig für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, gehören international kriminalisiert und geächtet. Sollten staatliche Sicherheitskräfte dennoch mit irregulären Milizen zusammenarbeiten, muss gewährleistet sein, dass nichtstaatliche Akteur:innen für ihr Vorgehen effektiv zur Rechenschaft gezogen werden können, also jederzeit die Möglichkeit einer umfänglichen Kontrolle von staatlicher Seite gegeben ist.

Ein verbindliches internationales Abkommen zum Umgang mit der ganzen Bandbreite irregulärer bewaffneter Gruppen scheint derzeit kaum realistisch – zu groß sind die Eigeninteressen vieler Staaten, die vom Einsatz dieser Gruppen profitieren. Möglichkeiten, die Regulierung und Kontrolle dieser Akteur:innen zu erhöhen, ergeben sich etwa auf der Ebene der bilateralen Zusammenarbeit. Die Unterstützung von Staaten bei der Reform ihrer Sicherheitsarchitektur sollte sich nicht allein auf Militär und Polizei fokussieren, sondern ebenso das meist größere Feld, in dem Sicherheitsleistungen erbracht werden, mit in den

Blick nehmen und bei der Entwicklung von wirksamen Kontrollmechanismen berücksichtigen. Dazu gehört etwa die Einrichtung wirksamer nationaler Lizenzierungs- und Registrierungssysteme für private Militär- und Sicherheitsfirmen. Ebenso ist wichtig, regierungsnahen Milizen streng zu kontrollieren, sei es in Demobilisierungsprozessen oder bei der Neustrukturierung von Gewalt- und Sicherheitsordnungen. Die offizielle Anerkennung dieser Gruppen ist oft ein erster wichtiger Schritt hin zu einer effektiven Kontrolle. Schließlich kann auch ein System der freiwilligen Selbstverpflichtung auf internationale Standards wie die Beachtung der Menschenrechte, einen Beitrag zur besseren Regulierung von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen leisten. Staaten sollten nur mit jenen Firmen zusammenarbeiten, die von der International Code of Conduct Association entsprechend zertifiziert worden sind.

1 Die folgende Analyse des globalen Konfliktgeschehens basiert auf den aktuell vorliegenden Zahlen des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Die zuletzt 2022 publizierten Zahlen spiegeln das Konfliktgeschehen des Jahres 2021 wider.

2 Siehe die Dokumente auf der Seite:  
<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/krisenpraevention/leitlinien-krisen/217444>

## Autor:innen

**Dr. Markus Bayer**

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

**Dr. Marc von Boemcken (Koordination)**

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

**Dr. Boubacar Haidara**

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

**apl. Prof. Dr. Andreas Heinemann-Grüder**

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

**Prof. Dr. Conrad Schetter**

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

**Fiona Wilshusen**

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

## Quellenverzeichnis

*Carey, Sabine C./Mitchell, Neil J./Paula, Katrin* 2022: The Life, Death and Diversity of Pro-Government Militias: The Fully Revised Pro-Government Militias Database Version 2.0, in: *Research & Politics* 9: 1, 1–9, DOI Nr. 10.1177/20531680211062772.

*Cusumano, Eugenio/Bures, Oldrich* 2022: Varieties of Organised Hypocrisy: Security Privatisation in UN, EU, and NATO Crisis Management Operations, in: *European Security* 31: 2, 159–179, DOI: 10.1080/09662839.2021.1972975.

*Davies, Shawn/Pettersson, Therése/Öberg, Magnus* 2022: Organized Violence 1989–2021 and Drone Warfare, in: *Journal of Peace Research* 59: 4, 593–610, DOI: 10.1177/00223433221108428.

*Haidara, Boubacar/Mamoutou, Tounkara* 2021: Conflits intercommunautaires dans le centre du Mali: genèse, et propositions de sortie de crise, in: *Rouamba-Ouédraogo, Valérie* (Hrsg.): *Crise sécuritaire dans les pays du G5 Sahel - Comprendre pour agir*, Paris, 121–139.

*Haidara, Boubacar* 2022: Amid Popular Opposition, Is the UN's Peacekeeping Mission in Mali Doomed?, in: <https://theconversation.com/amid-popular-opposition-is-the-uns-peacekeeping-mission-in-mali-doomed-189005>; 01.04.2023.

*Heinemann-Grüder, Andreas* 2022: Russlands irreguläre Armeen. Das Beispiel „Wagner“, in: *Osteuropa* 11/2022, 127–156.

*Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)* 2021: Global Internal Displacement Database (GIDD), in: <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data/>; 18.04.2023.

*Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)* 2022: Global Report on Internal Displacement 2022, in: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/>; 26.01.2023.

*International Organization for Migration (IOM)* 2022: Ukraine – Internal Displacement Report – General Population Survey Round 11 (25 November – 5 December 2022), in: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-11-25-november-5-30.01.2023>.

*Krieg, Andreas* 2021: The UAE's 'dogs of war': Boosting a Small State's Regional Power Projection, in: *Small Wars & Insurgencies*, DOI: 10.1080/09592318.2021.1951432.

*Lees, Nicholas/Petersohn, Ulrich* 2021: To Escalate, or Not to Escalate? Private Military and Security Companies and Conflict Severity, in: *Studies in Conflict & Terrorism*, DOI: 10.1080/1057610X.2021.1935700.



Otto, Sabine 2018: The Grass Is Always Greener? Armed Group Side Switching in Civil Wars, in: *Journal of Conflict Resolution* 62: 7, 1459–1488.

Penel, Charlotte/Petersohn, Ulrich 2022: Commercial Military Actors and Civilian Victimization in Africa, Middle East, Latin America, and Asia, 1980–2011, in: *Journal of Global Security Studies* 7: 1, <https://doi.org/10.1093/jogss/ogab029>; 20.4.2023.

Petersohn, Ulrich 2021: Onset of New Business? Private Military and Security Companies and Conflict Onset in Latin America, Africa, and Southeast Asia from 1990 to 2011, in: *Small Wars & Insurgencies* 32: 8, 1362–1393, DOI: 10.1080/09592318.2020.1866404.

Petersohn, Ulrich/Gottwick, Vanessa/Penel, Charlotte/Kellgren-Parker, Leila 2022: The Commercial Military Actor Database, in: *Journal of Conflict Resolution* 66: 4–5, 899–923, DOI: 10.1177/00220027211072528.

Roger, Benjamin/Mathieu, Olivier 2022: Wagner au Mali: enquête exclusive sur les mercenaires de Poutine, in: *Jeune Afrique*, 22 Februar 2022, <https://www.jeuneafrique.com/1314123/politique/wagner-au-mali-enquete-exclusive-sur-les-mercenaires-de-poutine/>; 18.04.2023.

Schneckener, Ulrich 2011: Störenfriede. Zum Umgang mit nichtstaatlicher Gewalt, Frankfurt a. M.

*United Nations Development Program (UNDP)* 2023: Journey to Extremism in Africa: Pathways to Recruitment and Disengagement, in: <https://www.undp.org/publications/journey-extremism-africa-pathways-recruitment-and-disengagement>; 01.04.2023.

*United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2022: Global Trends. Forced Displacement in 2021, in: <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>; 26.01.2023.

*Uppsala Conflict Data Program (UCDP)* 2022a: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset. Version 22.1 (2022), in: <https://ucdp.uu.se/downloads/index.html#armedconflict>; 26.01.2023.

*Uppsala Conflict Data Program (UCDP)* 2022b: UCDP Battle-related Deaths Dataset. Version 22.1 (2022), in: <https://ucdp.uu.se/downloads/index.html#battlerelated>; 26.01.2023.

Wilshusen, Fiona 2022: Today's Solution, Tomorrow's Problem? An Analysis of West African Practices in the Use of Pro-Government Militias, in: BICC Security-Armament-Development (SAD) Nexus Paper 1/2022, [https://www.ruestungsexport.info/de/sad-nexus-papers/SAD-Nexus-Paper\\_2021\\_BICC.pdf](https://www.ruestungsexport.info/de/sad-nexus-papers/SAD-Nexus-Paper_2021_BICC.pdf); 18.04.2023.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**3** /45

*Globales Konfliktgeschehen*

Quellen: UCDP 2022, IDMC 2022, UNHCR 2022

Layout: Vincent Glasow, Ben Buchenau, Lars Wirkus. BICC, Januar 2023.

**4** /46

*Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich*

Quelle: UCDP 2022

Layout: Vincent Glasow, Ben Buchenau, Lars Wirkus. BICC, Januar 2023.

**6** /49

*Aktuelle Einsätze der Bundeswehr (Februar 2023)*

Bundesministerium der Verteidigung, Einsatzzahlen, Februar 2023

**7** /50

*Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtungsmissionen (2021/2022)*

Quellen: NATO 2023, Natural Earth 2019, UCDP/PRIO 2022,

UN Peacekeeping 2023, UN DPPA 2023, OSCE 2023, ZIF 2023

Layout: Vincent Glasow, Ben Buchenau, Lars Wirkus. BICC, Januar 2023.

**8** /51

*Militärischer Fußabdruck Deutschlands (2019–2022)*

Quellen: BMWK 2022; BMVg 2023, Bundespolizeipräsidium 2023, Bundeswehr 2023, Deutscher Bundestag 2022, Natural Earth 2019


Kartenlayout: Vincent Glasow, Ben Buchenau, Lars Wirkus. BICC, Januar 2023.

**10** /59

*Operationen der Wagner-Gruppe und anderer russischer privater Militärdienstleister (PMCs) (2016–2021)*

T-Intelligence, 28. September 2021, in: <https://t-intell.com/2021/09/28/putins-mercenaries-on-tour-mapping-the-wagner-groups-global-activities/>

**2**



# **2023 /** Verwundbarkeit und Resilienz im Zeichen multipler Krisen / **NACHHALTIGER FRIEDEN**

**2.1** ✎ Trends und Facetten menschlicher Sicherheit

**2.2** ✎ Verwundbarkeit und Resilienz angesichts multipler Krisen

## ↓ EMPFEHLUNGEN

### 2

66

- 1 In Krisen helfen und politische Reformen unterstützen** Die Hilfe zur Krisenbewältigung sollte nicht allein auf eine Rückkehr zum Status quo abzielen. Sie muss vielmehr die Governance-Qualität und Rechenschaftspflicht von Regierungen erhöhen. Wo dies nicht gelingt, sollten sich internationale Geber:innen zurückhalten und verstärkt mit zivilgesellschaftlichen Partner:innen kooperieren.
- 2 Verantwortlichkeit nicht allein auf lokale Ebene abwälzen** Um Gemeinschaften vor Ort in ihrer Krisenfestigkeit zu unterstützen, reichen lokale „Selbsteilungskräfte“ nicht aus. Vielmehr müssen sie durch staatliche Basisdienstleistungen gefördert werden. Effektive Resilienzstrategien sollten nicht zuletzt umstrittene Eigentums- und Nutzungsverhältnisse klären.
- 3 Legitime lokale Akteur:innen einbeziehen** Gerade bei schwacher Staatlichkeit und hoher Korruption ist es wichtig, lokalen Akteur:innen den Zugang zu Hilfsgütern und finanziellen Mitteln bei der Bewältigung von Katastrophen zu erleichtern. Die Bundesregierung muss nachverfolgen, wo die Hilfe ankommt und überprüfen, ob die lokalen Akteur:innen gegenüber der Bevölkerung legitim sind.
- 4 Rechenschaftspflichten externer Akteur:innen schärfen** In Gewaltsituationen sind externe Akteur:innen selten neutral, sondern Teil des Konfliktgeschehens. Es müssen daher Rechenschaftspflichten gegenüber lokalen Gemeinschaften ausgebaut werden. Ein erster Schritt sind Selbstverpflichtungen in Verhaltenskodizes sowie Transparenz über die eigenen Aktivitäten.
- 5 Zivile Hilfe darf nicht durch militärische Logiken bestimmt werden** Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensbildung gehören zusammen. Dies darf aber nicht zu einer militärischen Vereinnahmung im Kontext internationaler Interventionen oder zu einer Kopplung von humanitärer Hilfe an politische Erwägungen führen.
- 6 Regionale Strategien für mehr Resilienz** Krisen machen nicht vor Grenzen halt. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, müssen nationale Resilienzprogramme regional koordiniert und auf ihre wechselseitige Kompatibilität hin geprüft werden. Hier können die verschiedenen Akteur:innen voneinander lernen, um ihre Strategien effektiver auszugestalten.
- 7 Digitalisierung als Chance** Kommunikationstechnologien verbessern die Chance für Frühwarnung, die Allokation von Hilfsgütern und ermöglichen es, Regierungen und Behörden rechenschaftspflichtig zu machen. Digitalisierung kann helfen, Wissen zu vergemeinschaften und schneller zugänglich machen. Zugleich ist der breite und sichere Zugang gerade für verwundbare Bevölkerungsgruppen zentral.

# NACHHALTIGER FRIEDEN /

## Verwundbarkeit und Resilienz im Zeichen multipler Krisen /

Die Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit fragiler Gesellschaften ist in Zeiten von Klimawandel und Krieg eine globale Herausforderung. Gleichzeitig steht der hierfür zentrale Begriff der Resilienz in Gefahr, zu einem Modewort zu werden und allein die akute Krisenreaktion in den Vordergrund zu stellen. Insbesondere kann der Ansatz instrumentalisiert werden, um internationale Hilfsgelder zu erhalten, ohne eine Reform und Transformation der politischen Strukturen anzugehen.

### 2.1 ✓ Trends und Facetten menschlicher Sicherheit

**D**ie Weltpolitik scheint zunehmend in den Krisenmodus gewechselt zu sein. Zwar ist der Höhepunkt der Covid-19-Pandemie offenbar überschritten, doch bestimmen Extremereignisse wie das Erdbeben in der Türkei und Syrien vom Februar 2023 die Schlagzeilen. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat drastische Auswirkungen auf die globale Ernährungssicherheit – und ist nur ein Beispiel für zahlreiche bewaffnete Konflikte weltweit → 1. Diese Ereignisse haben die Widerstands- und Anpassungsfähigkeit (Resilienz) von Gesellschaften gegen Krisen in den Blick gerückt. Resilienz ist etwa gegeben, wenn bei einer Flut, bei einer Dürre oder einer Weltfinanzkrise die Bevölkerung katastrophale Folgen wie Tod, Armut und Unterernährung abwehren kann sowie Infrastrukturen schnell wieder aufgebaut werden. Die Krisenfestigkeit von Gesellschaften ist in Gefahr, wenn die staatliche Steuerungsfähigkeit nur schwach ausgebildet ist – aber auch, wenn ein repressiver, „starker“ Staat Ressourcen nicht an die Bevölkerung weiterleitet, sondern für die Herrschafts- und Überlebensinteressen der politischen Elite instrumentalisiert.

Gesellschaften  
in schwachen Staaten  
haben geringe  
Resilienz in Krisen

Unser Argument in diesem Kapitel lautet: Wenn gesellschaftliche Resilienz in starkem Widerspruch zu Partikularinteressen staatlicher Eliten steht, sollten politische Bedingungen in internationalen Entwicklungshilfeprogrammen eingeführt werden, welche als ultima ratio einen Ausstieg aus der direkten Zusammenarbeit mit dem Staat beinhalten. Wo möglich, sollte stattdessen direkt mit gesellschaftlichen Gruppen kooperiert werden.

Internationale Hilfe steht in diesen Situationen vor einer Gratwanderung: Sie muss Rechenschaftspflicht von nationalen und lokalen Akteur:innen einfordern, ohne diese zu bevormunden. Und sie muss selbst transparent, berechenbar und nachprüfbar sein. Letzteres gelingt nur, wenn das oftmals fragmentierte internationale Handeln besser aufeinander abgestimmt wird. Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensbildung müssen stärker ineinandergreifen, ohne dass es zu einer Vereinnahmung ziviler Maßnahmen durch militärische Strategien kommt – wie es mitunter der Fall ist.

Resilienz hat letztlich den Zweck, menschliche Sicherheit zu garantieren, also die Freiheit von Mangel bei der Grundbedürfnisbefriedigung und die Freiheit von Furcht um das eigene Leben. Eine erste Annäherung, wie sich menschliche Sicherheit verändert hat, gibt der Global Peace Index (GPI). Mit seinen 23 Indikatoren verschafft er einen Überblick über die Lage bei Gewaltkonflikten, über soziale Sicherheit und Militarisierung.

Im Vergleich zum Jahr 2021 lässt sich global eine leichte Verschlechterung der menschlichen Sicherheit um 0,3 % feststellen. Diese geringfügige Veränderung ist Teil eines seit einem Jahrzehnt anhaltenden negativen Trends im globalen Standardwert des GPIs (→ IEP 2022: 4). Ein Grund hierfür ist, dass eine nachhaltige Verbesserung der menschlichen Sicherheit in Konflikt- und Post-Konflikt-Ländern nur schwer möglich ist. Die Schere zwischen den global friedlichsten und den am wenigsten friedlichen Staaten geht daher immer weiter auf → **11** /68.

Positiv ist hervorzuheben, dass sich im Jahr 2022 der Standardwert von mehr Ländern verbessert als verschlechtert hat. Entscheidenden Einfluss hierauf hatte der Rückgang des Terrorismus weltweit. Gleichzeitig kam es jedoch zu einer Renaissance von Staatsstreichen auf dem afrikanischen Kontinent. So griff das Militär in Burkina Faso, in Guinea, im Sudan, im Tschad und in Mali nach der Macht.

## **11** Entwicklung der Menschlichen Sicherheit

Quelle → **2** /83

### **Friedlichste Länder**

Rang	Land	Positionsveränderung
1	Island	gleich
2	Neuseeland	gleich
3	Irland	+ 3
4	Dänemark	- 1
5	Österreich	+ 2

### **Unfriedlichste Länder**

Rang	Land	Positionsveränderung
163	Afghanistan	gleich
162	Jemen	gleich
161	Syrien	gleich
160	Russland	- 5
159	Südsudan	+ 1

## GEWALTSAME DEMONSTRATIONEN NEHMEN ZU

Im Jahr 2022 setzte sich der bereits über Jahre zu beobachtende große Zuwachs an gewaltsamen Demonstrationen fort → 5 / 130–133. Sie gelten als gewaltsam, wenn staatliche Sicherheitskräfte, die Demonstrierenden oder beide Seiten physische Gewalt ausüben. Der Anstieg spiegelt wider, dass in vielen Staaten menschliche Sicherheit prekär und gesellschaftlicher Zusammenhalt als wichtige Voraussetzung von Resilienz gefährdet ist. Die Anzahl gewaltsamer Demonstrationen erhöhte sich seit Beginn der Aufzeichnung im Jahr 2008 um 50 %. So kam es in 126 von insgesamt 163 im GPI erfassten Staaten zu einem Anstieg, unter anderem in Kasachstan, Papua-Neuguinea und Ruanda. Der Anstieg fällt in eine Zeit, in der es ein Rekordhoch an Autokratien gibt, in denen mittlerweile 70 % aller Menschen leben. Diese Entwicklung ist besonders gefährlich für Frauen und marginalisierte Gruppen, so etwa Personen, die sich als LGBTQIA\*<sup>1</sup> identifizieren (→ Boese et al. 2022).

Menschliche Sicherheit  
ist in vielen Gesellschaften  
weltweit prekär

2

69

Insgesamt haben politische Proteste, ob gewaltsam oder friedlich, weltweit zugenommen. Auch in Demokratien kam es zu zahlreichen Demonstrationen gegen die eigene Regierung. Neben Forderungen nach niedrigeren Preisen für Treibstoff gab es Demonstrationen gegen Nahrungsknappheit und für bezahlbaren Wohnraum.

Einschneidende Konsequenzen hatten die Massenproteste gegen die Regierung in Sri Lanka im Frühjahr 2022. Auslöser waren Frust und Verzweiflung über die desolote wirtschaftliche Lage in der Bevölkerung. Die staatlichen Sicherheitskräfte gingen gewaltsam gegen die Proteste vor, konnten den Sturz der Regierung unter Präsident Gotabaya Rajapaksa jedoch nicht verhindern. In China reagierte die Staats- und Parteiführung auf große Anti-Regierungs-Proteste sowohl mit massenhaften Verhaftungen als auch mit einem Einlenken bei der umstrittenen Null-Covid-Politik → **12** / 69.

---

### **12** Proteste gegen die Null-Covid-Politik in China

Im Oktober 2022, wenige Tage vor dem Beginn des 20. Parteitags der Kommunistischen Partei Chinas, sorgten Videos und Fotos von einer Brücke im Pekinger Haidian-Distrikt weltweit für Schlagzeilen. Auf ihnen waren Transparente zu sehen, die die Entmachtung „des Diktators und Verräters“ Xi Jinping forderten. Wenngleich die Haidian-Banner eine singuläre Aktion waren, standen sie für den zunehmenden Widerspruch gegen die strikte Null-Covid-Politik der Regierung. Als im November 2022 mehrere Menschen in Zwangsquarantäne bei einem Hausbrand in der Provinz Xinjiang ums Leben kamen, entfachte dies landesweite Proteste

gegen die drakonischen Maßnahmen der Isolation und Abriegelung. Gefordert wurden ein Ende der Testpflicht und der flächendeckenden Quarantänemaßnahmen ganzer Wohnsiedlungen und Stadtbezirke beim Auftreten einzelner Infektionsfälle. Das Symbol des Hochhaltens eines weißen Blatts Papier bei den Demonstrationen signalisierte die Unzufriedenheit mit der Informationspolitik und der Zensur durch den Staatsapparat. Bevor die Straßenproteste in eine Bewegung gegen das politische System umschlagen konnten, reagierte die chinesische Regierung mit einer umgehenden Aufhebung der Null-Covid-Maßnahmen.

Seit Ende 2022 ist nicht länger die Rede von einer Pandemie, sondern von einer Grippe – eine Sprachregelung, die diese Lockerung nicht als Einlenken, sondern als logisches Ende einer erfolgreichen Krisenpolitik ausweist. Zugleich soll es im Nachgang der Proteste zu massenweisen Verhaftungen gekommen sein. Die politische Führung der Volksrepublik China versucht mit diesem autokratischen Durchgreifen die fragile Stabilität des Ein-Partei-Staates wiederherzustellen. Den harten Kurs der Partei hat auch Hongkong zu spüren bekommen: Nach mehreren Wellen der immer weiter eskalierenden

Regenschirm-Proteste sorgt das 2020 eingeführte Nationale Sicherheitsgesetz für Friedhofsstille. Gegen die Protagonist:innen der Regenschirmbewegung wurden Haftstrafen verhängt; andere etablierte Formen der zivilgesellschaftlichen Meinungsäußerung, wie das in Hongkong zuvor alljährlich stattfindende öffentliche Gedenken an die Opfer der Niederschlagung der Proteste auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking (1989), sind nunmehr untersagt und werden von den lokalen Sicherheitskräften unterbunden.

---

Weltweit kam es zu einem 31 %igen Anstieg von Todesopfern durch exzessives Vorgehen gegen Protestierende im Vergleich zum Jahr 2021. Beispielhaft für ein gewalttames Vorgehen gegen weitgehend friedliche Demonstrationen war die Reaktion der sudanesischen Militärmachthaber auf die Protestaktivitäten der Zivilgesellschaft, die um die demokratischen Erfolge kämpfte. Auch im Iran waren ab September 2022 das brutale Vorgehen gegen Demonstrierende, willkürliche Verhaftungen, staatliche Exekution, Verschleppungen, Folter und Vergiftungen an der Tagesordnung → **13** /70.

---

### **13** Proteste gegen das theokratische Regime im Iran

In den letzten zwei Jahrzehnten kam es regelmäßig zu Protesten gegen das theokratische Regime im Iran, die die Revolutionsgarden stets innerhalb weniger Tage niederschlugen. In der Regel konzentrierten sich diese von Studierenden und der Mittelschicht getragenen Proteste auf die Hauptstadt Teheran. In den vergangenen drei Jahren hat sich die Unzufriedenheit mit dem Regime strukturell verändert: Spätestens seit Beginn der Covid-19-Pandemie reißen die Proteste nicht mehr ab und erfassen immer weitere Teile der Gesellschaft und des Landes. Ein zentraler Auslöser waren die Verhaftung und Misshandlung von Jina Mahsa Amini am 16. September 2022 in einer Polizeistation in Teheran, weil die junge Frau kein Kopftuch trug. Sie verstarb infolge der erlittenen Verletzungen, die ihr der staatliche Sicherheits- und Repressionsapparat zufügte. Seitdem kam es zu massiven Protesten im gesamten Land und in der Diaspora. Es sind vor allem Frauen, die die Proteste tragen und mit zivilem Ungehorsam (Ablegen des Kopftuchs) und Großdemonstrationen das Regime überwiegend friedvoll herausfordern. Dieses reagierte mit massiver

Gewalt und Repression. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Allianz aus Mullahs und Militärs, die über die letzten vier Jahrzehnte eine immer engere Verbindung eingegangen sind, sinkt; nach jüngsten Umfragen lehnen 80 % der Bevölkerung diese ab. Am ehesten ist es die untere Mittelschicht, in der die alten Machteliten noch über Rückhalt verfügen.

Die Europäische Union (EU) bezog Stellung in der Auseinandersetzung und verhängte mit deutscher Unterstützung Sanktionen gegen den Iran. Diese sind jedoch als moderat einzuschätzen. Dazu zählen Sperrungen von Bankkonten und Einreiseverbote für Regimevertreter:innen. Zugleich werden die Revolutionsgarden nicht als Terrororganisation eingestuft oder mit Sanktionen belegt. Die Zurückhaltung bei Sanktionen, um möglicherweise einen neuen Nukleardeal mit Teheran zu erzielen, steht in einem starken Spannungsverhältnis zur konsequenten Umsetzung einer feministischen oder wertebasierten Außenpolitik, die Menschenrechte an erste Stelle stellt.

---



## 2.2 ✎ Verwundbarkeit und Resilienz angesichts multipler Krisen

**W**ie sollten und können Gesellschaften und Politik auf multiple Krisen reagieren? Im Kontext der Covid-19-Pandemie, des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine und des Klimawandels sind Konzepte der Resilienz immer prominenter geworden. Im Fokus stand zu Beginn die Fähigkeit fragiler Gesellschaften, sich an Naturkatastrophen, Veränderungen durch den Klimawandel, aber auch an kriegerische Gewaltkonflikte anzupassen. Ziel war es, sich von solchen Erschütterungen zu erholen. Angesichts der multiplen Krisen, die vor keinem Land Halt machen, findet in jüngerer Zeit auch die Resilienz westlicher Industriegesellschaften zunehmende Beachtung.

Seit den 2010er Jahren hat das Konzept der Resilienz in Sozialwissenschaften und politischer Praxis nach und nach an Bedeutung gewonnen. Ursprünglich stammt der Begriff aus Disziplinen wie den Ingenieurwissenschaften, der Psychologie und der Erforschung sozial-ökologischer Systeme. Die Sozialwissenschaften haben das Konzept weiterentwickelt und wenden es auf gesellschaftliche, staatliche und wirtschaftliche Systeme an. Mit dem Konzept der Resilienz verband sich anfangs ein eher statischer und einseitiger Fokus auf die Wiederherstellung eines Status quo ante. Dieser stabilitätsorientierte Ansatz ist von vielen Seiten kritisiert worden. Analogien zu den Naturwissenschaften, so ein Argument, könnten zu einer Entpolitisierung sozialer Fragen beitragen. Darüber hinaus nutzen Regierungen die Resilienz als Instrument der Steuerung: Sie wälzen die Verantwortung, sich an Schocks anzupassen, auf die individuelle Ebene der Bürger:innen ab. Zudem ist darauf verwiesen worden, dass es bei Krisen und Schocks nicht allein darum gehe, zum Ursprungszustand zurückzukehren oder sich anzupassen, sondern auch um politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel.

### RESILIENZSTRATEGIEN IN FRAGILEN KONTEXTEN

Die EU hat das Konzept der Resilienz in ihre politische Praxis aufgenommen. Die Strategien der Europäischen Kommission reichen von Lehren aus Krisen der Ernährungssicherheit (2012) bis hin zu Handlungsansätzen zur Förderung von Frieden in fragilen und von Konflikten betroffenen Gesellschaften (2017, 2020). Hinzu kommen Maßnahmenbündel, die auf eine Stärkung der Resilienz von Individuen bis hin zu Staaten in Zeiten des Klimawandels abzielen (2019). Der Rat der EU wiederum wendet das Konzept auf die Schnittstelle von humanitärer Hilfe und Entwicklung an (2017). Auffällig ist, dass die Europäische Kommission über Status quo-orientierte Ansätze deutlich hinausgeht und die transformative Dimension von gesellschaftlicher, staatlicher und wirtschaftlicher Resilienz betont (2017).

EU verfolgt das Ziel, Resilienz von Gesellschaften zu stärken

In Deutschland ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit 2013 maßgeblich an der Erarbeitung von Resilienzstrategien beteiligt. Diese befassen sich insbesondere mit Maßnahmen im Übergang von humanitärer Hilfe zu langfristiger Entwicklung. Sie stehen im Kontext von Friedenskonsolidierung sowie Katastrophenvorsorge und -management. Die Strategien sollen dazu dienen, den HDP-Nexus besser zu verzahnen, also humanitäre Hilfe, Entwicklung und Peacebuilding enger miteinander abzustimmen. Viele humanitäre Nichtregierungsorganisationen (NRO) befürchten jedoch, dass ihre Arbeit zu sehr von Sicherheitsfragen bestimmt würde, wenn sie an den Friedensbegriff gekoppelt wird. Es geht ihnen darum, bei ihrer Arbeit eigene regionale und inhaltliche Schwerpunkte setzen zu können. Sie wollen nicht vom Militär vereinnahmt werden, weil das Rückwirkungen auf ihre Arbeit mit der lokalen Bevölkerung hat. Nicht zuletzt bleiben NRO häufig auch nach einer externen Intervention im Land und benötigen für diesen „langen Atem“ operative Autonomie und eine eigenständige Legitimation.

Die Strategie des BMZ hat sich über die Jahre entwickelt: Über die reine Anpassung mit Status quo-Orientierung hinaus werden heute Selbsthilfe-Kapazitäten, Multisektoralität, Komplementarität und Transformation betont (→ BMZ 2020). Gerade die strukturbildende Übergangshilfe zielt dabei auf unterschiedliche Ebenen, von der individuellen über die lokale bis hin zur regionalen oder sub-nationalen. Die Stärkung der Resilienz auf der nationalen Ebene sieht das BMZ wiederum als Aufgabe langfristiger Entwicklungszusammenarbeit. Die Ausrichtung von Maßnahmen an Stabilisierungs-, Anpassungs- und Transformationskapazitäten ist zielführend und bietet sinnvolle Ansatzpunkte für die praktische Umsetzung. Begrüßenswert ist, dass auf Länderebene die Wirkung teils rigoros evaluiert und die Resilienz analysiert wird. Insbesondere der Fokus auf friedliches und inklusives Zusammenleben stärkt die Rolle des Peacebuildings in der strukturbildenden Übergangshilfe. Ob letztere allerdings eine Stärkung grundlegenden Wandels in der Praxis erreicht, ist umstritten. Denn oftmals werden hinderliche Strukturen (wie etwa Korruption, gesellschaftliche Ungleichheit, Rechtsunsicherheit) nicht konsequent angegangen und überwunden. Unter solchen Voraussetzungen geht Resilienzförderung über die Stabilisierung prekärer Verhältnisse nicht hinaus und bietet einen geringen Mehrwert gegenüber konventionellen Maßnahmen wie etwa der humanitären Hilfe.

Resilienzförderung  
muss mehr sein  
als die Stabilisierung  
prekärer Verhältnisse

## **RESILIENZ IM EUROPÄISCHEN UND DEUTSCHEN ZUSAMMENHANG**

Das Resilienzkonzept wird nicht nur auf Krisen- und Entwicklungsregionen angewendet. Zunehmend kommt angesichts der Covid-19-Pandemie, der Folgen des Klimawandels (zum Beispiel die Flutkatastrophe vom Sommer 2021) und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine auch in Europa und Deutschland die Frage auf, wie widerstandsfähig die gesellschaftlichen, staatlichen und wirtschaftlichen Systeme sind. So betont die EU die Notwendigkeit, sich auf lokale Anpassung an den Klimawandel einzustellen. Sie weist zudem auf die Bedeutung des European Green Deals hin, der Resilienz mit

ökologischem Umbau und Wettbewerbsfähigkeit verbindet. Unter dem Stichwort „wirtschaftliche Resilienz“ haben die Handels- und Rohstoffpolitik, kritische Infrastrukturen sowie die Ernährungssicherung an Bedeutung gewonnen. Resilienz spielt auch angesichts der Ausweitung des Sanktionsinstruments gegen Russland und China eine Rolle, in deren Folge die Handelsbeziehungen mehr und mehr zur Funktion der Außen- und Sicherheitspolitik wurden. Es geht nun darum, gegenüber Gegenmaßnahmen resilienter zu werden → 4.

Resilienz spielt in Deutschland in einem zentralen sicherheitspolitischen Strategiedokument eine wichtige Rolle. Das Weißbuch 2016 betont die Widerstands- und Adaptationsfähigkeit unter anderem gegenüber Cyberangriffen und hybriden Bedrohungen. Seit 2022 liegt zudem eine vom Bundesinnenministerium verantwortete „Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen“ (→ Bundesregierung 2022) vor. Sie will auf multiple Krisen reagieren und „Deutschland nachhaltig krisenfester machen“ (→ Bundesregierung 2022: 4). Die Vorbereitung auf Krisen wird insofern immer mehr zum „Normalmodus“ der Politik.

## **GLOBALE DATEN ZUM KATASTROPHENRISIKO DURCH EXTREME NATURGEFAHREN**

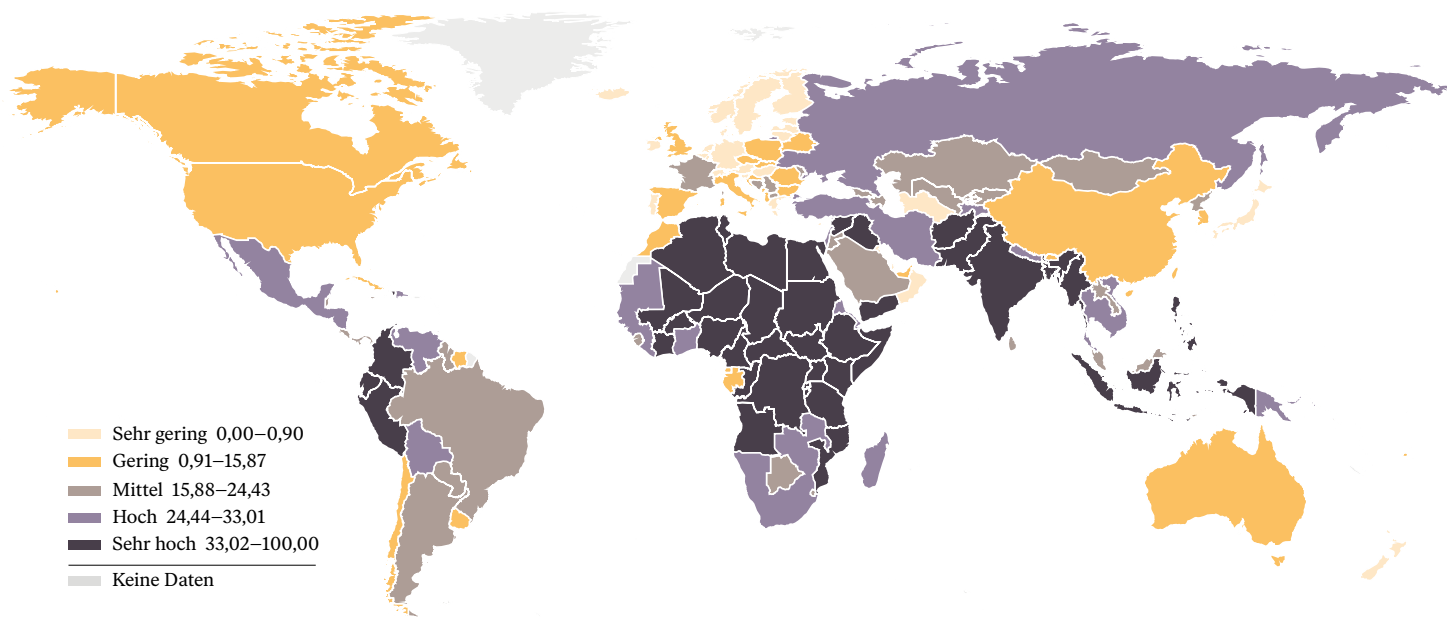
Analysen zur Verwundbarkeit (Vulnerabilität von Gesellschaften) sind insbesondere dort notwendig, wo sich komplexe Krisensituationen überlagern und Menschen äußerst anfällig gegenüber extremen Naturereignissen sind. Dies wurde im Februar 2023 beim katastrophalen Erdbeben in Syrien und der Türkei besonders deutlich. Eine jährliche Übersicht zu solchen Gefahrenlagen bietet der WeltRisikoIndex, der das Katastrophenrisiko von insgesamt 193 Ländern angibt.

Das Katastrophenrisiko wird aus dem geometrischen Mittel von Exposition und Vulnerabilität berechnet und beruht auf insgesamt 100 Indikatoren (→ Weller 2022: 42). Einbezogen in die Berechnung werden auf der Seite der Exposition der Anteil und die Anzahl von Personen eines Landes mit Gefährdung durch drei Intensitätsstufen von Erdbeben, Tsunamis, Wirbelstürmen, Küsten- und Flussüberschwemmungen, Dürren und dem Anstieg des Meeresspiegels. Die Vulnerabilität setzt sich aus den Komponenten der Anfälligkeit, dem Mangel an Bewältigungskapazitäten und dem Mangel an langfristigen Anpassungskapazitäten zusammen. Im Bereich der Anfälligkeit werden sozioökonomische Entwicklungen und Benachteiligungen, gesellschaftliche Disparitäten sowie Anzahl und Anteil der verwundbaren Bevölkerung durch Gewalt, Krieg, Katastrophen, Krankheiten und Pandemien erfasst. Indikatoren für Bewältigungskapazitäten gliedern sich in unterschiedliche Bereiche; dazu zählen aktuelle gesellschaftliche Schocks, Funktionsfähigkeit von Staat und Regierung, Korruption sowie Gesundheitsversorgung. Anpassungskapazitäten werden über die Bereiche Bildung, Forschung, langfristige Gesundheits- und Entbehmungseinflüsse sowie Investitionskapazitäten abgebildet (→ Weller 2022: 42–43).

Gesellschaften sind von Naturereignissen unterschiedlich stark bedroht und variieren in ihrer Anfälligkeit

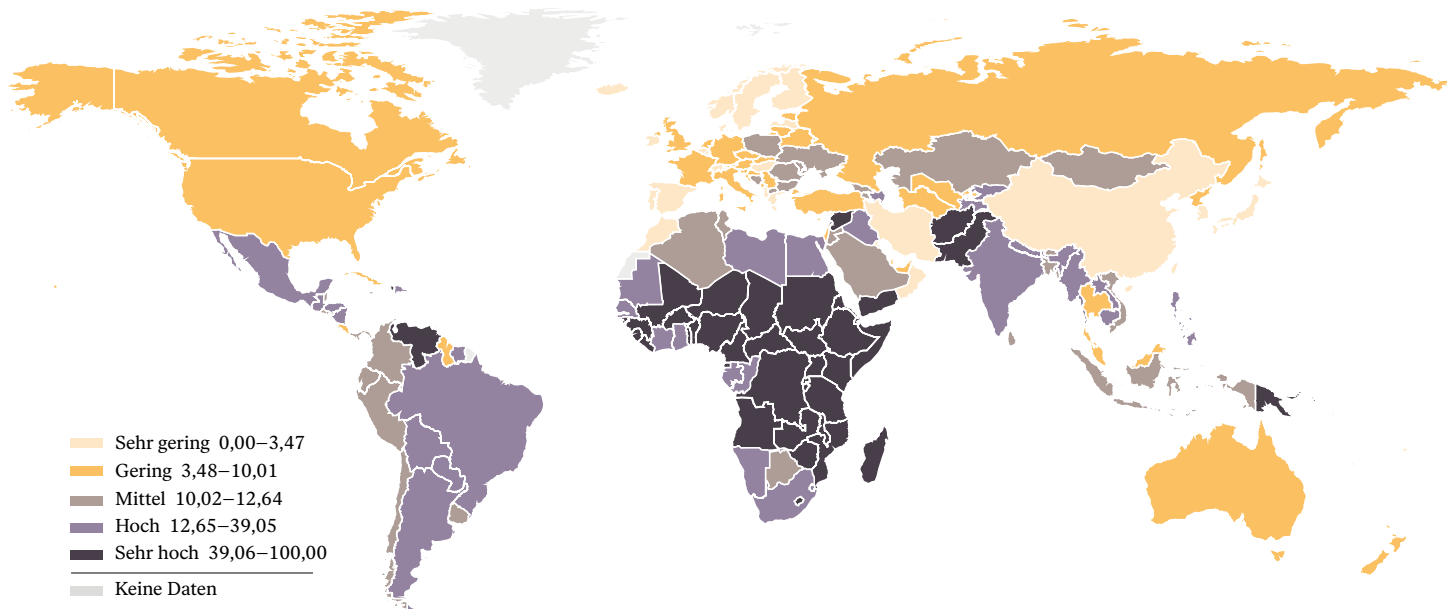
14 Mangel an Anpassungskapazitäten (Stand: Januar 2023)

Quelle → 2 / 83



15 Mangel an Bewältigungskapazitäten (Stand: Januar 2023)

Quelle → 2 / 83



Die dargestellten Grenzen bedeuten keine offizielle Billigung oder Anerkennung durch die Autor:innen.

## GLOBALE HOTSPOTS DES RISIKOS UND DER VULNERABILITÄT

Durch die umfassende Erhebung vulnerabler Gesellschaften mit einem hohen Risiko entsteht ein differenziertes Bild der von multiplen Krisen betroffenen Länder. Globale Hotspots des Katastrophenrisikos, bei denen hohe Exposition auf hohe Vulnerabilität trifft, liegen in Asien und Amerika. Die Länder mit den höchsten Risikowerten sind die Philippinen, Indien, Indonesien, Kolumbien, Mexiko, Myanmar, Mosambik, China, Bangladesch und Pakistan. Sie alle weisen Risikoprofile auf, die durch sehr hohe Expositionen gegenüber verschiedenen extremen Naturereignissen geprägt sind.

Betrachtet man hingegen nur die Vulnerabilitätskomponente des Katastrophenrisikos ergibt sich ein anderes Bild → **14/15** /74. Der Kontinent mit der höchsten Vulnerabilität – das heißt Anfälligkeit, Mangel an Bewältigungs- und Anpassungskapazitäten – ist Afrika. Von den 40 Ländern, die als sehr verwundbar eingestuft werden, liegen weit über die Hälfte auf diesem Kontinent. Zentralafrika sticht als besonderer Hotspot der Verwundbarkeit heraus. Doch auch alle anderen Regionen Afrikas liegen deutlich über dem globalen Median der Vulnerabilität. Das Land mit der höchsten Vulnerabilität ist Somalia, gefolgt vom Tschad, dem Südsudan, der Zentralafrikanischen Republik, Niger, Mosambik und Äthiopien. In Asien haben Afghanistan, der Jemen, Syrien, Myanmar und die Philippinen die höchste Vulnerabilität. In Amerika fallen nur vier Länder in die höchste Vulnerabilitätsklasse – Kolumbien, Peru, Haiti und Ecuador. In Europa und Ozeanien weist kein Land eine sehr hohe Vulnerabilität auf.

Der afrikanische Kontinent weist die höchste Vulnerabilität auf

Während die genannten afrikanischen Länder in allen Dimensionen der Vulnerabilität sehr schlecht abschneiden, ist das Bild in Asien und Lateinamerika unter den Top fünf Ländern stärker differenziert. So weisen Myanmar und die Philippinen etwas bessere Werte im Bereich der Anpassungskapazitäten auf, während in Lateinamerika Kolumbien, Peru und Ecuador im Bereich der Anpassungskapazitäten im Mittelfeld angesiedelt sind → **14** /74.

## TRENDS UND AUSBLICK

Wie können internationale Geber:innen den gefährdeten Ländern zielgerechter helfen? Zur Beantwortung dieser Frage sind neben der Identifikation globaler Hotspots auch die Trends im Bereich der Vulnerabilität relevant. Eine positive Entwicklung ist, dass alle Kontinente im Jahr 2022 eine geringere Vulnerabilität als im Jahr 2000 aufwiesen. Gleichzeitig wird deutlich, dass sich die Vulnerabilität nicht in einem stetigen, linearen Prozess verringert hat. So lag die Verwundbarkeit zu Beginn der 2010er Jahre schon einmal unter dem Niveau von 2022. Besonders auffallend ist die deutliche Zunahme der Vulnerabilität in Nordafrika nach dem Arabischen Frühling, auf den häufig mit Repression und Gewalt reagiert worden war. Die Kapazitäten zur Bewältigung und Anpassung haben sich zwischen 2010 und 2020 massiv verringert.

Ein Blick in die Zukunft muss insbesondere zeitverzögerte Effekte der Covid-19-Pandemie und aktueller Gewaltkonflikte berücksichtigen. Außerdem sind in vielen Regionen der Welt höhere Expositionswerte durch die Folgen des Klimawandels zu erwarten. Steigende Durchschnittstemperaturen, stärkere kurzfristige Schwankungen der Großwetterlage und häufigere Extremwetterereignisse sowie ein ansteigender Meeresspiegel werden das Risiko und den Druck zur Anpassung in vielen Ländern in den nächsten Jahren drastisch erhöhen. Viele dieser Ereignisse werden jedoch auf Regionen innerhalb einzelner Länder beschränkt sein. Es ist daher wichtig, dass die internationalen Geber:innen eine detaillierte Analyse der Betroffenheit und Resilienz einzelner Länder und ihrer substaatlichen Regionen vornehmen. Mit zu berücksichtigen sind dabei auch die transnationalen Auswirkungen von Krisen.

Der Klimawandel fordert die Krisenfestigkeit vieler Gesellschaften massiv heraus

## **GLOBALE ERNÄHRUNGSSICHERHEIT IM ZEICHEN MULTIPLER KRISEN**

Auf der transnationalen Ebene haben Naturkatastrophen und Gewaltkonflikte Folgen für die globale Ernährungssicherheit. Eine Besonderheit ist, dass die Auswirkungen der Krisen nicht allein auf ein Land oder eine Region beschränkt sind, sondern Einfluss auf die globale Ernährungssicherheit haben. In den Jahren 2021 und 2022 stand die globale Ernährungssicherheit gleich im Schatten dreier Krisen, die sich im Englischen mit den 3 Cs – Climate, Covid und Conflict – erfassen lassen. Der Klimawandel ist der am langfristigsten wirkende Faktor: Die Zunahme von Extremwetterereignissen und insbesondere Dürren gefährden die Erträge in der Landwirtschaft, was zu Knappheiten und einem Anstieg der Lebensmittelpreise führt. Durch den Klimawandel bedingte Engpässe in der Lebensmittelversorgung kommen zum Beispiel im östlichen und südlichen Afrika immer häufiger vor (→ Kray et al. 2022).

Drei Krisen bedrohen Ernährungssicherheit: Klimawandel, Covid-19-Pandemie und Russlands Krieg gegen die Ukraine

Die Covid-19-Pandemie verschärfte neben anderen Faktoren (unter anderem die Heuschreckenplage in Ostafrika) die Lage. Durch die staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus kam es zu Unterbrechungen in Lieferketten, Lieferverzögerungen und somit zum Mangel an grundlegenden Gütern. Die Food and Agriculture Organization (FAO) der VN ging davon aus, dass die Zahl der hungernden Menschen 2021 um 46 Mio. Menschen gegenüber dem Vorjahr anstieg und bei gut 828 Mio. Menschen lag (→ Caprile/Pichon 2022: 2).

Im Jahr 2022 verschärfte sich die Lage durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Dieser wirkt sich in dreifacher Weise aus: durch einen Rückgang der ukrainischen Anbauflächen und Exporte, durch den Anstieg von Dünger- und Energiepreisen sowie durch Protektionismus und Spekulation auf den globalen Nahrungsmittelmärkten. Russland und die Ukraine sind für einige Weltregionen bei den Getreideeinfuhren zentral, etwa für Nordafrika und den Mittleren Osten (über 50 %) sowie für Ostafrika (90 %, davon russische Importe 72 %) (→ Caprile/Pichon 2022: 1). Im Vergleich der Weltregionen ist der afrikanische Kontinent besonders von den hohen Preisen für Nahrungsmittel betroffen, da sie einen nennenswerten Anteil am Budget der Familienhaushalte ausmachen.

## LOKALE AUSWIRKUNGEN VON KRIEG, KLIMAWANDEL UND ERNÄHRUNGSSICHERHEIT

Lokale Gemeinschaften sind besonders bedroht, wenn Krieg, Klimawandel und Ernährungsunsicherheit zugleich auftreten. Oftmals führen humanitäre Krisen und bewaffnete Konflikte zu komplexen Notlagen, in denen die Interessen einer Vielzahl von Akteur:innen konkurrieren. Damit internationale Geber:innen die Resilienz von Gemeinschaften angesichts dieser multiplen Krisen nachhaltig stärken können, bedarf es differenzierter Konfliktanalysen und eines kontextspezifischen Monitorings, um Wissen über die dynamischen Realitäten auf der lokalen Ebene zu schaffen.

Um Resilienz zu stärken, bedarf es genauer Analysen des Kontextes

Der Gedanke, lokale Resilienz zu stärken, sollte zugleich mit Vorsicht betrachtet werden. Denn dies kann zu einer problematischen Verlagerung von Verantwortung auf Individuen, Haushalte und lokale Gemeinschaften führen. Deren Resilienz hängt jedoch stark von ihrem Umfeld ab. Dazu zählen folgende Faktoren:

- a) die staatliche Infrastruktur und die Bereitstellung gesundheitlicher und sozialer Grundversorgung (oder deren Fehlen),
- b) das Verhalten bewaffneter Akteur:innen sowie
- c) strukturelle, rechtliche und soziopolitische Konflikte, etwa um Landrechte und Wasserzugang.

Zu letzteren gehören umstrittene Eigentumsverhältnisse, das Fehlen rechtlicher Dokumentation oder staatlicher Raub, beispielsweise durch illegale Zwangsbesteuerung von Bäuer:innen im Gegenzug für Zugang zu ihren Ländereien durch das Militär.

Ein beispielhaftes Zusammenspiel dieser Faktoren findet sich im Südsudan, der in den letzten Jahren mehrfach schwere Überschwemmungen erlebt hat. Unter anderem in Wau County spüren lokale Gemeinschaften die Folgen der sich ändernden Jahreszeiten und klimabedingten Schocks. Dies hat Auswirkungen auf einen der größten Konflikte in Wau, nämlich jenen zwischen den Gemeinschaften der Viehzüchter:innen und Landwirt:innen. Erstere benötigen Land für ihre Herden und nutzen zuweilen das Land der Landwirte zum Grasens ihrer Tiere. Aufgrund veränderter Trocken- und Regenzeiten beginnt die Wanderung der Herden oft zu einer früheren Zeit, wenn die Bäuer:innen ihre Ernte noch nicht eingeholt haben. Die grasenden Herden zerstören so oftmals ihre Ernten.

Gleichzeitig sind die Landwirt:innen und Viehzüchter:innen von Überschwemmungen und Dürren betroffen, welche die Ernten zerstören und zum Viehsterben führen. Dies verschärft die Ernährungsunsicherheit und führt oft zu gewaltsamen Konflikten und Vertreibungen. Das Zusammenspiel dieser Faktoren hat zudem regionale beziehungsweise lokale Auswirkungen, etwa in veränderten Mobilitätsrouten der Viehzüchter:innen aufgrund der Überschwemmungen. Lokale Konflikte um Viehdiebstähle stehen im Südsudan überwiegend in direktem Zusammenhang mit der Politik, da politische Führer:innen oder hochrangige Armeeeoffizier:innen oft große Herden besitzen und ein Interesse am Zugang zu Weide- und Ackerland haben.

Ein konfliktverschärfender Einfluss politischer Akteur:innen ist auch in Mali festzustellen. Nicht der Klimawandel verursacht dort Konflikte, sondern dschihadistische Gruppen sind die Urheber:innen eines künstlich hergestellten Ressourcenmangels auf der lokalen Ebene. Sie wollen Gemeinschaften durch Drohung und Abschreckung dazu zwingen, ihre militärische Kontrolle zu tolerieren, indem sie absichtlich eine Hungersnot herbeiführen. Selbst als im letzten Jahr die Regenzeit gut war und ertragreiche Ernten vorhergesagt wurden, kam es zu Nahrungsengpässen. In mehreren Orten im Cercle Niono – Malis wichtigstem Reisanbaugebiet – hatten dschihadistische Gruppen wiederholt Ernten verbrannt, um die Dorfbewohner:innen an der Ernte ihrer Reisfelder zu hindern. Wenn diese trotzdem ihre Ernte einholen wollten, wurden sie direkt von den Dschihadist:innen angegriffen.

Im Irak prägt Wasserknappheit für viele lokale Gemeinschaften das tägliche Leben und die landwirtschaftliche Produktion. Obwohl sich die Ernährungsunsicherheit im Irak derzeit auf einem moderaten Niveau befindet, sind alle Provinzen des Landes und insbesondere Binnenerdbebene von ihr betroffen. Ernährungsunsicherheit entsteht durch bewaffnete Konflikte, die die Lebensbedingungen verschlechtern und entsprechend Migration auslösen, durch Ausbeutung seitens sozio-ökonomischer Eliten und durch Misswirtschaft. Nachdem Gebiete im Nordirak zwischen 2014 und 2017 vom Islamischen Staat (IS) erobert und kontrolliert worden waren, haben das irakische Militär und oftmals konkurrierende nichtstaatliche bewaffnete Gruppen die territoriale Kontrolle übernommen. Wachsende Arbeitslosigkeit und der Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion wurden nicht durch staatliche Maßnahmen abgefedert, um das Familieneinkommen zu sichern. Insbesondere unter der sunnitischen Bevölkerung, die seit dem Sturz Saddam Husseins im Jahr 2003 benachteiligt wurde, zählt dieser Mangel an staatlichen Dienstleistungen zu den Gründen, warum sich Iraker:innen in den Provinzen Ninewa und Anbar dem IS als Kämpfer:innen anschlossen, um ein regelmäßiges Einkommen zu erzielen (→ King 2016).



## STRATEGIEN ZUR STÄRKUNG VON RESILIENZ IM GLOABLEN SÜDEN

Gesellschaftliche Resilienz hängt in ihrer Nachhaltigkeit entscheidend davon ab, dass Staatlichkeit auf zentraler und lokaler Ebene konsolidiert wird. Regierung und Verwaltung dürfen dabei nicht von Partikularinteressen dominiert werden, sondern müssen allen Bevölkerungsgruppen gegenüber rechenschaftspflichtig sein. Ein zu starker Staat, der diktatorisch und repressiv agiert, steht im Widerspruch zum Aufbau gesellschaftlicher Resilienz. Zugleich erschwert eine schwache staatliche Präsenz in der Fläche den Informationsaustausch bereits bei Ausbruch einer Katastrophe. In diesen Fällen ist der Rückgriff auf gesellschaftliche Infrastrukturen und die dortigen Netzwerke der zielführende Ansatz, der aber mittelfristig mit der lokalen Verwaltung zu verkoppeln ist.

Staatliche Resilienzstrategien nehmen eine wichtige Steuerungs- und Scharnierfunktion an der Schnittstelle zwischen internationalen/regionalen sowie lokalen Anstrengungen ein. Doch besteht die Gefahr, dass Resilienz von Regierungen im Werben um internationale Hilfsgelder als reines Modewort instrumentalisiert wird. Kurzfristige Krisenanpassung (beispielsweise bei Migration und Flucht) kann in den Vordergrund geraten, während die Reform staatlicher und gesellschaftlicher Bewältigungskapazitäten vernachlässigt wird. Die Regierung Nyusi in Mosambik veranschaulicht dieses Risiko am Beispiel einer lokalen Strategie für den konfliktzerrütteten Norden des Landes → **16** /79. Eigeninteressen politischer Eliten stehen hier im Gegensatz zum Aufbau gesellschaftlicher Resilienz.

Resilienzförderung  
läuft oft Gefahr, nur als  
kurzfristige Krisenan-  
passung zu dienen

---

### **16** Politische Instrumentalisierung von Resilienzstrategien in Mosambik

Seit Oktober 2017 ist der Norden Mosambiks Schauplatz einer dschihadistischen Rebellion, die sich vor allem auf die Provinz Cabo Delgado konzentriert und von transnational organisierten islamistischen Netzwerken in Ostafrika gestützt wird. Infolge des Gewaltausbruchs sind bislang mehr als 2.000 Zivilist:innen getötet und über 800.000 Menschen vertrieben worden. Als Reaktion auf diese Entwicklung erarbeiteten mehrere internationale Geber:innen, darunter die EU, im Jahr 2021 im Auftrag der mosambikanischen Regierung die sogenannte „Strategie für Resilienz und Entwicklung im Norden“. Der Plan sieht die Bereitstellung von 2,5 Mrd. US-\$ zur Finanzierung von Maßnahmen vor, die sowohl der unmittelbaren Krisenbewältigung als auch der längerfristigen Überwindung struktureller Verwundbarkeiten dienen sollen. So adressiert die Strategie neben kurzfristig zu lösenden Problemen wie der potenziellen Abnahme sozialer Kohäsion durch massive

Binnenflucht auch mittel- und langfristige Konfliktrisiken. Hierunter zählen die Ausbeutung lokaler Rohstoffe durch eine kleine Elite und eine damit verbundene extreme soziale Ungleichheit. Im Gegensatz zu diesem integrativen Ansatz der Geber:innenstrategie negiert die mosambikanische Regierung in der Regel die lokalen Wurzeln des Gewaltausbruchs und verweist auf externe Faktoren. Vor diesem Hintergrund verabschiedete das Kabinett von Präsident Filipe Nyusi im Juli 2022 ein angepasstes „Programm für Resilienz und integrierte Entwicklung im Norden“, welches die Geber:innenüberlegungen zur Notwendigkeit einer tiefgreifenden sozialen Transformation weitgehend ignoriert. Das Risiko, dass das Programm in erster Linie als Instrument einer elitären Selbstbereicherung durch Entwicklungskooperation fungiert und bestehende Ungleichheiten vertieft wird, ist dementsprechend hoch.

---

## **DIE VERBINDUNG ZWISCHEN HUMANITÄREER HILFE, ENTWICKLUNG UND FRIEDEN**

**2**  
80

Angesichts der multiplen Krisen stößt das System der internationalen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit an Grenzen. Auf dem Global Humanitarian Summit 2016 wurde daher der HDP-Nexus entwickelt, um die Aktivitäten von NRO und internationalen Regierungsorganisationen (IRO) im humanitären Sektor (Humanitarian Aid), der Entwicklungszusammenarbeit (Development) und in der Friedensschaffung (Peace) miteinander zu verknüpfen. Mittlerweile spielt der HDP-Nexus für eine Reihe von Regierungen und staatlichen Agenturen eine Rolle, so etwa in Deutschland für das BMZ und die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Dadurch soll der bisherige Fokus auf einen oder zwei dieser Bereiche überwunden werden. Ein Beispiel für den HDP-Ansatz ist, dass Wasserlieferungen durch Lastwagen (humanitäre Nothilfe) mittelfristig durch den Aufbau von Wasserinfrastruktur (Entwicklungszusammenarbeit) ersetzt werden und zugleich konfliktlösende Maßnahmen zur Vermeidung lokaler Konflikte getroffen werden (Friedensschaffung). Der HDP-Ansatz soll NRO und IRO wie etwa das VN-Entwicklungsprogramm (UNDP), das Welternährungsprogramm (WFP) oder das Weltkinderhilfswerk (UNICEF) in die Lage versetzen, komplexe Krisen nachhaltiger anzugehen, um eine Neueskalation von Gewalt zu vermeiden.

Die Chance eines solchen Ansatzes besteht darin, die Widerstandsfähigkeit lokaler Gemeinschaften zu stärken. So sollen die Projekte im Rahmen des HDP-Nexus im Dialog mit lokalen Gemeinschaften konzipiert werden. In Mali werden von NRO durchgeführte Infrastrukturprojekte, die den Zugang zu Wasser ermöglichen, mit von NRO geschaffenen Komitees verknüpft. Diese bestehen aus Repräsentant:innen derjenigen Gemeinschaften, die die Infrastruktur wie beispielsweise Wasserpumpen nutzen. Die Komitees dienen als Dialogräume, um Lösungen von Konflikten um Infrastruktur auszuhandeln. Ein weiteres Beispiel sind Projekte zur Friedensschaffung im Südsudan, über die NRO versuchen, Konflikte zwischen Hirt:innen und Bauer:innengemeinschaften zu adressieren. Vereinbarungen zwischen diesen können festlegen, wann und wo Hirt:innen mit ihren Herden Land zum Grasen nutzen dürfen. Im irakischen Anbar versuchen NRO lokale Initiativen zu unterstützen, Konflikte um den Zugang zu Flüssen und Bewässerungskanälen, der für die landwirtschaftliche Nutzung notwendig ist, zu lösen.

Andererseits birgt der Fokus des HDP-Nexus auf lokale Ansätze die Gefahr, dass die zugrundeliegenden strukturellen Ursachen der Konflikte (wie umstrittene Land- oder Wassernutzungsrechte, fehlende staatliche Dienstleistungen) nicht gelöst werden. Für viele transnationale NRO, aber auch für multilaterale Institutionen und staatliche Agenturen ist oft mindestens einer der drei Sektoren neu und eine Überbrückung zwischen den Silos der H-, D- und P-Aktivitäten in der täglichen Arbeit eine große Herausforderung. Entsprechend kann es sein, dass der HDP-Ansatz nur als ein technokratisches Instrument der Geber:innen genutzt wird, aber kein Umdenken in der Hilfe stattfindet.

HDP-Ansatz  
blendet teils  
strukturelle Ursachen  
von Konflikten aus

Humanitäre Organisationen haben darüber hinaus ernsthafte Bedenken gegen die Koppelung ihrer Arbeit mit der Friedensschaffung geäußert, die sie als eine inhärent politische Aufgabe betrachten. Diese widerspreche dem humanitären Mandat und dessen Grundsätzen der Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit. Die Koppelung birgt in ihren Augen die Gefahr, dass ihre Arbeit von sicherheitspolitischen Erwägungen vereinnahmt wird und sie den Zugang zu gefährdeten Bevölkerungsgruppen verlieren. Diese Gefahr ist umso größer, wenn der HDP-Ansatz schleichend mit dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“ verbunden wird.

Ein weiteres Risiko besteht in der Rückbindung der NRO-Aktivitäten an die lokalen Gemeinschaften. Dies umfasst zum einen die Auswahl der in den Friedensausschüssen beteiligten lokalen Akteur:innen. Wenn die Menschen vor Ort diesen Prozess als intransparent und ungerecht empfinden, weil bestimmte Personen privilegiert oder ausgeschlossen werden (beispielsweise Frauen), kann dies Ungleichheiten und Konflikte zementieren. Auch besteht die Gefahr, dass NRO selbst zu einer Konfliktpartei werden oder lokale Konfliktdynamiken ungewollt beeinflussen, da sie sich gegenüber den unterschiedlichen lokalen Konfliktakteur:innen in ihrer Arbeit positionieren müssen. Die faktische Rechenschaftspflicht gegenüber der lokalen Bevölkerung ist deshalb ein wichtiger Aspekt, um ungewollte negative Effekte wie eine Verstärkung von Konflikten zu vermeiden. Die Tatsache, dass NRO überlebenswichtige Ressourcen bereitstellen, erhöht oft die Abhängigkeit derjenigen, denen sie ihre Dienste zur Verfügung stellen. Es ist daher wichtig, dass NRO ihre Rechenschaftspflicht gegenüber der lokalen Bevölkerung mit dieser diskutieren. In der Bilanz zeigen diese Beispiele, dass Einzelpersonen oder auch lokale Gemeinschaften nicht „an sich“ vulnerabel oder resilient sind. Vielmehr müssen lokale Konfliktdynamiken und andere Faktoren, wie beispielsweise Naturkatastrophen, berücksichtigt werden, um Unterstützungsbedarfe zu verstehen oder auch den Wunsch nach lokal gesteuerten Initiativen anzuerkennen.

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Voraussetzung für eine starke gesellschaftliche Resilienz ist eine hinreichende Verwaltungskapazität für Basisdienstleistungen. Damit internationale Förderung nicht einseitig dem Machtinteresse der Herrschenden dient, ist ein der Bevölkerung gegenüber rechenschaftspflichtiges und rechtsstaatlich kontrolliertes Handeln der Exekutive unabdingbar. Wo gesellschaftliche Resilienz in starkem Widerspruch zu Partikularinteressen staatlicher Eliten steht, sollten daher Konditionierungen in internationalen Entwicklungshilfeprogrammen eingeführt werden, welche – als ultima ratio – einen Ausstieg aus der direkten Kooperation mit dem Staat beinhalten. Wo möglich, sollte stattdessen mit gesellschaftlichen Gruppen direkt zusammengearbeitet werden. Solche direkten Kooperationen sind dauerhaft nur tragfähig, wenn mittelfristig auch lokale Behörden in die Planungen einbezogen werden. Zudem sollten jene Länder besonders profitieren, welche die Resilienz der Gesellschaft in der politischen und sozialen Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen verstehen.

Vor allem auf der lokalen Ebene kann eine engere Verknüpfung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Peacebuilding Synergien schaffen. Doch darf diese Stärkung des HDP-Nexus nicht im Schatten „vernetzter Sicherheit“ erfolgen, welche das Mandat und die Unabhängigkeit humanitärer NRO gefährdet.

Regionale Ansätze bei Resilienz und beim HDP-Nexus sind sinnvoll. Die zahlreichen internationalen Programme müssen auf ihre wechselseitige Kompatibilität hin überprüft werden. Das Erdbeben in der Türkei und Syrien hat zuletzt erneut verdeutlicht, wie ausschlaggebend eine transnationale, länderübergreifende Ausrichtung von Hilfsleistungen ist, um keine Doppelstrukturen zu schaffen.

Digitalisierung bietet eine große Chance: Die Verfügbarkeit von (Echtzeit-)Daten und ihre Auswertung verbessern Frühwarnsysteme und so auch präventiven Schutz. Dabei ist nicht zwangsläufig eine flächendeckende staatliche Präsenz notwendig, da die Menschen direkt über ihre Handys erreicht werden können. Die internationale Kooperation zwischen den unterschiedlichen Tsunami-Frühwarnsystemen ist dafür ein positives Beispiel. Bei der Erhebung von Schäden und der Zuteilung von Hilfe kann Digitalisierung helfen, die benötigten Ressourcen an die richtigen Orte zu bringen. Digitalisierung kann zudem die Transparenz des staatlichen und zivilgesellschaftlichen Handelns verbessern.

Einen richtigen Weg schlägt die Afrikanische Union mit ihrer „Digital Transformation Strategy for Africa“ aus dem Jahr 2020 ein, die sich auf Bewältigungskapazitäten unter anderem in den Bereichen Bildung, Gesundheit, aber auch Landwirtschaft richtet.

Ein erster Schritt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist die Bündelung der zahlreichen politischen Initiativen im Rahmen der BMZ-Strategie „Digital Global“. Gleichzeitig ist Digitalisierung kein Allheilmittel: Datensicherheit wie auch die Zugänglichkeit zur digitalen Infrastruktur müssen mitgedacht werden (→ Bündis Entwicklung Hilft/IFHV 2022). Zudem können digitale Informationen politisch instrumentalisiert werden. Umso wichtiger ist es, auch digitale Resilienzstrategien an die Verbesserung der Governance-Qualität zu knüpfen.

---

<sup>1</sup> Das englische Kürzel steht für folgende Attribute: lesbian, gay, bisexual, transgender/transsexual, queer/questioning, intersex, asexual; das \* bezeichnet weitere Geschlechtsidentitäten.

## Autor:innen

---

### Prof. Dr. Tobias Debiel (Koordination)

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### Stephan Dombrowski

Universität Duisburg-Essen

### Dr. Boubacar Haidara

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

### Dr. Esther Meininghaus

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

### Prof. Dr. Nele Noesselt

Universität Duisburg-Essen

### Dr. Katrin Radtke

IFHV – Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht,  
Ruhr-Universität Bochum

### Jannis Saalfeld

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### Prof. Dr. Conrad Schetter

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

### Carina Schlüsing

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

### Jasmin Schmitz

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### PD Dr. Johannes Vüllers (Koordination)

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### Daniel Weller

IFHV – Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht,  
Ruhr-Universität Bochum

## Quellenverzeichnis

---

Boese, Vanessa A. et al. 2022: Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute (V-Dem), Gothenburg.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) 2020: Strategy on Transitional Development Assistance: Overcoming crises – Strengthening resilience – Creating new prospects. Bonn: German Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, in: <https://www.bmz.de/en/news/publications/publikationen-reihen/30738-30738>; 07.11.2022.

Bundesregierung 2022: Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen. Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015–2030) – Der Beitrag Deutschlands 2022–2030. Berlin.

Bündnis Entwicklung Hilft / IFHV (Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht) 2022: WeltRisikoBericht 2022. Fokus: Digitalisierung, in: [https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WeltRisikoBericht-2022\\_Online.pdf](https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WeltRisikoBericht-2022_Online.pdf); 09.03.2023.

Caprile, Anna/Pichon, Eric 2022: Russia's War on Ukraine: Impact on Global Food Security and EU Response, in: European Parliament Research Service (EPRS, Briefing), Brüssel.

Institute for Economics & Peace (IEP) 2022: Global Peace Index 2022 – Measuring Peace in a Complex World, in: <http://visionofhumanity.org/resources>; 09.03.2023.

GAMAAN The Group for Analyzing and Measuring Attitudes in IRAN 2023: Irainians Attitudes Towards the 2022 Nationwide Protests – Report, in: [https://gamaan.org/2023/02/04/protests\\_survey/](https://gamaan.org/2023/02/04/protests_survey/); 11.02.2023.

King, Marcus DuBois 2016: The Weaponization of Water in Syria and Iraq, in: The Washington Quarterly 38: 4, S. 153–169.

Kray, Holger/Shetty, Shobha/Colleye, Pierre-Olivier 2022: Three Challenges and Three Opportunities for Food Security in Eastern and Southern Africa, in: World Bank Blog, 06.07.2022, <https://blogs.worldbank.org/africacan/three-challenges-and-three-opportunities-food-security-eastern-and-southern-africa>; 23.01.2023.

Weller, Daniel 2022: Der WeltRisikoIndex 2022, in: Bündnis Entwicklung Hilft/IFHV (Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht): WeltRisikoBericht 2022. Fokus: Digitalisierung, in: [https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WeltRisikoBericht-2022\\_Online.pdf](https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WeltRisikoBericht-2022_Online.pdf); S. 39–50 (laut PDF 41–52); 09.03.2023.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

---

11 / 68

Entwicklung der Menschlichen Sicherheit –  
Veränderung im Vergleich zur Platzierung des Landes im Vorjahr  
IEP 2022

14 / 74

Mangel an Anpassungskapazitäten (Stand: Januar 2023)  
Bündnis Entwicklung Hilft/IFHV 2022

15 / 74

Mangel an Bewältigungskapazitäten (Stand: Januar 2023)  
Bündnis Entwicklung Hilft/IFHV 2022

**3**

# 2023 / Rüstungskontrolle und Desinformation / **RÜSTUNGSDYNAMIKEN**

- 3.1** ✎ Rüstungskontrolle in Zeiten des Kriegs
- 3.2** ✎ Neuausrichtung der Rüstungskontrolle
- 3.3** ✎ Rüstungskontrolle und Desinformation

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## 3

86

- 1 Rüstungskontrolle: Kein Weiter so** Angesichts von Krieg und Krisen ist eine Neuausrichtung der Rüstungskontrollpolitik notwendig. Sie muss auf einer realistischen Einschätzung sicherheitspolitischer Kooperation und einer kritischen Analyse vergangener Rüstungskontrolle basieren.
- 2 Fokus auf „weiche“ Rüstungskontrolle** Substantielle Abrüstung ist gegenwärtig unwahrscheinlich. Deshalb sollte sich Rüstungskontrolle auf „weiche“ Aspekte wie Krisenstabilität, Krisenkommunikation und die Sicherheit von Kommando- und Kontrollstrukturen richten, um Konflikteskalation durch Fehlwahrnehmung zu verhindern.
- 3 Neue Partner:innen für die Rüstungskontrolle gewinnen** Wegen des Verlusts von Russland als vertrauenswürdigen Gegenüber ist es notwendig, Staaten außerhalb des transatlantischen Raums in Rüstungskontrollgespräche zu integrieren, um zentrale Normen und Institutionen der Rüstungskontrolle zu stärken.
- 4 Integration von Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik** Rüstungskontrolle sollte nicht auf eine Zeit besserer internationaler Beziehungen verschoben werden. Jetzt ist die Zeit, Möglichkeiten der Kooperation zu eruieren, um einen Rüstungswettlauf zu vermeiden und strategische Stabilität zu erhalten beziehungsweise zu erreichen.
- 5 Desinformation entgegenwirken** Um Desinformation in der Rüstungskontrolle entgegenzuwirken, ist eine abgestimmte Strategie notwendig, die unterschiedliche Stakeholder:innen einbezieht und reaktive (debunking) sowie proaktive (prebunking) Elemente umfasst. Das Ziel muss die Stärkung von Legitimität und Expertise internationaler Rüstungskontrollorganisationen sein.



# RÜSTUNGSDYNAMIKEN /

## Rüstungskontrolle und

## Desinformation /

Angesichts des russischen Kriegs in der Ukraine und wachsender Spannungen mit China scheinen die Aussichten für Rüstungskontrolle düster zu sein. Aber nicht alle Rüstungskontrollbemühungen sind zum Scheitern verurteilt. Auch wenn gegenwärtig weitere Abrüstung unwahrscheinlich ist, sollte alles getan werden, um strategische Stabilität zu erhalten, Eskalationsrisiken zu reduzieren, einen Rüstungswettlauf zu verhindern und Proliferation einzudämmen. Dafür ist eine Neuausrichtung der Rüstungskontrollpolitik und ihre Integration in die Sicherheits- und Verteidigungspolitik nötig. Dabei muss einer neuen Gefahr begegnet werden: der Desinformation, denn sie kann Rüstungskontrolle unterminieren und Kooperation dauerhaft verhindern.

### 3.1 ✓ Rüstungskontrolle in Zeiten des Kriegs

**R**usslands von Nukleardrohungen flankierter Überfall auf die Ukraine hat die Debatten zwischen Befürworter:innen und Gegner:innen von Rüstungskontrolle und Abrüstung neu belebt. Einerseits wurde vor einer Destabilisierung und Erosion bestehender Normen und Ordnungen gewarnt. Der Überfall einer Atommacht auf ein nicht nuklear bewaffnetes Nachbarland, so wurde prognostiziert, werde die Attraktivität von Nuklearwaffen als „Lebensversicherung“ steigern und Proliferationsdynamiken weltweit verschärfen. Andererseits wurden eine Destabilisierung des Systems der nuklearen Abschreckung zwischen Russland und dem Westen oder gar ein Versagen der Abschreckung und ein nuklearer Erstschlag Russlands befürchtet. Für keine dieser Sorgen kann bislang Entwarnung gegeben werden. Es bleiben erhebliche Risiken – wie wir im Folgenden diskutieren – bestehen. Und doch gibt es auch Anlass zu verhaltenem Optimismus, wie beispielsweise das bisherige Ausbleiben einer neuen Proliferationsdynamik oder diplomatische Erfolge beim Aufbau einer überregionalen Anti-Atomkriegsallianz zeigen. Es wäre verfehlt, die notwendige Debatte über eine zeitgemäße Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit zu vertagen oder die Bemühungen um Rüstungskontrolle in eine Zwangspause zu schicken. Auch die Bemühungen der Bundesregierung um ein effektives Rüstungsexportkontrollgesetz → 17/88 sollten konsequent fortgeführt werden.

Nukleare  
Proliferationsdynamik  
ist bislang  
ausgeblieben

**17** Rüstungsexportkontrollgesetz3  
88

Die Bundesregierung hat sich laut Koalitionsvertrag 2021 vorgenommen, verbindlichere Regeln für eine restriktive Rüstungsexportpolitik durch ein Rüstungsexportkontrollgesetz festzulegen. Im Oktober 2022 präsentierte das zuständige Bundeswirtschaftsministerium einen Eckpunkteentwurf. Unter anderem sollen die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten sowie der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte rechtsverbindlich werden. Menschenrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit sowie gender- oder minderheitenspezifische Gewalt und der Einsatz von Kindersoldat:innen sollen stärker berücksichtigt werden. Gelingt es, dies auch umzusetzen, wäre das positiv. Wichtige Elemente einer tatsächlich restriktiven Rüstungsexportpolitik fehlen aber noch im Entwurf.

Weder ein Klagerecht für an einer restriktiven Rüstungsexportpolitik interessierten Verbände, wie etwa im Umweltbereich, noch eine bessere Kontrolle der Aktivitäten deutscher Rüstungsunternehmen im Ausland, etwa bei der Gründung von Tochterfirmen, sind vorgesehen. Sinnvollerweise will sich die Bundesregierung für eine EU-Rüstungsexportverordnung einsetzen. Aber eine solche liegt noch in weiter Ferne, und die in den Eckpunkten angedachten Regeln für den Export von gemeinsam mit europäischen Partnern hergestellten Waffen könnten zur Aushebelung der deutschen Regeln führen. Bei der Befassung im Bundestag wird es darauf ankommen, die existierenden Lücken möglichst noch zu schließen und die zentralen Punkte so zu schärfen, dass sie eine rechtliche Wirkung entfalten.

Rüstungskontrolle darf nicht auf Abrüstungsverträge unter Beteiligung Russlands reduziert und erst dann wieder in die sicherheitspolitische Planung einbezogen werden, wenn sich die internationale Lage und das Verhältnis zu Moskau entspannt haben und eine neue Vertrauensbasis aufgebaut ist. Im Gegenteil sollte Rüstungskontrolle frühzeitig in die Abschreckungs- und Verteidigungspolitik integriert und geografisch weiter gedacht werden, damit sie langfristig die Möglichkeit für Entspannung und Vertrauensbildung eröffnet. Dafür ist eine Neuorientierung von Abschreckungs- und Rüstungskontrollpolitik notwendig, die die Stärken und Schwächen vergangener Ansätze aufarbeitet und die zukünftigen Herausforderungen eines gewandelten Sicherheitsumfeldes adressiert. Ein genauere Blick auf einige Rüstungskontrollforen zeigt, welche Bereiche unter den gegenwärtigen Auseinandersetzungen besonders leiden und wo weiterhin Kooperation möglich ist.

**NUKLEARWAFFEN**

Russland hat gedroht, in seinem Krieg gegen die Ukraine auch Nuklearwaffen einzusetzen, sollte russisches Territorium angegriffen werden oder gar die nationale Existenz auf dem Spiel stehen. Das zentrale Ziel nuklearer Rüstungskontrolle, einen Krieg zwischen Atommächten und einen Nuklearwaffeneinsatz zu verhindern, ist damit wieder in den Fokus gerückt. Auch wenn die Gefahr eines Nuklearwaffeneinsatzes durch Russland schwer einzuschätzen ist, ist ihre Verharmlosung leichtfertig, wenn nicht fahrlässig. Denn die russische Nukleardoktrin legt einen frühen Einsatz von (taktischen) Nuklearwaffen nahe, um einen militärischen Konflikt zu eigenen Bedingungen zu beenden. Zudem hat das russische Regime seit Mitte der 2000er Jahre eine zunehmende Risikobereitschaft gezeigt und sich systematisch die Möglichkeit taktischer Rückzüge verbaut.

Diese Betonung seiner nuklearen Handlungsmöglichkeiten wiegt umso schwerer, da Russland den USA und der NATO in anderen Bereichen unterlegen und nur als Atommacht ebenbürtig ist. Gleichzeitig gibt es Hinweise für eine gewisse Risikoaversion, die das Überleben des Regimes betrifft und zu einer Zurückhaltung beispielsweise bei der landesweiten Mobilisierung führt (→ Driedger 2023: 9). Auch wenn die Wahrscheinlichkeit eines russischen Nuklearwaffeneinsatzes relativ gering ist, muss angenommen werden, dass zunehmende Waffenlieferungen an die Ukraine und die wachsende Wahrscheinlichkeit einer militärischen Niederlage Russlands dieses Risiko erhöhen. Das ist kein Argument gegen eine weitere Unterstützung der Ukraine, aber ein Hinweis darauf, dass die nukleare Krisenstabilität fragil ist und schwinden kann. Bislang ist es den USA und den übrigen NATO-Staaten allerdings gelungen, mit einer konsequenten Delegitimierung eines Nuklearwaffeneinsatzes im Ukrainekrieg das Eskalationsrisiko gering zu halten. Drei Faktoren waren dabei entscheidend: Erstens erwiderte der Westen die russischen Nukleardrohungen nicht; zweitens wurden China und Indien sowie die G20 in eine Anti-Atomkriegsallianz diplomatisch eingebunden; und drittens wurde dies mit einer ambivalenten Abschreckung kombiniert, die glaubwürdig anstatt eines nuklearen einen konventionellen Gegenschlag androhte.

Die nukleare  
Krisenstabilität  
ist fragil

Nukleare Rüstungskontrolle wird oft auf die Regulierung und Limitierung von Gefechtsköpfen und Trägersystemen reduziert. Dabei spielen auch Bedingungen strategischer Stabilität, Krisenstabilität und Vermeidung von Verhaltensweisen, die das Risiko einer nuklearen Eskalation erhöhen, eine zentrale Rolle. Militärische Kontaktpunkte, Risikominimierung und die Verhinderung unbeabsichtigter Eskalation aufgrund von Fehlwahrnehmungen und Fehldeutungen sind in Zeiten von Krieg und akuten Krisen essenziell. Sowohl im Falle der im November 2022 auf polnischem Territorium eingeschlagenen Rakete als auch während der Krise um die chinesischen Beobachtungsballons über US-amerikanischem Gebiet im Februar 2023 mangelte es an effektiver Krisenkommunikation. Da zu erwarten ist, dass mit wachsenden internationalen Spannungen solche Krisen und mehrdeutige Situationen zunehmen, muss der Bereich der „weichen“ Rüstungskontrolle, bei dem es um die Aufrechterhaltung von Kommandostrukturen und Kommunikationswegen auch mit dem Gegner geht, künftig dringend ausgebaut werden. Weil auf Russland in bilateralen Abkommen immer weniger Verlass ist, sollten in diese Bemühungen auch weitere Staaten, insbesondere China und Indien, eingebunden werden.

China und Indien  
stärker in Rüstungs-  
kontrollabkommen  
einbinden

Numerische Limitierungen und Reduzierungen von Trägersystemen und Gefechtsköpfen bleiben jedoch wichtig. Zwar haben sowohl Russland als auch die USA ihr Interesse an der Weiterführung strategischer Rüstungskontrolle über 2026 hinaus beteuert. Dass aber Russland den New START-Vertrag als letzten verbliebenen bilateralen nuklearen Rüstungskontrollvertrag im Februar 2023 suspendiert hat, wird das Ringen um ein Folgeabkommen erschweren – selbst wenn die USA unter ihrem künftigen Präsidenten nicht zur Blockadepolitik Donald Trumps zurückkehren sollten. Die tiefe Krise der bilateralen Rüstungskontrolle birgt die reale Gefahr eines neuen nuklearen Wettrüstens, das über die Modernisierungsprogramme der Nuklearmächte hinausgeht.

Um dieser Gefahr zu begegnen, gewinnen multilaterale Regime und Foren umso mehr an Bedeutung. Die wegen der Pandemie mehrfach verschobene Überprüfungskonferenz des multilateralen Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) im August 2022, bei der sich einzig Russland weigerte, ein ausverhandeltes Abschlussdokument zu unterzeichnen, hat gezeigt, dass es in weiten Teilen der internationalen Gemeinschaft die Bereitschaft gibt, trotz tiefgreifender Konflikte und Spannungen in der Rüstungskontrolle zusammenzuarbeiten. Insbesondere die Mitgliedsstaaten des Atomwaffenverbotsvertrags (TPNW) demonstrierten im Konflikt zwischen Nuklearwaffenstaaten und Nicht-Nuklearwaffenstaaten Sachlichkeit und Interesse am Erhalt des Regimes. Auch wenn es nicht gelang, sich auf eine Formulierung gemeinsamer Ablehnung nuklearer Kriegführung zu einigen, wurde an vielen Stellen Kompromissbereitschaft deutlich. Durch die vertrauensvolle Vermittlung des argentinischen Präsidenten der Konferenz konnte auch China für das übergeordnete Interesse einer internationalen Einigung gewonnen und von einer Positionierung unabhängig von Russland überzeugt werden. Dass letztlich das Schlussdokument nur an Russlands Einspruch scheiterte, Russland am Ende aber isoliert dastand, zeigt, dass weiterhin ein globales Interesse an der Ächtung nuklearer Kriegführung besteht – ebenso wie an der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen.

Bislang gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass Russlands Überfall auf seinen nicht-nuklearen Nachbarn oder drohende neue Rüstungswettläufe zwischen den Atommächten das Streben nach Nuklearwaffen in anderen Teilen der Welt befördern. Ein indirektes Opfer des Kriegs gegen die Ukraine ist indes das Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). Das Abkommen sollte Irans nukleare Aufrüstung verhindern, wurde aber von der Trump-Administration ausgesetzt. Seine – von Biden ursprünglich beabsichtigte – Wiederbelebung wird wohl nicht zuletzt an Irans militärischer Unterstützung für Russland scheitern, die für die USA und Europa einen neuen „Nuklear Deal“ mit dem Land politisch in weite Ferne rücken lässt.

Atomabkommen mit Iran droht aufgrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine zu scheitern

## CHEMIE- UND BIOWAFFENKONTROLLE

Auch die internationalen Bemühungen zur Stärkung des Chemie- und des Biowaffenverbots wurden im vergangenen Jahr durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine aber auch durch die Covid-19-Pandemie beeinträchtigt. Die Desinformationskampagnen Russlands im Zusammenhang mit den Chemiewaffeneinsätzen in Syrien, Großbritannien und Russland sowie die falschen Anschuldigungen gegenüber der Ukraine und dem Westen, Chemiewaffen einsetzen zu wollen, haben auch die Organisation für das Verbot von chemischen Waffen (OVCW) in Mitleidenschaft gezogen → 3.3/96. Die längerfristigen Auswirkungen auf die Chemiewaffenkonvention (CWC) und ihre Verbotsnormen werden sich auf der Review-Konferenz im Mai 2023 zeigen. Schon in der Frühphase des Kriegs warf Russland der Ukraine und den USA vor, auf ukrainischem Gebiet verbotene Biowaffenforschung zu betreiben. Obwohl Moskau keine stichhaltigen Beweise für diese Anschuldigungen vorlegen konnte, erhob es diese

Vorwürfe wiederholt im vergangenen Jahr: zunächst am Rande von Sitzungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) und später im Rahmen des Biowaffenübereinkommens (BWÜ), dem alle drei Staaten angehören. Das BWÜ sieht für den Fall vermuteter Vertragsbrüche vor, dass die Vertragsstaaten untereinander konsultieren, um das Problem kollektiv zu bearbeiten, oder dass sie den VN-Sicherheitsrat anrufen, der den Fall dann untersuchen kann. Russland bemühte beide Verfahren. Das Konsultationstreffen der BWÜ-Vertragsstaaten im September 2022 verlief allerdings ohne Ergebnis, da Russland seine Vorwürfe aufrechterhielt, die große Mehrheit der teilnehmenden Staaten diese aber als unberechtigt zurückwies. Russlands Antrag an den VN-Sicherheitsrat, ein Untersuchungsverfahren zu eröffnen, fand im November 2022 keine Mehrheit, sodass der Rat nicht weiter tätig wurde.

Russland unterstellt  
Ukraine und  
westlichen Staaten  
Vertragsbrüche

Das russische Vorgehen prägte auch die Verhandlungen der neunten BWÜ-Überprüfungskonferenz, die vom 28. November bis 16. Dezember 2022 in Genf stattfand. So trug die Auseinandersetzung darüber, wie Russlands Nutzung der BWÜ-Verfahren gegen die Ukraine und die USA im Schlussdokument der Konferenz abgebildet werden sollte, dazu bei, dass die eigentliche Überprüfung des BWÜ nicht im Konsens abgeschlossen werden konnte. Die russische Politik, die zu Konfrontationen vor allem mit westlichen Staaten führte, belastete allgemein die Verhandlungen in Genf.

Die Covid-19-Pandemie wirkte sich dagegen ambivalent auf die Bemühungen aus, das Biowaffenverbot zu stärken. Zum einen erschwerten die Einschränkungen für Reisen und Versammlungen die Vorbereitungen für die eigentlich für 2021 geplante neunte Überprüfungskonferenz des BWÜ, die gleich zweimal verschoben werden musste. Zum anderen verstärkte die Pandemieerfahrung womöglich das Bewusstsein für die potenziellen Gefahren globaler Krankheitsausbrüche, unabhängig davon, ob sie natürlichen, versehentlichen oder absichtlichen Ursprungs sind. So setzte sich im BWÜ-Regime der Trend der letzten Jahre fort, bestimmte Themen intensiver und pragmatischer zu diskutieren, wie zum Beispiel die internationale Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Biologie und Biotechnologie, die Aufklärung von Forschenden über Missbrauchsrisiken und Hilfeleistungen beim Ausbau der Gesundheitsvorsorge und nach erfolgten Biowaffeneinsätzen. Viele BWÜ-Mitgliedsstaaten zeigten sich bereit, auch Themen auf die Tagesordnung zu nehmen, denen sie lange Zeit skeptisch oder ablehnend gegenüberstanden, etwa die Frage nach Verifikation oder nach freiwilligen Maßnahmen zur Stärkung des BWÜ.

Durch diese ersten Annäherungen über politische und regionale Grenzen hinweg war es trotz der schwierigen geopolitischen Lage möglich, bei der neunten Überprüfungskonferenz auch einige Erfolge zu erzielen. So wurde unter anderem das Mandat der Implementation Support Unit (ISU) verlängert und ihr Personal um eine zusätzliche Stelle aufgestockt. Die Vertragsstaaten richteten zudem eine neue Arbeitsgruppe ein, die in den kommenden fünf Jahren viele zentrale Themen des BWÜ bearbeiten wird.

Neue Arbeitsgruppe  
soll wissenschaftliche  
und technologische  
Entwicklungen im  
Bereich der Biowaffen  
bewerten

Besondere Aufmerksamkeit wird dabei nicht nur auf die Verifikationsfrage gerichtet sein, sondern auch darauf, Maßnahmen der internationalen Zusammenarbeit zu stärken und ein Gremium einzurichten, das für das BWÜ relevante wissenschaftliche und technologische Entwicklungen beobachten und bewerten soll. Wenn das Ergebnis der Konferenz auch deutlich hinter dem zurückfällt, was unter anderen politischen Umständen vielleicht möglich und aus Abrüstungspolitischer Sicht nötig wäre, kann in Anbetracht der weltpolitischen Lage dennoch eine gemischt-positive Bilanz gezogen werden. Dies gilt auch deshalb, weil es trotz der destruktiven russischen Politik derzeit keinen Hinweis darauf gibt, dass das Biowaffenverbot an sich grundsätzlich geschwächt ist oder infrage steht. Für die kommenden Jahre gilt es nun, das Potenzial der neuen Arbeitsgruppe möglichst auszuschöpfen, dabei über die Grenzen der Regionalgruppen hinweg Kooperationen zu suchen und möglichen Blockadeversuchen Russlands und einiger weniger weiterer Staaten entgegenzuwirken. Deutschland ist mit seinem traditionell großen Engagement in diesem Politikfeld in einer guten Position, sich aktiv und vermittelnd einzubringen.

### NEUE TECHNOLOGIEN

Der Krieg gegen die Ukraine hat auch gezeigt, dass die sogenannten Emerging Technologies – von der (Kampf-)Drohne, über die Hyperschallwaffe bis hin zu automatisierten beziehungsweise teilautonomen Systemen – in militärischen Konflikten eine immer wichtigere Rolle spielen. Dieser Bereich modernster Waffensysteme ist jedoch ausgesprochen schwach reguliert, und die Chancen, neue internationale Übereinkünfte zu erzielen, sind geringer denn je. Dies gilt beispielsweise für die Expert:innengespräche zu Letalen Autonomen Waffensystemen (LAWS), die seit 2014 inoffiziell und seit 2017 offiziell im Rahmen der Convention on Certain Conventional Weapons (CCW, VN Waffenkonzvention) geführt werden. Zwar gelang es 2019 sich auf elf Prinzipien zu einigen, die im Kern festhielten, dass für autonome Waffensysteme geltendes Völkerrecht anzuwenden sei. Von einem völkerrechtlich verbindlichen Verbot, oder auch nur einem politisch verbindlichen Verzicht, ist man noch weit entfernt – was auch, aber nicht nur, an der aktuellen Blockadehaltung Russlands in der CCW liegt. Deutschland war in diesem Kontext in der Vergangenheit sehr aktiv, hat sich aber vor allem auf ethische und rechtliche Fragen konzentriert, die bei einigen Akteur:innen nicht anschlussfähig sind. Deshalb sollte die deutsche Argumentation noch deutlicher um eine kritische sicherheitspolitische Perspektive erweitert werden.

Ein weiteres Problem, das schon im Konflikt um Bergkarabach deutlich wurde, mit dem Krieg in der Ukraine aber noch einmal an Bedeutung gewonnen hat, ist der zunehmende Einsatz von bewaffneten Drohnen. Schon lange fordern Forschende, dass der Einsatz bewaffneter Drohnen international reguliert werden muss und destabilisierende Einsätze gegen Führungspersonen oder Angriffe auf zivile Infrastruktur verboten und Einsätze räumlich begrenzt werden müssen. 2020 kündigte das Bundesministerium der Verteidigung eine entsprechende deutsche Initiative an (→ Bundesministerium für

Einsatz von  
bewaffneten Drohnen  
muss reguliert werden

Verteidigung 2020), um die es aber in der Zwischenzeit still geworden ist. Zwar ist von außen nur schwer einzuschätzen, ob dies an der zögerlichen Haltung von Alliierten liegt, sich einer solchen Initiative anzuschließen, aber Deutschland sollte sie weiter vorantreiben – wenn nötig auch alleine.

Dass Deutschland durchaus in der Lage ist, im Bereich neuer Technologien mit gutem Beispiel voranzugehen, zeigt die im Herbst 2022 selbst auferlegte, politisch verbindliche Verpflichtung, auf Tests mit Anti-Satelliten-Raketen zu verzichten (→ Auswärtiges Amt 2022). Solche Tests anderer Staaten haben in der Vergangenheit zu einer Vielzahl von Trümmerteilen geführt, die im Orbit für immer größere Gefahren sorgen. Der deutschen Verpflichtung vorangegangen war im Frühjahr 2022 eine Initiative der USA, selbst auf solche Tests zu verzichten, und die Einladung an andere Staaten, sich diesem Beispiel anzuschließen. Es ist zu hoffen, dass sich weitere Staaten dieser Initiative anschließen, vor allem die Staaten, die in der Vergangenheit selbst solche Tests durchführten, also Russland, China und Indien.

### **KONVENTIONELLE RÜSTUNGSKONTROLLE**

Die Regime zur konventionellen Rüstungskontrolle, das Wiener Dokument 2011 (WD 11), der Offene Himmel-Vertrag (OH) und der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), sind aufgrund des Russland-Ukraine-Kriegs schwer beschädigt. Die Inspektionen mit Russland (WD 11) und Weißrussland (WD 11, OH, KSE) sind ausgesetzt. Der jährliche Datenaustausch findet zwar weiterhin statt, allerdings nehmen seit Kriegsbeginn nicht mehr alle Staaten (zum Beispiel die baltischen Staaten und Polen) daran teil.

Inwiefern sich diese Regime nach dem Krieg wiederbeleben lassen und zu einer neuen europäischen Sicherheitsordnung beitragen können, ist unklar. Das WD 11 sollte nur mit deutlichen Verbesserungen reaktiviert werden: beispielsweise sollten militärische Aktivitäten in Grenznähe ab Brigadegröße unabhängig von ihrem Kommando beobachtet werden können; die jährlichen Inspektionen für militärische Aktivitäten sollten von drei auf sechs bis acht erhöht und ihre Schwellenwerte auf Brigadegröße abgesenkt werden; und für ungewöhnliche militärische Aktivitäten sollten spezielle unabweisbare Inspektionen eingeführt werden. Der KSE-Vertrag ist dagegen überholt. Seine Erneuerung erscheint unter den gegenwärtigen Bedingungen unwahrscheinlich. Hingegen könnte der Vertrag über den Offenen Himmel problemlos wiederbelebt werden. Seine Stärkung hinge aber vom Wiedereintritt der USA und Russlands ab.

## RÜSTUNGSKONTROLLE IM WELTRAUM

Im Februar 2023 schossen die USA einen chinesischen Spionageballon über amerikanischem Territorium ab, was diplomatische Spannungen zwischen den beiden Staaten zur Folge hatte. Während die USA China einen Bruch amerikanischer Souveränität vorwarfen, argumentierte Peking, die USA hätten überreagiert und exzessive Gewalt angewendet. Der Zwischenfall zeigt, dass die internationalen Spannungen sich inzwischen auch auf Luft- und Weltraum ausdehnen, der zunehmend als strategisch relevant angesehen wird.

3  
94

Allerdings gelten im Weltraum fast alle Objekte als dual use und damit als potenziell militärisches Gerät. Das macht Rüstungskontrolldiskussionen in diesem Bereich schwierig, sodass in den letzten Jahren zunehmend weniger über Waffen als über bestimmte, als bedrohlich zu bewertende Verhaltensweisen verhandelt wurde (zum Beispiel unangekündigte Annäherung), so etwa in dem von der EU 2008 eingebrachten Code of Conduct for Outer Space Activities. Rüstungskontrolldiskussionen sind seit langem festgefahren. Der Weltraumvertrag von 1967 hat nur die Stationierung von Massenvernichtungswaffen im Weltraum eindeutig verboten, ansonsten gibt es keine klaren Vorgaben. Diskussionen in der VN-Abrüstungskonferenz (UN Conference on Disarmament, CD) bewegen sich kaum voran. Der von China und Russland 2008 eingebrachte Entwurf eines Draft Treaty on Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force Against Outer Space Objects (PPWT) fand keine Mehrheit. Jenseits der CD finden die weltraumpolitischen Diskussionen im VN-Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums (UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space) statt, wo aber Sicherheitsfragen explizit ausgeklammert sind.

Verhandlungen über  
Rüstungskontrolle  
im Weltraum stecken fest

Dennoch hat es auf diplomatischer Ebene zuletzt Bewegung gegeben, ausgelöst durch die Tests von Antisatellitenwaffen (ASAT) Indiens (2019) und Russlands (2021). Das Problem an diesen Tests ist die Erzeugung von Trümmerteilen, die eine große Gefahr für andere Objekte inklusive der Internationalen Raumstation (ISS) darstellen. Obwohl die Tests in niedriger Höhe stattfanden und die Trümmer deshalb durch die atmosphärische Bremsung nach und nach „bereinigt“ werden, wird es Jahre dauern, bis alle von ihnen wieder verschwunden sind. Rund um die beiden Tests gab es klare normative Positionierungen seitens der USA, ihrer Verbündeter und sogar Ländern wie China, die die Schaffung von Trümmern verurteilten. Im Laufe des Jahres 2022 haben mehrere Länder (insbesondere die USA und inzwischen rund ein Dutzend Verbündete, darunter auch Deutschland), ihren Verzicht auf Anti-Satellitentests offiziell bekannt gegeben.



### 3.2 ↙ Neuausrichtung der Rüstungskontrolle

**D**ie Neuausrichtung der Rüstungskontrolle bedarf einer Aufarbeitung historischer Stärken und Schwächen. Dabei sollte nicht nur das Fehlverhalten anderer in den Blick genommen, auch die Versäumnisse und eigenen Fehler des Westens sollten in die Analyse einbezogen werden, etwa der Ausstieg der USA aus dem Vertrag über die Begrenzung von antiballistischen Raketenabwehrsystemen (ABM-Vertrag) und der rüstungskontrollpolitische Kahlschlag unter dem ehemaligen US-Präsidenten Trump. Zur schonungslosen Analyse der Rüstungskontrolle gehört auch, sich über die strategischen Interessensunterschiede zwischen den USA und Europa und innerhalb Europas klar zu werden, die neuen Rüstungskontrollinitiativen Grenzen setzen. Nicht zuletzt muss die Verlässlichkeit der USA in Sachen Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik angesichts erheblicher innenpolitischer Herausforderungen nüchtern eingeschätzt werden.

Rüstungskontrolle im Sinne der klassischen arms control doctrine ist immer als integraler Bestandteil der Sicherheitspolitik verstanden worden. Abschreckung, Verteidigungsfähigkeit und Rüstungskontrolle schließen sich nicht aus. Im Gegenteil sollten schon frühzeitig bei der sicherheitspolitischen Planung Rüstungskontrollgesichtspunkte einbezogen werden. Zugleich zeigt der Ukrainekrieg, dass die stabilisierende Wirkung von Abschreckung von ihrer genauen Ausprägung und dem konkreten Gebrauch abhängt. Die Ausweitung von Einsatzoptionen, wie sie aktuell von Russland verfolgt wird, befeuert Eskalation und schadet zugleich der Glaubwürdigkeit und damit der einhegenden Funktion von Abschreckung. Dagegen hatte die glaubwürdige, sich vom nuklearen Ersteinsatz distanzierende und vor allem auf konventionelle Mittel setzende Abschreckungspolitik der USA und der NATO eine stabilisierende Rolle im Eskalationsmanagement gespielt. Flankiert von diplomatischen Initiativen gegenüber Drittstaaten zur Einhegung Russlands kann diese Politik als beispielhaft für das künftige Zusammenspiel von Abschreckung und Krisenmanagement betrachtet werden. Für die absehbare Zukunft wird Russland als vertrauenswürdiger Partner ausfallen. Damit Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle weiter bestehen und fortentwickelt werden, wird es entscheidend sein, den Verzicht auf einen nuklearen Ersteinsatz formal zu stärken und weitere Akteur:innen einzubinden. Deshalb sollte die Bundesregierung ihr Engagement im Bereich Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung und Abrüstung auf weitere Staaten ausdehnen. Erfolgreiche Initiativen wie die Stockholm-Gruppe und internationale Kooperationen zur multilateralen Rüstungskontrolle und Verifikation müssen fortgesetzt und in politisches Handeln übertragen werden. Für den Erhalt größtmöglicher Unterstützung des Nichtverbreitungsregimes müssen neben effektiven Kontrollmaßnahmen auch Anreizsysteme und Ownership insbesondere für Nichtnuklearwaffenstaaten (NNWS) etabliert und Brücken zwischen NPT und TPNW geschlagen werden. Eine legitime und resiliente nukleare Ordnung erfordert mehr nukleare Gerechtigkeit, beispielsweise durch negative Sicherheitsgarantien für NNWS, die sowohl dem NPT als auch dem TPNW oder einer nuklearwaffenfreien Zone (NWZ) angehören; oder der Aufbau von Kompetenzen in der Verifikation für NNWS in Partnerschaft mit TPNW und NWZ.

Den Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz auch formal stärken und weitere Staaten einbinden

Nukleare Gerechtigkeit bedeutet auch – das zeigten im vergangenen Jahr insbesondere die Debatten bei der ersten Vertragsstaatenkonferenz des TPNW, an der Deutschland als Beobachter teilnahm – Aufarbeitung und Übernahme von Verantwortung der Nuklearwaffenstaaten und ihrer Alliierten für die Folgen von Einsatz und Tests dieser Waffen. Die Bundesregierung sollte deshalb ihre Ankündigung zu mehr Engagement in diesem Bereich durch substanzielle Beteiligung an einem internationalen Fonds für Opferunterstützung und Umweltsanierung umsetzen und ihre Alliierten dabei mit ins Boot holen (→ Baldus et al. 2022). Bei der Stärkung der Nichtverbreitung und Abrüstung biologischer und chemischer Waffen muss der Blick über den Krieg in der Ukraine hinaus gehen. Beide Kontrollregime bedürfen jenseits der aktuellen Krise der Unterstützung und Stärkung. Die deutschen Bemühungen in der OPCW, im Rahmen des BWC und zur Förderung von Biosicherheit sollten auch in der gegenwärtigen Situation aufrechterhalten und fortgesetzt werden.

Möglichkeiten der Stärkung gibt es zudem im Bereich humanitärer Rüstungskontrolle. Dazu zählt auch die Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen (SALW) und ihrer Munition. Entsprechende Maßnahmen müssen auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene stattfinden und den gesamten Lebenszyklus konventioneller Waffen in den Blick nehmen. Dadurch würden Synergien mit dem internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) geschaffen. Ein umfassender, kontextsensibel vorbereiteter Kapazitätsaufbau in Ländern des Globalen Südens hilft, das Risiko der unerlaubten Umleitung legal verbreiteter Waffen zu reduzieren. Gleichzeitig wird auf diese Weise der Güterkreis der konventionellen Waffen in eine komplementäre Rüstungskontrollpolitik integriert. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass die Open-ended Working Group (OEWG) zur Munitionskontrolle in globalen Verhandlungen zu einem politisch verbindlichen Abkommen führt. Dies würde eine wichtige Lücke in der humanitären und konventionellen Rüstungskontrolle schließen.

### 3.3 ✓ Rüstungskontrolle und Desinformation

**E**ine große Herausforderung für die Rüstungskontrolle ist gegenwärtig die Desinformation. Desinformation unterscheidet sich von bloßer Fehlinformation dadurch, dass sie nicht nur falsche Tatsachenbehauptungen verbreitet, sondern dies in der Absicht tut, Schaden anzurichten. Desinformation und politische Täuschung sind keine neuen Phänomene. Allerdings war die Zeit nach dem Kalten Krieg bis vor wenigen Jahren relativ ungestört von den Problemen zwischenstaatlicher Täuschung. Die Entwicklung des geopolitischen Mächteverhältnisses, die veränderte Verbreitung von Nachrichten in den Medien und die Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie haben jedoch zu einem Umfeld geführt, in dem einige Staaten Täuschung und Betrug wieder als vorteilhafte Elemente ihrer nationalen Sicherheitsstrategien betrachten. Desinformation wird als Bedrohung für die Integrität demokratischer Systeme angesehen.

Desinformation kann aber auch, insbesondere im Zusammenhang mit Behauptungen über den Gebrauch oder geplanten Einsatz von Massenvernichtungswaffen, Strukturen und Institutionen der Rüstungskontrolle beschädigen oder zerstören. Insbesondere Russland hat eine Reihe von Täuschungskampagnen lanciert, bei denen falsche Behauptungen über chemische und biologische Waffen (CBW) erfunden und verbreitet wurden. Gleichzeitig versuchte das russische Regime, seine Mitschuld am tatsächlichen Einsatz chemischer Waffen zu verschleiern. Im Krieg gegen die Ukraine hat Russland wiederholt nachweislich falsche Anschuldigungen gegen die Ukraine erhoben, etwa Chemiewaffen zu entwickeln, einen Biowaffenangriff zu planen oder eine radiologische „schmutzige Bombe“ vorzubereiten. Damit führt Russland eine Strategie fort, die nicht nur auf die Täuschung der internationalen Öffentlichkeit zielt, sondern die Glaubwürdigkeit und Legitimität internationaler Organisationen, insbesondere im Rüstungskontrollbereich, zerstören soll. Dabei richtet sich die russische Desinformation vor allem gegen die OVCW und das Chemiewaffenabkommen. Das liegt daran, dass Russland wiederholt für seine Unterstützung Syriens und wegen eigener Giftanschläge in die Kritik geraten ist.

Vor allem Russland setzt auf Täuschung und Betrug in seiner Sicherheitsstrategie

Es ist allerdings nicht unerheblich festzustellen, dass Russland mit seiner Desinformationspolitik nicht allein dasteht. Die Irreführung der internationalen Öffentlichkeit im VN-Sicherheitsrat durch die USA, die 2003 zum Irakkrieg führte, ist ebenso zu nennen, wie die systematische Verwendung „alternativer Fakten“ unter Präsident Trump, die einen Vertrauensverlust in politische Institutionen und die Integrität wissenschaftlicher Expertise zur Folge hatte. Was aber in Bezug auf die russische Strategie auffällt, ist die gezielte, staatlich geförderte und alle Ministerien und politische Institutionen einbeziehende Unterminierung politischer Wahrhaftigkeit. Dass Russland dadurch international Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit, aber auch Ansehen und Prestige verliert, scheint Moskau nicht mehr zu interessieren. Ein eindrückliches Beispiel ist das Interview mit den russischen Staatsbürgern, die des Giftanschlags auf den Geheimdienst-Überläufer Sergeij Skripal und seine Tochter Julija beschuldigt werden. Sie waren angeblich als kunstinteressierte Touristen nach Salisbury gereist. Die völlig unglaubwürdige Geschichte und die lächerlich unprofessionelle Inszenierung des Interviews kann man sich nur so erklären, dass es hier gar nicht mehr um Verschleierung und Täuschung ging, sondern um Verhöhnung (→ Pomerantsev 2015).

Wie in vielen früheren Fällen werden auch in jüngster Zeit Desinformationskampagnen in Bezug auf CBW geführt, und zwar sowohl verdeckt, durch Verbreitung in Medien und sozialen Netzwerken, als auch offen, oft über staatlich gesponserte Medien. In jüngster Zeit lässt sich jedoch eine zunehmende Zahl von Desinformationsbemühungen auf der Ebene des offiziellen diplomatischen Diskurses beobachten. Verdeckte Desinformation kann sowohl für Ermittlungs- als auch für Gegenmaßnahmen eine große Herausforderung darstellen. Wenn Täuschungen hingegen über offizielle Kanäle verbreitet werden, können sie leichter entdeckt und bekämpft werden. Sie wirken sich jedoch negativer auf die tatsächliche Praxis internationaler Politik und Rüstungskontrolle aus.

## RUSSLANDS CBW-DESINFORMATIONSTRATEGIEN

In früheren Fällen vermuteter Chemiewaffenangriffe Russlands oder der verbündeten syrischen Regierung haben russische Regierungsstellen wiederholt Desinformationen verbreitet und dabei die OVCW als internationales Forum genutzt, um ihre Behauptungen zu verbreiten. In der offiziellen Korrespondenz des Exekutivrats oder in Verbalnoten wurden immer wieder Anschuldigungen gegen verschiedene Akteur:innen erhoben. Dabei lassen sich drei miteinander verknüpfte Desinformationsmuster identifizieren, die auch in der Ukraine angewendet werden.<sup>1</sup>

In diesen Fällen setzte Russland gleichzeitig verschiedene Desinformationsstrategien ein, um eine Reihe von Ergebnissen zu erzielen, die von gezielter Täuschung bis hin zur Beeinträchtigung der Kommunikation und Unterminierung des Vertrauens reichen → 18/99. Am Anfang steht das Leugnen, dass überhaupt ein Fehlverhalten stattgefunden habe oder dass Russland für ein offensichtliches Fehlverhalten verantwortlich sei. Einen Schritt weiter geht die Behauptung, dass andere für den entstandenen Schaden verantwortlich seien. Solche Behauptungen können sich auch auf die Zukunft beziehen und andere beschuldigen, etwas Verbotenes vorzubereiten. Noch komplexer wird die Desinformation, wenn andere beschuldigt werden, etwas Verbotenes vorzubereiten, um dann die Tat „unter falscher Flagge“ anderen in die Schuhe zu schieben. Häufig widersprechen sich die Desinformationen oder werden so absurd, dass sie kaum mehr als glaubwürdig erscheinen können. Offenbar geht es auch gar nicht darum, ein kohärentes, wenn auch erlogenes, Rechtfertigungsnarrativ zu entwickeln und die Lügen aufeinander abzustimmen. Wichtiger scheint zu sein, generell Verwirrung zu stiften und Zweifel daran zu säen, dass am Ende irgendeine Institution „die Wahrheit“ herausfinden und autoritativ „Verantwortung“ feststellen könnte. Russland reagiert damit auf einen Trend, der seit einigen Jahren in der OVCW und anderen internationalen Organisationen von westlichen Staaten vorangetrieben wird: nämlich die institutionellen Möglichkeiten, Täter zu identifizieren und Verantwortlichkeit festzustellen.

Desinformation soll Verwirrung stiften und Verantwortung verschleiern

In Syrien haben unabhängige Inspektionen durch die OVCW keinerlei Hinweise für ein solches von Russland unterstelltes Vorgehen gefunden, trotz gründlicher Untersuchung, zuletzt veröffentlicht in einem Bericht des Investigation and Identification Team (IIT) im Januar 2023. Stattdessen identifizierte die OVCW mehrfach die von Russland unterstützte syrische Regierung als Urheberin von Chemiewaffeneinsätzen.

Im Bereich der biologischen Waffen wirft Russland seit Jahren den USA, Georgien und nun auch der Ukraine vor, heimlich illegale Waffenforschung zu betreiben. Russland verknüpft seine Vorwürfe mit real existierenden Laboratorien und tatsächlich durchgeführten Forschungen, denen es illegale Absichten unterstellt. Im Bereich der Biologie wird diese Strategie dadurch erleichtert, dass viele Experimente und Ausrüstungen sowohl für legitime biologische, medizinische oder pharmazeutische Forschungen genutzt werden, aber gleichzeitig auch in militärischen Biowaffenprogrammen eine Rolle spielen könnten.

So sind Krankheiten wie Cholera oder Milzbrand in vielen Ländern endemisch (also „einheimisch“), was Forschung zur Prävention und zu ihrer Behandlung erfordert. Die entsprechenden Krankheitserreger wurden in der Vergangenheit aber auch in offensiven Biowaffenprogrammen erforscht. Diese Dual-Use-Ambivalenz nutzt Russland in seiner Argumentation aus, indem es leicht zu rechtfertigende legitime Forschungen rhetorisch in die Nähe illegaler Waffenaktivitäten rückt.

Im Fall der Ukraine hat Russland die für vermutete Vertragsbrüche vorgesehenen Verfahren des BWÜ genutzt, um seinen Vorwürfen Gewicht zu verleihen. Ein Konsultationstreffen der Vertragsstaaten im September 2022 ergab jedoch kein Ergebnis. Russland legte dort, wie auch schon zuvor im Rahmen des VN-Sicherheitsrats, Dokumente und Argumente vor, die seine Behauptungen belegen sollen. Die Ukraine, die USA und weitere Staaten machten deutlich, dass die beschriebenen Aktivitäten nicht-militärischer Natur sind, friedlichen Zwecken dienen und bereits zuvor transparent und öffentlich bekannt waren. Da sich zwar die Mehrheit der anwesenden Vertragsstaaten im letzteren Sinne aussprach, es aber keinen Konsens gab, endete das Treffen ohne eine endgültige Feststellung. Russland wollte im Anschluss durchsetzen, dass sich, wie für diesen Fall im BWÜ vorgesehen, der VN-Sicherheitsrat mit dem Verdacht befasst. Aufgrund der unzureichenden Beweislage fand sich allerdings keine Mehrheit dafür, den Fall überhaupt aufzunehmen. Unabhängige Untersuchungen wie im Bereich der chemischen Waffen sind bei biologischen Waffen nur bei einem vermuteten Einsatz, nicht aber für vermutete Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten möglich.

## 18 Muster der russischen Desinformation

Quelle → 3 / 101

	<b>Muster 1</b> Vorwürfe gegen andere Akteur:innen	<b>Muster 2</b> Angriffe auf die OVCW	<b>Muster 3</b> Diskreditierung von Ermittlungen
<b>Syrien</b> Khan Shaykhun 2017 und Douma 2018	Vorwürfe gegen Oppositionskräfte und Hilfsorganisationen, zum Beispiel die Weißhelme	Äußerungen hochrangiger Beamt:innen, die die OVCW diskreditieren	Veto gegen die Fortsetzung von VN-OVCW Joint Investigative Mission  Kritik an der Methodik von Fact Finding Mission  Delegitimierung des Investigation and Identification Team
<b>Salisbury</b> 2018	Vorwurf, die britische Regierung habe einen Angriff unter „falscher Flagge“ durchgeführt	Cyber-Angriffe auf die OVCW und ihre Laboratorien	Falsche Darstellung des Berichts des Technischen Sekretariats der OVCW mit der Behauptung, es seien keine Beweise gefunden worden
<b>Ukraine</b> 2022	Vorwürfe wegen künftiger und vergangener chemischer Angriffe durch die Ukraine  Vorwürfe gegen die USA und das Vereinigte Königreich	Anschuldigungen, dass OPCW-Mitarbeiter in ein Komplott gegen Russland verwickelt seien	Bisher wurde noch keine Ermittlung durchgeführt

## DESINFORMATION ENTGEGENWIRKEN

Desinformation zu begegnen ist schwierig und erfordert ein abgestimmtes Vorgehen nationaler und internationaler Institutionen sowie die Einbeziehung der Medien und Technologieunternehmen (→ UNICRI 2022). Bislang lag der Schwerpunkt der Strategien gegen Desinformation darauf, Fehlinformation zu entlarven und Fakten richtigzustellen, dem sogenannten Debunking. Dabei scheint eine wirksame Strategie darin zu bestehen, Transparenz zu erhöhen und internationale Zusammenarbeit zu stärken. 2018 war Georgien beschuldigt worden, mit US-Unterstützung ein Forschungslabor für illegale Kriegssubstanzen eingerichtet zu haben. Daraufhin machte Georgien das Labor für eine Gruppe internationaler Expert:innen zugänglich, die keinerlei Hinweise auf illegitime Aktivitäten feststellen konnte.

Debunking kann allerdings auch ungewollte Nebeneffekte haben. Zum Beispiel sorgt die Wiederholung der Falschmeldungen dafür, dass sie sich noch stärker verbreiten und Eingang in die Mainstream-Medien finden. Deshalb ist es wichtig, zukünftig stärker im Vorfeld tätig zu werden und mögliche Falschmeldungen vorausszusehen, um ihnen durch möglichst transparente Informationspolitik zuvorzukommen. Diese als Prebunking bezeichnete Strategie erfordert, mehr Energie in die Informationspolitik zu investieren und Entscheidungsträger:innen und die Öffentlichkeit für die Problematik der Desinformation zu sensibilisieren.

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die gegenwärtige Zuspitzung politischer Konflikte reduziert die Chancen rüstungskontrollpolitischer Kooperation. Der Verlust an Vertrauen lässt bestehende Regime erodieren und neue Initiativen schon im Ansatz scheitern. Aber es gibt auch Hoffnung, denn der Krieg in der Ukraine macht deutlich, dass basale Kooperation notwendig ist, um das Schlimmste zu verhindern: einen Großmachtkonflikt, den Einsatz von Nuklearwaffen oder die ungezügelte Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Angesichts des Ausfalls von Russland als verlässlicher Partner muss sich die Rüstungskontrollpolitik breiter aufstellen: Sie muss verstärkt andere Staaten wie China, Indien oder Brasilien einbinden, die bislang nicht im Zentrum der Rüstungskontrollpolitik standen, um zentrale Normen wie das nukleare Tabu oder das Chemiewaffenverbot zu stärken; sie muss in der gegenwärtigen Krise den Fokus von „harten“ Abrüstungsfragen hin zu „weichen“ Formen der Rüstungskontrolle verschieben, um Krisenstabilität, die Sicherheit von Kommando- und Kontrollstrukturen sowie Krisenkommunikation zu gewährleisten; und sie muss frühzeitig in die sicherheits- und verteidigungspolitische Planung einbezogen werden, um Ansatzpunkte für zukünftige Kooperation zu bieten.

---

<sup>1</sup> Bei den ausgewählten Fällen handelt es sich um die Chemiewaffenangriffe in Khan Shaykhun (2017) und Duma (2018) in Syrien und die Vergiftung von Sergei und Yulia Skripal in Salisbury (2018). Darüber hinaus gab es weitere Fälle im syrischen Kontext sowie die Vergiftung Alexei Navalnys.

## Autor:innen

---

### Kristoffer Burck

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Prof. Dr. Christopher Daase (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Jonas Driedger

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Caroline Fehl

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Sam Forsythe

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Sascha Hach

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Una Jakob

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### PD Dr. Daniel Lambach

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Niklas Schörnig

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### PD Dr. Simone Wisotzki

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

## Quellenverzeichnis

---

*Auswärtiges Amt* 2022: Deutschland erklärt in Genf Verzicht auf Tests mit Anti-Satelliten-Raketen, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regelbasierte-internationale-ordnung/voelkerrecht-internationales-recht/tests-mit-anti-satelliten-raketen/2551682>; 31.03.2023.

*Baldus, Jana/Fehl, Caroline/Hach, Sascha* 2022: NPT 2022: An Opportunity to Advance Nuclear Justice, in: *Global Policy Journal*, Mai 2022: 1–11, <https://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Baldus%2C%20Fehl%20and%20Hach%20-%20NPT%202022%2C%20An%20Opportunity%20to%20Advance%20Nuclear%20Justice.pdf>; 31.03.2023.

*Bundesministerium für Verteidigung* 2020: Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung an den Deutschen Bundestag zur Debatte über eine mögliche Beschaffung bewaffneter Drohnen für die Bundeswehr, in: <https://www.bmvg.de/resource/blob/274160/f5d26b7af1a02451e4aafc7b587a01d/20200703-download-bericht-drohnen-debatte-data.pdf>; 28.4.2023.

*Driedger, Jonas J.* 2023: Risk Acceptance and Offensive War: The Case of Russia under the Putin Regime, in: *Contemporary Security Policy* 44: 2, 199–225 (Online First) DOI: 10.1080/13523260.2023.2164974.

*Pomeratsev, Peter* 2015: Nichts ist wahr und alles ist möglich. Abenteuer in Putins Russland, München.

*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI)* 2022: Handbook to Combat CBRN Disinformation, in: [https://unicri.it/sites/default/files/2023-02/Handbook\\_CBRN\\_disinformation\\_WEB\\_HR.pdf](https://unicri.it/sites/default/files/2023-02/Handbook_CBRN_disinformation_WEB_HR.pdf); 25.4.2023.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

---

18 / 99

*Muster der russischen Desinformation*

Eigene Darstellung

4



# 2023 /

## Handel und Frieden: Wie viel Entflechtung verträgt der Frieden? /

### **INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG**

- 4.1** ↘ Handel und Frieden im Kontext institutioneller Friedenssicherung
- 4.2** ↘ Verflechtung, Entflechtung oder etwas anderes?  
Friedensstrategische Implikationen von Handel mit Blick auf China

## ↓ EMPFEHLUNGEN

### 4

104

- 1 Frieden verträgt nur wenig Entflechtung** Breite ökonomische Entflechtung ist friedenspolitisch kontraproduktiv: Sie untergräbt die Hemmnisse gegenüber einem Waffengang und minimiert die Möglichkeiten politischer Einflussnahme.
- 2 Wirtschaftliche Verflechtung nicht der Wirtschaft überlassen** Asymmetrische Verflechtung wird immer wieder politisch instrumentalisiert, darum müssen Verflechtungsprozesse politisch gestaltet und begleitet werden. Die China-Strategie der Bundesregierung ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.
- 3 Gezielt eigene Verletzlichkeiten abbauen** Flexibilisierung sowie der Aufbau von Vorhaltekapazitäten können notwendig sein, um extreme asymmetrische Verletzlichkeiten abzumildern. Dafür ist die systematische, regelmäßige Prüfung von Handelsfeldern auf massive Abhängigkeiten notwendig, die sich an verlässlichen Kriterien orientiert, nicht an politischen Wahrnehmungen.
- 4 Handel nur mit Freunden und Nachbarn ist keine plausible Strategie** Der Abbau von Verletzlichkeit durch Friend- oder Nearshoring ist unrealistisch, da problematische Komponenten und Güter zu meist außerhalb der eigenen Region oder gleichgesinnter Staaten liegen oder ihre Herstellung zu prohibitiv hohen Kosten erfolgt.
- 5 Polarisierung nicht anheizen, sondern abbauen** Verflechtung ausschließlich mit gleichgesinnten Demokratien trägt zur Ausgrenzung anderer Staaten bei. Die Bundesregierung sollte gezielt Ländern im Globalen Süden attraktive Handelspartnerschaften anbieten und so neue „Freundschaften“ schließen.
- 6 Wertegebundene Außenpolitik darf kein Dogma werden** Benötigte Rohstoffe kommen oftmals dort vor, wo wenig oder keine Demokratie herrscht. Die Bundesregierung muss ein differenziertes Konzept wertegebundener Außenpolitik vorlegen, um auszuloten, mit wem und wie weit Handelspartnerschaften denkbar sind.
- 7 In der Weltwirtschaft zählt Gewicht, darum europäisch handeln** Eine Chinastrategie sollte nicht als unilaterale, sondern gesamteuropäische Strategie angelegt werden, um nachhaltig wirken zu können. Die deutsche Chinastrategie sollte den 2019 skizzierten Konsens der Europäischen Union (EU) zu China nicht unnötig verlassen.
- 8 Zukünftige Handelsstrategie nicht auf China begrenzen** Eine strategische Neuausrichtung der Handelsstrategie muss über China hinausgehen und darlegen, wie Deutschland und Europa sich weltwirtschaftlich positionieren, um Frieden und Zusammenarbeit zu fördern.
- 9 Institutionelles Interdependenzmanagement fördern** Verflechtung muss politisch gestaltet werden. Die Welthandelsorganisation (WTO) muss reformiert werden und einen variablen Rahmen bieten: Unterschiedliche Interessen müssen abgebildet und Staaten auf gemeinsame Normen und Verfahren verpflichtet werden.

# INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG /

## Handel und Frieden: Wie viel Entflechtung verträgt der Frieden? /

Wirtschaftliche Verflechtung steht im Zentrum politischer Debatten, wenn es darum geht, Lehren aus dem russischen Angriffskrieg für zukünftige Friedensstrategien zu ziehen. Galt Verflechtung lange als Wegbereiter von Demokratie und Frieden, deutet sich nun eine Kehrtwende an, in der sie als Hemmnis einer effektiven Konfliktverhütung oder sogar als Konflikttreiber betrachtet wird. Entflechtung scheint das Gebot der Stunde, sollte jedoch äußerst behutsam zum Einsatz kommen, da sie Konflikte eher befördert als verhindert.

### 4.1 ✓ Handel und Frieden im Kontext institutioneller Friedenssicherung

**V** ielfältige Krisen und Kriege setzen die institutionelle Friedenssicherung auch 2022 unter Druck: Internationale Organisationen und die von ihnen autorisierten Friedensmissionen konnten ihren Aufgaben kaum nachkommen. In vielen Konflikten wurden sie auf die Zuschauerränge verwiesen. Das gilt für den Konflikt der äthiopischen Regierung mit Aufständischen in Tigray; für den Krieg, den Syriens Machthaber mit Unterstützung Russlands gegen Rebellengruppen führt; für die Kämpfe in Mali oder den jüngsten zwischenstaatlichen Krieg in Europa, den Russland mit seinem Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 begonnen hat → 1.

Nirgends wird die Schwäche institutioneller Friedenssicherung so deutlich wie in diesem Krieg: Mit dem Einmarsch in die Ukraine setzte sich Putins Regime über fundamentale Normen der internationalen Rechtsordnung hinweg, und weder die Vereinten Nationen (VN) noch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) waren in der Lage, Russland daran zu hindern. Der VN-Sicherheitsrat ist durch das Veto-recht Russlands handlungsunfähig. Die Verurteilungen des Angriffskrieges durch die VN-Generalversammlung mit knapp drei Vierteln der VN-Mitglieder im März 2022 und erneut im Februar 2023 sind deutlich → 19/106. Die Zahlen verdecken aber, dass in den Staaten, die gegen die Resolutionen gestimmt oder sich enthalten haben, etwa die Hälfte der Weltbevölkerung lebt. Wirkung haben die Resolutionen bis dato nicht gezeigt. Bis heute können die VN in diesem Krieg abgesehen vom Getreideabkommen im Juli 2022 kaum Erfolge in der Konfliktbearbeitung für sich reklamieren. Gleiches gilt für die OSZE,

Schwäche  
der institutionellen  
Friedenssicherung

deren Beobachtungsmission in der Ukraine nach der Blockade durch Russland Ende März 2022 beendet werden musste. Zugleich schreitet die Krise der institutionellen Rüstungskontrolle unvermindert voran. Mit der russischen Aussetzung von New START, das bald auszulaufen droht, steht das letzte nukleare Rüstungskontrollabkommen vor dem Aus → 3 /89.

4  
106

Nicht institutionelle Friedenssicherung steht momentan im Vordergrund, sondern militärische Unterstützung, Sanktionen und die Stärkung nuklearer und konventioneller Abschreckung. Diese Maßnahmen mögen im Umgang mit der russischen Aggression durchaus notwendig und richtig sein. Dahinter lauert jedoch die Gefahr, aufgrund der gegenwärtigen Schwäche institutioneller Friedenssicherung ihre Stärken generell unterzubewerten. Das wird auch an der politischen Debatte um die Zukunft der wirtschaftlichen Verflechtung deutlich, also der Ausrichtung der Außenwirtschafts- und Handelspolitik gegenüber großen Autokratien wie Russland und vor allem China.

Kritiker:innen argumentieren, Deutschland müsse seiner „Interdependenzreligion“ abschwören: Die Idee, dass wirtschaftliche Verflechtung, auch Interdependenz genannt, Frieden bewahre oder fördere, könne heute nicht mehr gelten (→ Benner 2022).

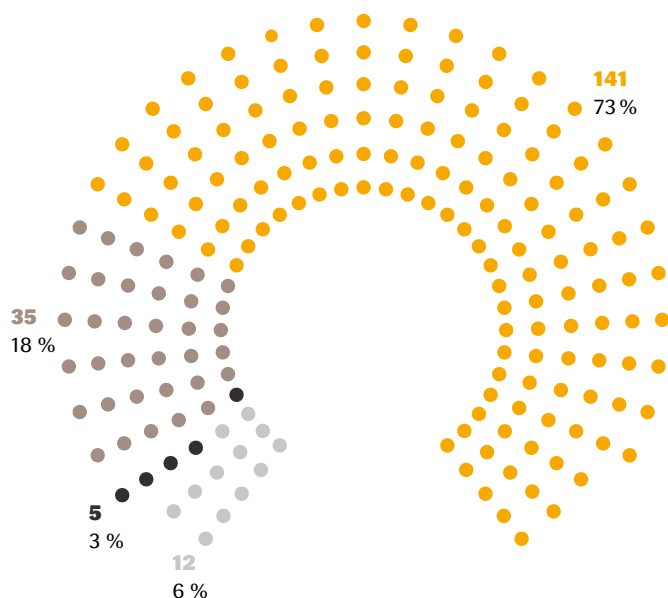
19 Abstimmungen in der VN-Generalversammlung (2022 und 2023)

Quelle → 4 /121

■ Ja     ■ Enthaltung  
■ Nein     ■ Abwesend

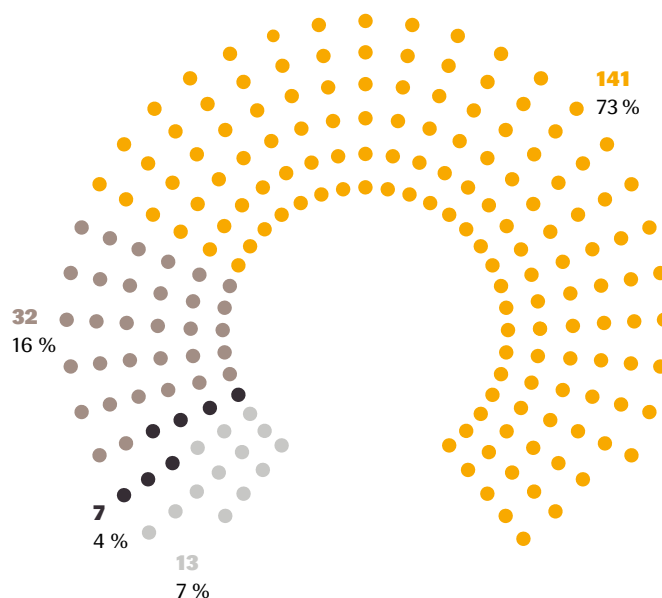
**Uniting for Peace**

02. März 2022, A/RES/ES-11/1



**Abstimmung zum Jahrestag des russischen Angriffs auf die Ukraine**

23. Februar 2023, A/RES/ES-11/6



Mitunter ist gar von einer Entflechtung oder Entkopplung von Autokratien wie China die Rede, wenn es um die Zukunft der Handelspolitik geht. Mit Blick auf Russlands Angriffskrieg wird die Idee von Frieden durch Handel gar als epochaler Irrtum gebrandmarkt (→ Weidenfeld 2022).

Im diesjährigen Friedensgutachten nehmen wir daher Frieden und Handel – oder breiter: wirtschaftliche Verflechtung – in den Blick, indem wir reflektieren, inwiefern Verflechtung wirklich als institutionelle Friedensstrategie taugt. Der Fokus richtet sich dabei auf China als einen der wichtigsten Handelspartner Deutschlands und Europas, das folgerichtig im Zentrum der Debatten um eine Neuausrichtung der deutschen und der europäischen Handelsstrategien steht. Vor dem Hintergrund der Forschung über das Verhältnis von Handelsbeziehungen und Frieden diskutieren wir die gegenwärtigen Ideen von Ver- und Entflechtung mit China. Wir zeigen die engen Grenzen von Entflechtungsstrategien und die friedenspolitischen Risiken auf, die sich aus einer möglichen Frontstellung zwischen Demokratien und Autokratien einerseits und der Preisgabe der verbleibenden Instrumente politischer Einflussnahme andererseits ergeben.

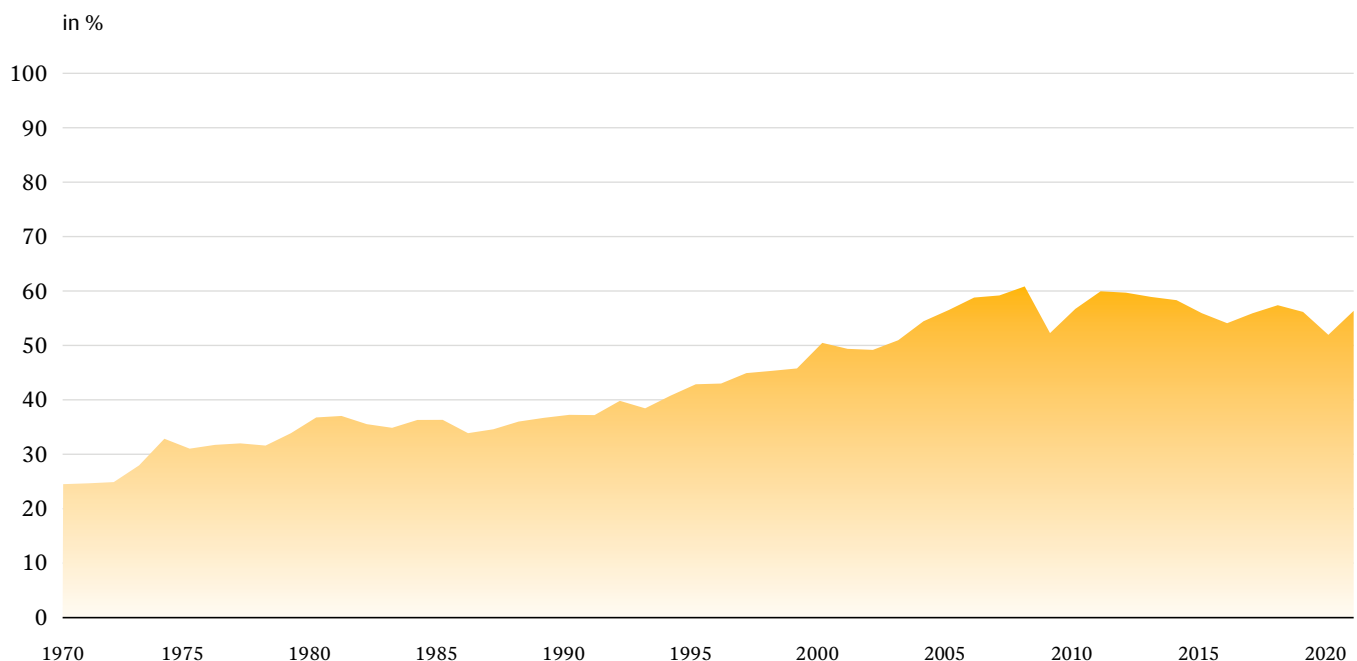
Verletzlichkeit  
ist politisch  
problematisch

## VERFLECHTUNG UND FRIEDEN

Verflechtung ist ein zentraler Faktor internationaler Politik, denn das Ausmaß wirtschaftlicher Verflechtung und ihre Qualität haben weltweit zugenommen. Große Kriege und Krisen mögen wirtschaftlichen Austausch beeinträchtigen oder sogar temporär blockieren, aber langfristig nimmt er weltweit zu. Der Anteil des Außenhandels am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat sich seit 1970 von 25 % auf 57 % mehr als verdoppelt → **20**/107.

**20** Anteil des Außenhandels am globalen Bruttoinlandsprodukt (1970–2021)

Quelle → 4/121



Dabei ist Verflechtung von Globalisierung zu unterscheiden. Wirtschaftliche Globalisierung beschreibt primär die Zunahme und Verdichtung grenzüberschreitender ökonomischer Transaktionen über Zeit (→ Osterhammel/Petersson 2003). Verflechtung als Interdependenz meint dagegen die Zunahme wirtschaftlicher Interaktionen, in denen das Handeln eines Staates die Bedingungen der Zielerreichung in anderen Staaten beeinflusst und verändert (→ Coate et al. 2017). Bei Interdependenz handelt es sich um Beziehungen, deren Abbruch besonders kostspielig wäre (→ Baldwin 1980: 477). Bei wirtschaftlichen Verflechtungen sind diese Kosten selten gleich verteilt. Politisch problematisch ist weniger die absolute ökonomische Abhängigkeit eines Staates von einem anderen – sei es als bedeutsamer Abnehmer eigener Exporte, als Investitionsstandort für eigene Unternehmen oder als Herkunftsland strategischer Produkte oder Rohstoffe. Wichtiger ist die damit verbundene „Verletzlichkeit“ (→ Keohane/Nye 1977), also die Frage, inwieweit und zu welchen Kosten für Exporte andere Abnehmer:innen gefunden, Investitionen verschoben oder zentrale Importgüter aus anderen Ländern bezogen werden können. Deutschlands Abhängigkeit von russischen Gasexporten zu Beginn des Krieges ist ein klassisches Beispiel für eine solche „Verletzlichkeit“.

Die Annahme, dass Handel und ökonomische Verflechtung Frieden befördern, gehört zu den Grundannahmen liberaler Theorien. Das zentrale friedenspolitische Argument für Interdependenz lautet, dass die Förderung wechselseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeiten Kriege verhindert, weil Staaten ihren Wohlstand zu steigern versuchen. Deshalb sollten sie ein Interesse an stabilen, friedlichen Beziehungen haben, in denen der Handel florieren kann. Je stärker Staaten miteinander Handel treiben, desto unwahrscheinlicher wird ein Krieg gegeneinander. Ein Beispiel ist das Konzept „Wandel durch Handel“ oder „Wandel durch Annäherung“ in der deutschen Ostpolitik im Kalten Krieg → **21**/108.

---

## **21** Wandel durch Annäherung

„Wandel durch Annäherung“ geht auf das Konzept der neuen Ostpolitik oder Entspannungspolitik zurück, das der damalige Regierende Bürgermeister von West-Berlin Willy Brandt und sein Senatssprecher Egon Bahr im Jahr 1963 vorlegten. Mittels einer „Politik der kleinen Schritte“ sollten die Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland erzielt, die Spannungen zwischen der Sowjetunion und Westeuropa verringert und eine europäische Friedensordnung etabliert werden. Die neue Ostpolitik fußte auf Gewaltverzicht, Versöhnung und wechselseitigem Austausch, die den Weg zur Wiedervereinigung ebneten sollten. Sie mündete in der Unterzeichnung

des Moskauer Vertrags, des Warschauer Vertrags (beide 1970) und des deutsch-deutschen Grundlagenvertrags 1972. In den 1970er und 1980er Jahren hatte sich auf dieser Basis die Idee vom „Wandel durch Handel“ entwickelt: Wirtschaftliche Verflechtung und Öffnung sollen die Bevölkerung des Handelspartners dazu befähigen, Wohlstand zu mehren, sich fortzubilden und Freiheiten einzufordern. Dadurch sollen demokratisierende und liberalisierende Effekte, also politische und gesellschaftliche Öffnung, herbeigeführt werden. „Wandel durch Handel“ zählt zu einem der weitreichendsten außenpolitischen Paradigmen der Bundesrepublik.

---

## WIE WIRKT WIRTSCHAFTLICHE VERFLECHTUNG?

Diese These, dass Handel Frieden befördert, wurde empirisch durch die russische Aggression in der Ukraine erschüttert. Auch die Studienlage ist weit komplexer als es die „Wandel durch Handel“-Politik nahelegt. Zwar ist relativ unumstritten, dass es einen Zusammenhang zwischen Handel beziehungsweise ökonomischer Verflechtung und Frieden gibt, aber nicht, ob und unter welchen Bedingungen er positiv ist (→ Gartzke/Westerwinter 2016; Copeland 2015). Während die Mehrzahl empirischer Analysen eine grundsätzlich positive Bilanz zieht (→ Lee/Rider 2018; vgl. schon Oneal/Russett 1997), zeigen andere konditionale, ambivalente und mitunter auch negative Zusammenhänge auf (→ Choi 2022; Barbieri/Schneider 1999). Klar ist, dass ökonomische Verflechtung den Frieden nicht garantieren kann – es geht um statistisch signifikante Zusammenhänge, die Frieden wahrscheinlicher machen. Anhand dieser Studienlage lassen sich die Modelle einer zukünftigen Handelsstrategie gegenüber großen Autokratien, allen voran China, mit Blick auf ihre Friedensförderlichkeit beurteilen. Grob lassen sich vier Wirkungszusammenhänge unterscheiden, die einen positiven Effekt von wirtschaftlicher Verflechtung auf Frieden darlegen: die Abschreckungslogik, der Wohlfahrtsstrang, das Interessengruppenargument und der kommunikative Strang.

Vier Aspekte von Verflechtung, die Frieden wahrscheinlicher machen

Die Abschreckungslogik besagt, dass Handel zwischen Staaten die Wahrscheinlichkeit von Krieg reduziert, da der Abbruch etablierter Wirtschaftsbeziehungen Staaten zusätzliche Kosten auferlegt, wenn sie sich für einen Waffengang entscheiden (→ Levy 2003). Dieser Effekt sollte nicht rein bilateral verstanden werden: Potenzielle Aggressor:innen berücksichtigen nicht nur ihre Handelsbeziehungen mit ihrem möglichen Opfer, sondern auch mit ihren Bündnispartner:innen. Im Sinne einer solchen „erweiterten Dependenz“ geht ein Kriegsbeginn nicht nur mit dem Abbruch von Wirtschaftsbeziehungen zum angegriffenen Staat einher, sondern aller Wahrscheinlichkeit nach auch mit denen zu seinen Bündnispartner:innen. Ebenso werden zahlreiche alternative Märkte verschlossen und Wirtschaftssanktionen wahrscheinlicher (→ Chen 2021).

Die Wohlfahrtsthese geht über diese einfache Abschreckungslogik hinaus und argumentiert systemischer. Generell steigert Handel die wirtschaftliche Entwicklung und erhöht den Wohlstand in einer Gesellschaft. Damit wird ein klassischer Anreiz, Krieg zu führen, zunehmend unbedeutend: der Versuch, über Eroberungen und Plünderungen den eigenen Wohlstand zu mehren. Über die Intensivierung von Handel können sich Staaten auch arbeitsteiliger aufstellen und spezialisieren, sodass Kosten eingespart und höhere Gewinne abgeschöpft werden können. Das macht Handel und damit Frieden zu einer bevorzugten Handlungsstrategie (→ Peterson/Zeng 2021).

Die zentrale These des dritten Argumentationsstrangs lautet, dass Handel gesellschaftliche Interessengruppen stärkt, die ihrerseits von möglichst ungestörten internationalen Wirtschaftsbeziehungen abhängen. So setzt sich tendenziell eine politische Position durch, die Konflikte, die den Handel stören könnten, zu vermeiden sucht (→ McDonald 2004).

Der vierte Argumentationsstrang schließlich unterstreicht Information und Kommunikation als spezifische friedensfördernde Effekte von wirtschaftlicher Verflechtung. Über Handelsverflechtungen kommen staatliche und gesellschaftliche Akteur:innen in einen regelmäßigen Austausch. Sie lernen dadurch, die Absichten der jeweiligen Handelspartner:innen besser einzuschätzen und können Unsicherheit und Misstrauen als klassische Konflikttreiber abbauen (Storr 2008). Die Entwicklung bestenfalls freundschaftlicher Beziehungen lässt Waffengänge immer unwahrscheinlicher werden (→ Coyne et al. 2022).

4

110

Als Paradebeispiel für diese Art positiver Interdependenzbeziehungen gilt die europäische Integration, die die verfeindeten Staaten Europas über den zaghafte Beginn der gemeinsamen Kohle- und Stahl-Produktion nach und nach in eine feste Wirtschafts- und dann auch Wertegemeinschaft sozialisiert hat, die heute als stabile Friedenszone gilt. Zugleich deutet dieser Fall bereits Einschränkungen des Zusammenhangs von Handel und Frieden an. Bei der europäischen Integrationsgeschichte handelt es sich um eine Geschichte der Verflechtung, bei der die Intensivierung ökonomischer Beziehungen von Beginn an mit politisch-institutionellen Kooperations- und Integrationsritten einherging. Zudem geht es in diesem Fall um Interdependenzen zwischen Demokratien, die aus Sicht liberaler Friedenstheorien besonders friedensstiftend wirken (→ Oneal/Russett 1997).

#### **WANN WIRKT WIRTSCHAFTLICHE VERFLECHTUNG FRIEDENSFÖRDERLICH?**

Interdependenz ist nicht per se friedensförderlich, denn die wechselseitige Abhängigkeit geht oftmals mit ungleich verteilter „Verletzlichkeit“ einher (→ Keohane/Nye 1977). Entscheidend ist, wie hoch die Anpassungskosten der Staaten sind, wenn Verflechtungsbeziehungen abbrechen. Anpassungskosten sind die Aufwendungen, die ein Staat aufbringen muss, um seine Ziele auf anderem Weg zu erreichen. Beispielsweise musste Deutschland, um seine Energieversorgung zu sichern, auf eine andere Energiequelle oder andere Energielieferanten als Russland zurückgreifen. Je nach Art der Beziehung kann es sein, dass einer der beiden Wirtschaftspartner nur geringe Anpassungskosten hat, der andere aber massive. In ihrer extremen Form kann Interdependenz, insbesondere wenn sie mit asymmetrisch ausgeprägter „Verletzlichkeit“ einhergeht, als Waffe genutzt werden (weaponized interdependence). Das ist der Fall, wenn eine Seite die andere faktisch erpressen kann, etwa weil sie den Zugang zu einem Handelsnetzwerk für andere durch sogenannte chokepoints (Engpässe) sperren kann (→ Farrell/Newman 2019: 54). Ein bekanntes Beispiel sind die herausgehobenen Stellungen der USA und der EU im Bankentransaktionssystem SWIFT, durch die sie anderen Staaten den Zugang zu grenzüberschreitenden Finanztransaktionen kappen können. Ebenfalls relevant ist der Besitz oder exklusive Zugang zu Schlüsselkomponenten in einer Wertschöpfungs- oder Lieferkette, für die es keine oder nur sehr unattraktive Alternativen gibt. Ein Beispiel ist russisches Erdgas, das, dank exklusiver Pipelines und fehlender LNG-Terminals, eine Substitution für Deutschland schwierig und kostspielig machte.

Asymmetrische  
Interdependenz  
als Waffe



Diese Fälle extrem asymmetrischer Formen von Interdependenz und der Versuch, sie im Kontext des russischen Angriffskriegs politisch zu nutzen, befeuern die politische Debatte über die Zukunft der Handelsverflechtungen. Neben stark asymmetrischen Interdependenzen gibt es jedoch weitere Merkmale von Interdependenzbeziehungen, die sich als konflikttreibend herausstellen, weil sie die Herausbildung von Vertrauen und von gemeinsamen Interessen untergraben können. Das wird etwa dann wahrscheinlich, wenn Interdependenzbeziehungen für die beteiligten Staaten kaum mehr zu überblicken, geschweige denn zu kontrollieren sind (→ Barbieri 1996). In diesem Fall wirken sie aus sich selbst heraus konfliktzeugend, denn mangelnde Kontrolle und daraus erwachsende negative Effekte werden tendenziell dem Handelspartner zugeschrieben.

Das weist auf den dritten, zentralen Punkt hin: Interdependenzen können vor allem dann Konflikte statt Frieden fördern, wenn sie nicht gezielt bearbeitet werden. Das Stichwort hierzu lautet: institutionelles Interdependenzmanagement. Da Interdependenzen immer mit Kosten einhergehen, die noch dazu ungleich verteilt sind, sind Institutionen ein wirksames Mittel, um das Konfliktpotenzial zu minimieren und die friedensfördernden Aspekte der Verflechtung herauszuarbeiten: Institutionen stellen einen verlässlichen Rahmen für die Handelspartner her und etablieren transparente Regeln und Informationen darüber, ob sich alle an die Vereinbarungen halten. Sie dienen dazu, die Asymmetrie der Kosten zu verringern, und nicht zuletzt können sie vorsehen, dass unkooperatives Verhalten bestraft wird (→ Mansfield/Pevehouse 2000; Ravenhill 2021). Verfestigen oder schaffen Handelsinstitutionen dagegen asymmetrische Beziehungen, unterminieren sie das Vertrauen zwischen den Staaten und können Konflikte und Spannungen fördern. Ein charakteristisches Beispiel bietet die Krise der WTO. Ihre Legitimität leidet darunter, dass es ihr in den vergangenen Jahrzehnten nicht gelungen ist, die Repräsentation aufstrebender Mächte zu stärken und hierarchische Beziehungen abzubauen (→ Sinha 2021). In der Folge haben unzufriedene Regierungen die WTO nicht nur als Institution geschwächt, sondern alternative Foren gegründet (→ Morse/Keohane 2014). Es überrascht daher nicht, dass die These „Frieden durch Handel“ in einer Phase infrage gestellt wird, in der nicht nur die europäische Sicherheitsordnung wegen des russischen Angriffskriegs in Trümmern liegt, sondern in der die Effektivität internationaler Institutionen durch eine bereits länger andauernde Krise des globalen Multilateralismus nachhaltig geschwächt ist (→ Christian et al. 2023).

Nimmt man diese Erkenntnisse zusammen, so ergibt sich ein nuanciertes Bild der friedensfördernden Wirkung von Interdependenz: Diese wird dann wahrscheinlicher, wenn Handel überwiegend symmetrische Interdependenzen erzeugt, diese ein handhabbares Ausmaß haben und starke Institutionen bereitstehen, um Konflikte zu bearbeiten.

## 4.2. ↙ Verflechtung, Entflechtung oder etwas anderes? Friedensstrategische Implikationen von Handel mit Blick auf China

4  
112

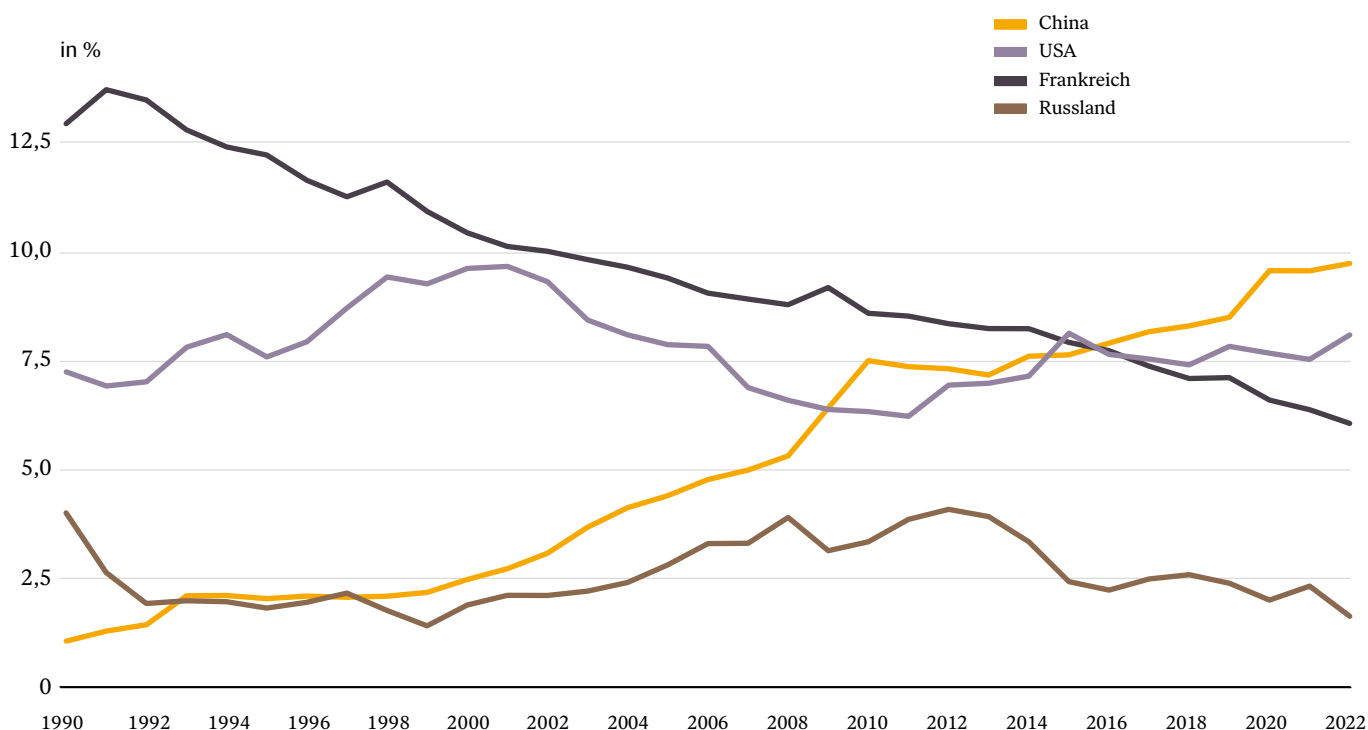
Die wirtschaftlichen Begleiterscheinungen von Russlands Angriffskrieg, aber auch ihre gezielte Instrumentalisierung, haben weltwirtschaftlich eine neue Ära eingeleitet, in der geopolitische Strategien eine deutlich größere Rolle spielen. Wie lässt sich diese Ära friedenspolitisch gestalten, ohne die Frontstellung zwischen dem politischen Westen und „dem Anderen“ noch weiter zu verstärken? In der Debatte geht es in erster Linie darum, aus der Konfrontation mit Russlands Aggression Lehren zu ziehen für eine zukünftige Handelsstrategie gegenüber Autokratien – insbesondere mit Blick auf das Verhältnis zu China. Gegenwärtig bereitet die Bundesregierung eine eigene Chinastrategie zu diesen Fragen vor. Der Fokus auf China liegt nahe, weil es erstens in Territorialkonflikte mit mehreren Nachbarländern verstrickt ist, worin ein latentes oder sogar akutes Kriegsrisiko liegt. Zweitens ist die wirtschaftliche Verflechtung zwischen Deutschland und China ungleich größer als die mit Russland – die bilateralen Handelsvolumen betragen 2021 etwa 247 Mrd. € mit China gegenüber 60 Mrd. € mit Russland; 9,6 % beziehungsweise 2,3 % des deutschen Außenhandels (→ Destatis 2023).

Deutschlands Verflechtung mit China ist größer als mit Russland

Die Anteile ausgewählter Staaten am deutschen Außenhandel verdeutlichen die stetig steigende Bedeutung Chinas als Handelspartner sowie den vergleichsweise geringen Anteil Russlands → **22**/112. Seit 2020 ist China außerdem der größte Handelspartner der EU – noch vor den USA. Würden Deutschland und die EU im Falle eines aggressiven chinesischen Vorgehens etwa gegenüber Taiwan analoge Sanktionen verhängen, würde dies entsprechend größere eigene Opfer erfordern. Als Konsequenz mehrten sich 2022

**22** Deutscher Außenhandel mit ausgewählten Staaten (1990–2022)

Quelle → 4/121



Forderungen, Verflechtungen schon im Vorfeld möglicher Konflikte zu reduzieren, um die eigene Verwundbarkeit zu mindern und im Ernstfall Handlungsfreiheit zu bewahren (→ Benner/Fix 2022). Unter dem Primat, „Abhängigkeiten“ zu beseitigen, wird eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit China inzwischen oft kritisch oder gar als sicherheitspolitisches Problem gesehen. Der heftige regierungsinterne Streit um die Minderheitsbeteiligung einer chinesischen Reederei an einem Terminal des Hamburger Hafens war hierfür ein prominentes Beispiel.

Diese veränderte Wahrnehmung führt zu verschiedenen Modellen einer zukünftigen Verflechtungsstrategie gegenüber China. Sie sollen mithilfe der Forschungserkenntnisse zu Interdependenz im Folgenden kritisch diskutiert werden. Welches Modell ist aus friedenspolitischer Sicht sinnvoll? Kann man weiterhin darauf bauen, dass wirtschaftliche Verflechtung per se eine Hemmschwelle für Konflikte darstellt und sie entsprechend bedenkenlos vorantreiben? Sollte man stattdessen eine generelle wirtschaftliche Entflechtung gegenüber China anstreben und vermehrt auf Handelsverflechtungen mit gleichgesinnten Demokratien, ein sogenanntes „Friendshoring“, setzen? Oder besteht die Lösung in der Konzentration auf bestimmte neuralgische Punkte und Güterkategorien, in denen überproportionale Abhängigkeiten von China bestehen?

## VERFLECHUNGSRISIKEN MIT CHINA?

Zunächst ist eine Bestandsaufnahme des Status Quo notwendig. Deutschland und China sind zwei große, diversifizierte und auf globale Lieferketten angewiesene Volkswirtschaften, deren Handel sich für beide Seiten nur schwerlich politisch instrumentalisieren lässt. Für Deutschland ist China inzwischen der wichtigste bilaterale Handelspartner. Gemäß der Daten des Statistischen Bundesamts (→ Destatis 2023) haben 2021 Exporte nach China 7,5 % der Gesamtsumme ausgemacht; bei den Importen beträgt die Quote 11,9 %. Laut entsprechenden chinesischen Statistiken (→ GACPRC 2023) macht Deutschland 3,4 % der eigenen Exporte und 4,5 % der Importe aus. Dieser Unterschied ist vor allem Chinas größerem BIP und seiner traditionellen Verflechtung mit den USA und asiatischen Staaten geschuldet; klar ist aber, dass beide Wirtschaften global hochgradig vernetzt und diversifiziert sind. Betrachtet man Deutschland zudem als Teil des gemeinsamen EU-Wirtschaftsraums, der sanktionspolitisch kollektiv handelt, so verschieben sich die strukturellen Kräfteverhältnisse deutlich: Die EU ist mit 14,2 % der chinesischen Exporte und 11,3 % der Importe wiederum Pekings wichtigster Handelspartner.

Asymmetrien  
im Handel mit China  
zugunsten der  
deutschen Wirtschaft

In der Struktur des Gesamthandels ergeben sich eher Asymmetrien zugunsten der deutschen Wirtschaft. Diese exportiert nach China vor allem Kraftfahrzeuge und deren Teile (insgesamt 26,6 Mrd. €; → Destatis 2023) sowie zahlreiche Güter aus dem Bereich Maschinen- und Anlagenbau (21 Mrd. €). In dieser Kategorie finden sich Spezialmaschinen für den industriellen, medizinischen und landwirtschaftlichen Bereich, die in China selbst nicht in gleicher Qualität produziert werden und deren Wegfall entsprechende Produktivitätsminderungen zur Folge hätten. Aus China werden hingegen vor allem

elektronische Konsumgüter wie Computer (17,7 Mrd. €) und Mobiltelefone (12,2 Mrd. €) importiert, deren Endfertigung traditionell der „Weltfabrik“ obliegt, prinzipiell aber auch an anderen Standorten wie Indien oder Südostasien praktikabel ist. Umgekehrte Asymmetrien finden sich dagegen beispielsweise im Bereich seltener Erden, die zu einem Großteil aus China kommen.

Diese Fakten decken sich mit den Diskursen, die in China über die wirtschaftliche Sicherheit des Landes geführt werden. Diese sehen in einer Abkopplung von globalen Lieferketten und dem Entzug fortgeschrittener westlicher Technologien massive Risiken für die eigene Zukunft. Insbesondere die US-Politik, China in strategisch relevanten Bereichen wie der Halbleiterindustrie zu sanktionieren und Alliierte zu ähnlichen Schritten zu drängen, ist eine Bedrohung für die chinesische Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. In seiner Ansprache vor dem 20. Parteikongress im vergangenen Jahr verwies Xi Jinping mehrfach auf die Notwendigkeit, „in Wissenschaft und Technologie autark zu werden“, da man nur so das ambitionierte Ziel erreichen könne, bis 2035 zu den hochentwickelten Ländern aufzuschließen. Wo sich die deutsche Abhängigkeitsdebatte auf den möglichen Verlust eines wichtigen Absatzmarktes konzentriert, steht für Chinas Führung ein politisches Großziel auf dem Spiel, an dessen Erreichen sie ihre eigene Legitimität gekoppelt hat. Diese Wahrnehmung der eigenen Verwundbarkeit zeigt, dass China in möglichen Auseinandersetzungen mit großen, technologisch weiter fortgeschrittenen Handelspartnern ungleich mehr zu verlieren als zu gewinnen hat, und sich selbst als Opfer von strategischer Entflechtung und des Einsatzes von „Interdependenz als Waffe“ sieht.

Angesichts dieser strukturellen Benachteiligung kann eine Asymmetrie zu Chinas Gunsten nur für wenige ausgewählte Bereiche identifiziert werden. Sie besteht, wenn überhaupt, eher in einem Willen Chinas, enorm hohe Kosten in Kauf zu nehmen, vor allem wenn es darum geht, Kontrolle über Taiwan wiederzuerlangen. Für die regierende Kommunistische Partei ist dies zweifellos ein symbolisch sehr wichtiges Ziel. Diese Konfliktegefahr ist real und damit auch das Szenario, auf das Deutschland mit der Verhängung von Sanktionen reagieren müsste. Hierzu gibt es zwar keine formale Verpflichtung oder spezifische Ankündigung der Bundesregierung, allerdings bestünde im Fall der Fälle erheblicher politischer Druck vonseiten der Öffentlichkeit und verbündeter Staaten wie den USA.

Gerade vor dem Hintergrund dieses Szenarios sollte eine zukünftige Handelsstrategie gegenüber China die Balance zwischen drei Zielen finden: Einerseits müssen neuralgische Punkte vor allem bei Importen aus China identifiziert und eliminiert werden, die sich im Konfliktfall als politisches Druckmittel gegen Deutschland und die EU nutzen ließen. Andererseits sollte eine künftige Handelsstrategie einen positiven Beitrag zum Erhalt des friedlichen Status Quo in Ostasien leisten. Nicht zuletzt aus Abschreckungsgründen ist es wichtig, dass für den Fall steigender Spannungen glaubwürdige Sanktionsdrohungen bestehen. Ein präemptiver, genereller Abbau von Handelsbeziehungen würde dieses Einflussmittel aus der Hand geben. Schließlich muss eine solche Strategie darauf achten, die Frontstellung zwischen dem Westen und China nicht noch weiter zu verschärfen.

Einflussmöglichkeiten  
durch Handelsbeziehungen  
nicht aus der Hand geben

Im Folgenden werden diese Optionen diskutiert – bezogen auf China selbst, aber auch in ihren breiteren Auswirkungen. Dabei zeigt sich, dass die Extrempunkte des Spektrums möglicher Strategien – eine generelle wirtschaftliche Entflechtung und der unregulierte Wildwuchs – friedensstrategisch wenig tauglich sind. Wichtiger wird es sein, kontrollierte, minimalinvasive Entflechtungen in neuralgischen Handlungsfeldern vorzunehmen und diese mit Verflechtungsangeboten an Länder aus dem Globalen Süden zu koppeln.

**1 Decoupling/breite Entflechtung** Entflechtung bezeichnet eine grundlegende Veränderung der Handelsstrategie Deutschlands und Europas, die auf die generelle Reduktion des China-Anteils am eigenen Außenhandel abzielt. Decoupling wird zwar politisch überwiegend abgelehnt, findet aber immer häufiger Eingang in die Debatte. Auch wenn kaum jemand ernsthaft ein Decoupling vorschlägt, werden teils Erwartungen geweckt, dass eine entsprechend ausgestaltete Politik den China-Anteil am Außenhandel signifikant reduzieren oder sogar wirtschaftliche Autarkie herstellen könnte.

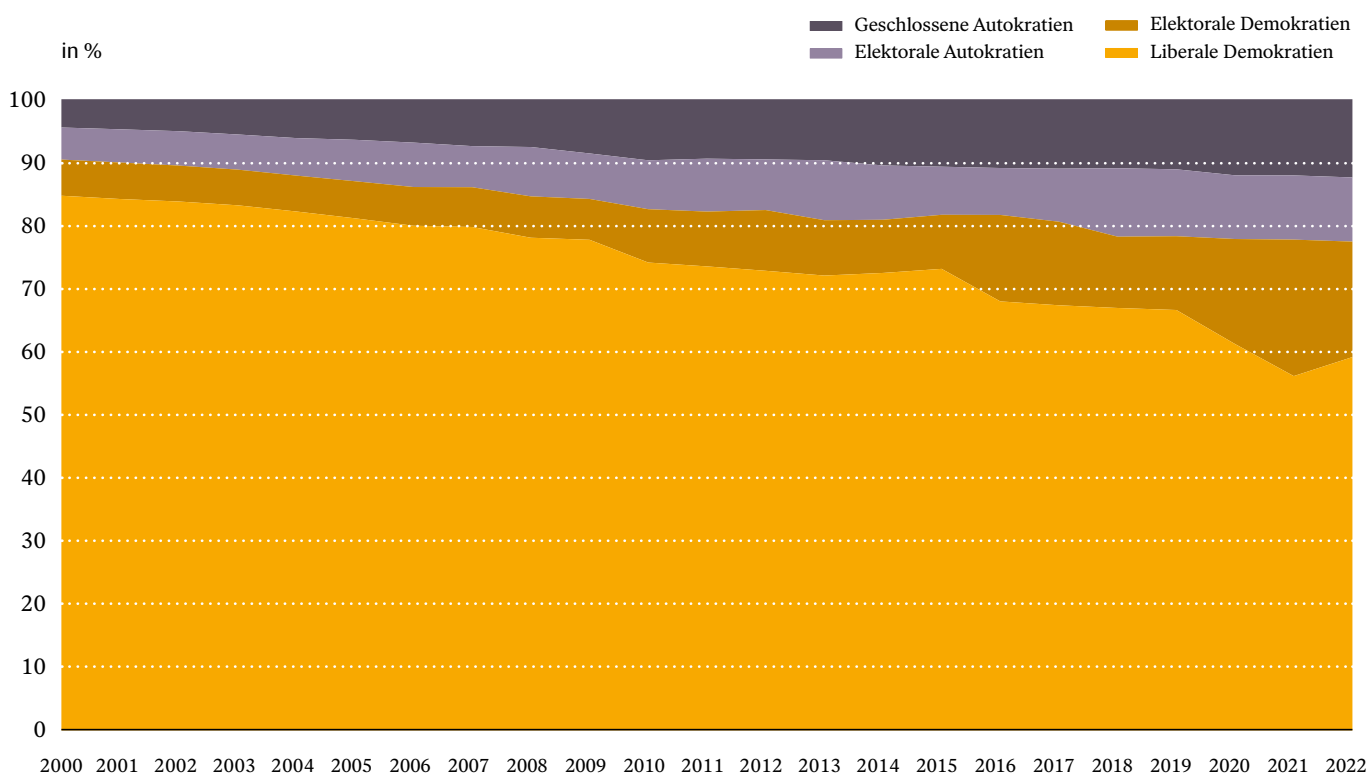
Vor dem Hintergrund eines möglichen militärischen Konflikts um Taiwan sollen gemäß dieser Position Verflechtungen präventiv rückgebaut werden. Unternehmen sollen ihre Produktionsstätten an andere Standorten verlagern und alternative Lieferant:innen für Rohstoffe und Schlüsselkomponenten ihrer Wertschöpfungsketten suchen. Decoupling verbindet sich mit Ideen von Wirtschaftsautarkie, die aber nicht mehr – historisch vertrauter – national verstanden, sondern zusehends regional (On- und Nearshoring) oder politisch begriffen werden (Friendshoring). On- und Nearshoring beschreiben Strategien der Rückverlagerung von Produktionsstätten und Absatzmärkten in den Nationalstaat oder das benachbarte Ausland. Mit Blick auf Europa geht es dabei zumeist um die EU. Nationale und europäische „Champions“ sollen aufgebaut werden, um in kritischen Bereichen und Schlüsseltechnologien dafür zu sorgen, dass Europa nicht in Abhängigkeit geraten kann. Friendshoring, das auf eine Überlegung der US-amerikanischen Finanzministerin Janet Yellen zurückgeht, meint ein Handelsmodell, das Handelsströme umleitet und den Handel mit Gleichgesinnten – gemeint sind zumeist Demokratien – in den Mittelpunkt stellt. Der Abbau von Handelsverflechtungen mit China (und anderen Autokratien) würde darin münden, Handelsbeziehungen mit demokratischen Staaten aufzubauen und zu intensivieren. Der deutsche Außenhandel findet zunehmend mit Staaten statt, deren Regimetypp stetig autokratischer wird: Fand 2000 noch etwa 84 % des deutschen Handels mit anderen liberalen Demokratien statt, sind es heute 59 % → **23**/116. Dieser Trend ergibt sich einerseits aus der Vertiefung von Handelsbeziehungen mit Autokratien (vor allem China; 9,7% des deutschen Außenhandels 2022, → **22**/112 und andererseits aus der Illiberalisierung von zuvor liberalen Demokratien (unter anderem Polen; 5,5 % des Außenhandels 2022).

Die Idee einer breiten Entflechtung ist – stark vereinfacht – ein Plan für wirtschaftliche Autarkie, der sich realiter nicht vollständig verwirklichen lassen wird. Dennoch wird eine wachsende Autarkie auf beiden Seiten den Verlust der verbleibenden Beziehungen für beide Seiten immer leichter machen. Das wäre aber kein positiver Beitrag zum Erhalt des Status Quo in Ostasien, sondern würde aus deutscher Sicht lediglich einen Schutz gegenüber den Konsequenzen seines Zusammenbruchs darstellen. Entflechtung oder Decoupling ist eine Strategie, um zukünftige Kosten eines einseitigen Abbruchs einer Interdependenzbeziehung präventiv abzufedern. Dadurch nimmt sie der anderen Seite aber auch genau die Anreize, die sie von gewalttätigen Handlungen abhalten sollen, nämlich das Interesse daran, gewinnbringende Handelsbeziehungen aufrechtzuerhalten.

Darüber hinaus geht eine Entflechtung potenziell mit enormen Kostensteigerungen für Deutschland und Europa einher, weil sie zentrale Absatzmärkte abschneidet und gleichzeitig kostengünstige Produktionsstätten ausschließt. On- oder Nearshoring bedeutet für Europa teils deutlich höhere Produktionskosten und birgt zudem das unzureichend diskutierte Problem, dass wichtige Rohstoffe und Komponenten in Wertschöpfungsketten in diesen geografischen Räumen nicht verfügbar sein werden. Das gilt auch für die verwandte Strategie des Friendshorings, also die Konzentration von Handelsbeziehungen auf gleichgesinnte Demokratien. Diese Variante erhöht zwar den geographischen Radius erheblich, wird das Problem aber nicht in allen Fällen lösen können. Sie fügt sogar noch eine weitere Schwierigkeit hinzu, da Rohstoffvorkommen nicht mit Demokratievorkommen korrelieren. Rohstoffe, insbesondere wenn sie wertvoll und leicht

23 Deutscher Außenhandel nach Regimetyp des Partnerlandes (2000–2022)

Quelle → 4/121



abzubauen sind, kommen vor allem in Regionen mit schwacher Staatlichkeit und geringer Demokratiequalität vor. Zudem grenzt Friendshoring aus: Je mehr der Handel sich auf Demokratien konzentriert, die gegenwärtig nicht einmal die Hälfte aller Staaten ausmachen, desto stärker werden Staaten ausgegrenzt und herabgesetzt, die aus Sicht westlicher Demokratien nicht demokratisch sind. Das birgt in der gegenwärtig ohnehin polarisierten Weltlage eher mehr als weniger Konfliktpotenzial. Zudem basieren Wirtschaftsbeziehungen auf langfristigen Perspektiven, während sich die politische Situation in Partnerländern (sowohl die „Freundlichkeit“ amtierender Regierungen als auch der demokratische Charakter des politischen Systems) kurzfristig ändern kann.

**2 Unregulierte Verflechtung** Auch der Kontrapunkt einer unregulierten Verflechtung mit China findet sich nur selten in Reinform. Er entspringt der Unternehmenswelt, die die Alternativlosigkeit der ökonomischen Verflechtung zwischen Deutschland/Europa und China in das Zentrum ihrer Überlegungen stellt. Annäherungsweise kommt diese Idee in einer Stellungnahme von acht deutschen Spitzenmanager:innen aus dem November 2022 zum Ausdruck, die Deutschlands und Europas wirtschaftliche Entwicklung und zukünftige Wettbewerbsfähigkeit auf die starke Verflechtung mit China zurückführen und Arbeitsplätze und Innovationskraft gefährdet sehen, sollte es zu einem Rückzug kommen. Obwohl sie einen differenzierten Kurs gegenüber China unterstützen, plädieren sie zugleich für die Pflege der bestehenden und sogar für die gezielte Forcierung weiterer Vernetzung, um Projekte in beiderseitigem Interesse zu verwirklichen. In dieser Idee kommt auch die Sorge zum Ausdruck, dass ein Rückzug aus China (decoupling) dazu führen würde, dass andere Staaten, etwa aus dem Nahen Osten, in die Lücke springen und Deutschland und Europa insgesamt wirtschaftlich zurückfallen (→ Brudermüller et al. 2022).

Als institutionelle Friedensstrategie schneidet auch diese Idee schwach ab. Das liegt zum einen daran, dass hinter einem solchen Kurs eigentlich kein politisches Konzept steht, sondern sich dieser aus rein (privat-)wirtschaftlichen Interessen speist. Das zentrale Argument für eine unregulierte Verflechtung ist, dass mit einer Entkopplung Kosten und Wohlfahrtsverluste einhergingen, die sich niemand leisten wolle. Es ist ein Wettbewerbsargument. Gerade die Erfahrung mit Russland hat aber gezeigt, dass Verflechtung nicht rein wirtschaftlich gelesen werden kann: Sie hat politische Implikationen und muss deshalb auch politisch bearbeitet werden. Solange das in der Verflechtung mit China nicht gelingt, ist ein simples „Weiter so“ problematisch.

**3 Kontrollierte Ent- und Verflechtung** Wenn die beiden zuvor diskutierten Ideen nicht tragfähig sind, muss es darum gehen, gezielt Konflikttreiber abzumildern und friedensförderliche Aspekte von Verflechtung zu stärken. Das lässt sich im Sinne einer kontrollierten Ent- und Verflechtungsstrategie erreichen. Formen stark asymmetrischer Verflechtungen sollten abgebaut werden, ohne den Handel mit China komplett infrage zu stellen. Im Sinne der Interdependenzforschung geht es darum, nicht wirtschaftliche Interdependenz per se, sondern die eigene Verletzlichkeit zu reduzieren.

Dafür müssen alle Verflechtungsbeziehungen mit China differenziert geprüft und in kritischen Handlungsfeldern wie Infrastrukturen, Rohstoffen und Schlüsseltechnologien durch Flexibilisierung und den Aufbau von Vorhaltekapazitäten (Stichwort: Onshoring) abgebaut werden. Einige dieser Punkte sind von der deutschen und europäischen Politik bereits erkannt worden. So nennt der Entwurf der China-Strategie des Auswärtigen Amtes die Kategorien Seltene Erden, Batterietechnik, Photovoltaik und Pharma-Vorprodukte als Güter, in denen Deutschland und die EU von chinesischen Importen abhängig seien. Um diese zu reduzieren, sollen eigene Fertigungs- und Vorhaltekapazitäten gestärkt und Importe stärker diversifiziert werden. Teils decken sich diese Pläne mit EU-Initiativen wie dem Aktionsplan für Kritische Rohstoffe von 2020.

So sinnvoll diese Überlegungen sind, so schwierig ist ihre Umsetzung. Die Liste von Schlüsselgütern beziehungsweise der ihnen zugehörigen Komponenten ist kaum scharf abzugrenzen, weil sie selbst von politischen Krisenwahrnehmungen beeinflusst wird. Vor der Corona-Pandemie galt die Medikamentenproduktion nicht als neuralgischer Bereich, mittlerweile zählt sie dazu. Auch muss kritisch gefragt werden, ob On- und Nearshoring in allen Fällen funktionieren kann: Im Bereich Seltener Erden ist aus Umweltschutzgründen eine Förderung in Europa sehr umstritten und nicht alle seltene Rohstoffe sind in geographischer oder politischer Nähe zu ersetzen. Ebenfalls problematisch ist es, Diversifizierung und Flexibilisierung über Friendshoring zu betreiben, weil es die bereits diskutierten Exklusionsdynamiken freisetzen könnte.

Angesichts dieser Ausgangslage, in der zentrale Rohstoffe oder Komponenten nicht in geographischer oder politischer Nähe zu vernünftigen Konditionen zu bekommen sind oder aber selbst über Ausgrenzungsprozesse konflikttreibend wirken, braucht die kontrollierte Ent- und Verflechtung kein Friendshoring, sondern ein „Making-Friends-Shoring“. In einer Phase zunehmender Großmachtrivalitäten und einer generellen Polarisierung auf der globalen Ebene ist es friedenspolitisch geboten, integrative, kooperative Signale zu setzen. Das legt eine Strategie nahe, in Schlüsselbereichen und für strategische Rohstoffe Handelsabkommen und Partnerschaften mit Staaten des Globalen Südens anzustreben, sprich: Verflechtung zu befördern, auch wenn diese keine Demokratien sind. Um das ermöglichen zu können, ist zweierlei nötig: Erstens müssten Abkommen und Partnerschaften die wirtschaftlichen Interessen des Gegenübers mindestens genauso wichtig nehmen wie die eigenen oder sogar Abstriche an den eigenen Interessen vornehmen. Nur dann werden viele Länder des Globalen Südens überhaupt willens sein, sich auf solche Partnerschaften einzulassen, wenn sie zugleich Angebote von China oder auch Russland in ähnlichen Bereichen erhalten. Zweitens ist das Konzept wertegebundener Außenpolitik so differenziert zu fassen, dass deutlich(er) wird, bis zu welchem Punkt die Politik Abstriche an den eigenen Wertvorstellungen hinzunehmen bereit ist. Nur dann können überzeugende Angebote unterbreitet werden.

Making Friends statt  
Friendshoring



Eine kontrollierte Ent- und Verflechtung und ein Making-Friends-Shoring sollten nicht als unilaterale Strategie geplant, sondern gemeinsam mit den europäischen Partnern vorangetrieben werden, denn nur dann wird sie genügend Gewicht erhalten. Schließlich muss sie, wie die Forschungslage verdeutlicht, institutionell abgesichert werden. Mit der WTO existiert zwar eine globale Institution zur Beilegung von Handelskonflikten, allerdings steckt diese wie oben beschrieben → 4.1 /111 in der Krise und ihre zentralen Organe sind blockiert. Chinas WTO-Mitgliedschaft hat das Land nicht davon abgehalten, Handel als Waffe zu benutzen: 2021 wurde Litauen de facto vom chinesischen Markt ausgesperrt, um dessen wahrgenommene Annäherung an Taiwan zu bestrafen; der Fall wurde Ende 2022 an die WTO überwiesen und ist seither anhängig. Auf EU-Ebene steht die Schaffung eines „Anti-Coercion“ Instruments unmittelbar bevor, das in solchen Fällen schnellere, kollektive Gegenmaßnahmen wie Straftarife und Exportbeschränkungen verspricht.

Kontrollierte Ent- und Verflechtung nur gemeinsam mit europäischen Partnern sinnvoll

Die Krise internationaler Institutionen liegt auch darin begründet, dass die multilaterale Ordnung sich seit den 1990er Jahren stetig erweitert hat, sich aber damit auch die politischen Gegensätze vertieft und zusehends verfestigt haben. Institutionen, die auf diese Formen der Rivalität nicht ausgerichtet sind, wie zum Beispiel die WTO, können ihre Funktion des Interdependenzmanagements daher kaum mehr erfüllen. Um diese Lücke zu schließen, greifen die Staaten vermehrt auf bilaterale oder minilaterale Abkommen zurück. Diese Praxis läuft zwar den ursprünglichen Zielen der WTO zuwider, sie könnte aber ein wesentliches Element der Reform der Regulierung des Welthandels sein und deren vollständiges Scheitern verhindern. So könnte die WTO eine Rahmenordnung mit grundlegenden, gemeinsamen Regeln und Verfahren für alle Staaten bieten und zugleich erlauben, dass sich gleichgesinnte Staaten in bestimmten Regionen oder Sektoren mit entsprechend höheren Handelsvorteilen enger integrieren (→ Christian et al. 2023; siehe auch Felbermayr 2019).

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wirtschaftliche Verflechtung kann Frieden nicht garantieren, aber fördern – wenn sie bestimmte Merkmale aufweist. Sie sollte starke Asymmetrien vermeiden oder ausgleichen und ein institutionelles Management aufweisen, um Missverhältnisse abzufedern sowie Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu bearbeiten. Am besten funktioniert ökonomische Verflechtung zwischen Demokratien. Doch das ist in der gegenwärtigen Weltlage weder der Regelfall noch sollte es gezielt forciert werden. Ideen im Kontext von Entflechtung wie Friendshoring, die auf dieses demokratische Potenzial setzen, können selbst zum Konflikttreiber werden, weil sie die Mehrheit der Staaten von möglicherweise vorteilhaften Handelsbeziehungen ausschließen. Gerade in einer weltpolitischen Phase, die durch Konflikte, Großmachtrivalitäten und Polarisierung gekennzeichnet ist, wäre das friedenspolitisch kontraproduktiv.

Ebenso ungünstig ist die Idee einer generellen Entflechtung von China oder von Autokratien allgemein: Der systematische Rückbau von Handelsbeziehungen ist weder wünschenswert noch machbar. Hier sollte die Bundesregierung Erwartungsmanagement betreiben und die Argumente deutlicher herausstellen, die gegen breite Entflechtung sprechen. Stattdessen geht es im Kern darum, kritische Verwundbarkeiten zu identifizieren und durch Flexibilisierung in Liefer- und Wertschöpfungsketten sowie durch Vorhaltekapazitäten abzumildern. Die Kategorien von kritischen Gütern und Infrastrukturen müssen aber klar definiert und begrenzt sowie regelmäßig überprüft werden, um nicht ungewollt Entflechtung zu begünstigen. Wichtig ist daher, für die Identifikation dieser Verletzlichkeiten verlässliche Kriterien anzulegen und sie nicht von kurzfristigen politischen Krisenwahrnehmungen abhängig zu machen.

Generell sollte Entflechtung mit Vorsicht betrieben werden, denn ein genauer Blick auf die bestehenden Verflechtungen, auch die zu China, zeigt, dass sich in der Gesamtbilanz die Asymmetrien in einzelnen Sektoren wechselseitig ausgleichen. Auch zeigen beide Seiten das erwartbare Interesse, die Handelsbeziehungen aufrechtzuerhalten. Nur ändert das wenig daran, dass dieses gemeinsame Interesse im Einzelfall durch übergeordnete Interessen einer Seite ausgehebelt werden kann. Das könnte für China mit Blick auf eine „Wiedervereinigung“ mit Taiwan der Fall sein. Auch Russlands Krieg in der Ukraine und seine Fortsetzung trotz präzedenzloser Sanktionen und Kosten für die russische Volkswirtschaft machen deutlich, dass Putin bereit und willens ist, diese Kosten zu tragen.

Ein weitgehender Rückbau der Verflechtung in Fällen, in denen der Waffengang noch nicht erfolgt ist, bedeutet, die letzten Hemmnisse für einen Krieg gleich mit abzubauen. Der Frieden wird mithin nicht von Verflechtung erzeugt, sondern bestenfalls gestützt, aber Entflechtung verträgt er nur in geringen Dosen. Deutschland und Europa sollten im Sinne der Entflechtung nicht allein auf alte Freunde setzen, sondern durch Verflechtung neue schaffen.

#### Autor:innen

##### Dr. Pascal Abb

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

##### Anton Peez

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

##### Prof. Dr. Nicole Deitelhoff (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

##### Franziska F. N. Schreiber

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

##### Dr. Stefan Kroll

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

##### Prof. Dr. Jonas Wolff

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

#### Quellenverzeichnis

Baldwin, David A. 1980: Interdependence and Power: A Conceptual Analysis, in: *International Organization* 34: 4, 471–506.

Barbieri, Katherine 1996: Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?, in: *Journal of Peace Research* 33: 1, 29–49.

Barbieri, Katherine/Schneider, Gerald 1999: Globalization and Peace: Assessing New Directions in the Study of Trade and Conflict, in: *Journal of Peace Research* 36: 4, 387–404.

- Benner, Thorsten* 2022: Gretchenfrage Verflechtung. Deutschland muss der Interdependenzreligion abschwören und aus den Erfahrungen mit Russland seine Lehren für China ziehen, in: *Internationale Politik*, November/Dezember 2022: 6, 58–63.
- Benner, Thorsten/Fix, Liana* 2022: Germany's Unlearned Lessons. Berlin Must Reduce Its Dependence Not Just on Russia but on China, Too, in: *Foreign Affairs*, 15.12.2022, <https://www.foreignaffairs.com/china/germanys-unlearned-lessons>; 12.03.2023.
- Brudermüller, Martin et al.* 2022: „Ein Rückzug aus China schneidet uns ab“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.11.2022, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/dax-manager-zu-globalisierung-rueckzug-aus-china-schneidet-uns-ab-18448754.html>; 12.03.2023.
- Chen, Frederick R.* 2021: Extended Dependence: Trade, Alliances, and Peace, in: *The Journal of Politics* 83: 1, 246–259.
- Choi, Seung-Whan* 2022: When Does Liberal Peace Fail? Trade and Nationalism, in: *Review of International Political Economy*, 1–26 (Online First) DOI: 10.1080/09692290.2022.2130959.
- Christian, Ben et al.* 2023: Multilateralismus als Rahmenordnung: Zur Krise und Zukunft der multilateralen Weltordnung, PRIF Report 2/2023, Frankfurt a. M.
- Coate, Roger A./Griffin, Jeffrey A./Elliott-Gower, Steven* 2017: Interdependence in International Organization and Global Governance, in: *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.110>.
- Copeland, Dale C.* 2015: *Economic Interdependence and War*, Princeton, NJ.
- Coyne, Christopher J./Romero, Michael R./Storr, Virgil H.* 2022: The Market as a Space for Building a Peaceful Society, in: *Peace Review: A Journal of Social Justice* 34: 3, 333–342.
- Destatis* 2023: Genesis-Online. Die Datenbank des Statistischen Bundesamtes, in: <https://www-genesis.destatis.de>; 10.03.2023.
- Farrell, Henry/Newman, Abraham L.* 2019: Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, in: *International Security* 44: 1, 42–79.
- Felbermayr, Gabriel* 2019: 25 Jahre WTO – Ursachen des Zerfalls und Reformvorschläge für die Zukunft, in: *Focus* 12/2019, Kiel.
- GACPRC (General Administration of Customs of the People's Republic of China)* 2023: Imports and Exports by Country (Region) of Origin/Destination, 12/2021, in: <http://english.customs.gov.cn/Statics/4fa6cof4-fe9e-4e23-be97-sec6422f498a.html>; 04.01.2023.
- Gartzke, Erik/Westerwinter, Oliver* 2016: The Complex Structure of Commercial Peace Contrasting Trade Interdependence, Asymmetry, and Multipolarity, in: *Journal of Peace Research* 53: 3, 325–343.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S.* 1977: *Power and Interdependence*. World Politics in Transition, Boston.
- Lee, Hoon/Rider, Toby J.* 2018: Evaluating the Effects of Trade on Militarized Behavior in the Context of Territorial Threat, in: *Foreign Policy Analysis* 14: 1, 44–63.
- Levy, Jack S.* 2003: Economic Interdependence, Opportunity Costs, and Peace, in: *Mansfield, Edward D./Pollins, Brian M.* (Hrsg.): *Economic Interdependence and International Conflict*. New Perspectives on an Enduring Debate, Ann Arbor, MI, 127–147.
- Mansfield, Edward D./Pevehouse, Jon C.* 2000: Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict, in: *International Organization* 54: 4, 775–808.
- McDonald, Patrick J.* 2004: Peace through Trade or Free Trade?, in: *Journal of Conflict Resolution* 48: 4, 547–572.
- Morse, Julia C./Keohane, Robert O.* 2014: Contested Multilateralism, in: *The Review of International Organizations* 9: 4, 385–412.
- Oneal, John R./Russett, Bruce M.* 1997: The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950–1985, in: *International Studies Quarterly* 41: 2, 267–293.
- Osterhammel, Jürgen/Petersson, Niels P.* 2003: *Geschichte der Globalisierung*. Dimensionen, Prozesse, Epochen, München.
- Peterson, Timothy M./Zeng, Yuleng* 2021: Conflict and Cooperation with Trade Partners, in: *International Interactions* 47: 2, 266–290.
- Ravenhill, John* 2020: Economic Interdependence, Globalization and Peaceful Change, in: *Paul, T. V. et al.* (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Peaceful Change in International Relations*, New York, NY, 147–168.
- Sinha, Aseema* 2021: Understanding the “Crisis of the Institution” in the Liberal Trade Order at the WTO, in: *International Affairs* 97: 5, 1521–1540.
- Storr, Virgil H.* 2008: The Market as a Social Space: On the Meaningful Extraeconomic Conversations that Can Occur in Markets, in: *Review of Austrian Economics* 21: 2–3, 135–150.
- Weidenfeld, Ursula* 2022: “Wandel durch Handel”? Dieser epochale Irrtum trifft Deutschland besonders hart, in: *Die Welt*, 18.04.2022, <https://www.welt.de/wirtschaft/plus237781839/Wandel-durch-Handel-Wie-Deutschland-der-epochale-Irrtum-trifft.html>; 12.03.2023.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**19** /106

*Abstimmungen in der VN-Generalversammlung (2022 und 2023)*

United Nations (2022). Meeting Record A/RES/ES-11/1.

<https://digitallibrary.un.org/record/3959039>

United Nations (2023). Meeting Record A/RES/ES-11/6.

<https://digitallibrary.un.org/record/4003921>

**20** /107

*Anteil des Außenhandels am globalen Bruttoinlandsprodukt (1970–2021)*

World Bank 2023: Trade (% of GDP) <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>; 10.02.2023.

Layout: Anton Peez, HSFK, März 2023.

**22** /112

*Deutscher Außenhandel mit ausgewählten Staaten (1990–2022)*

Destatis 2023: 51000-0003. Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland,

Jahre, Länder; 10.03.2023.

**23** /116

*Deutscher Außenhandel nach Regimetyyp des Partnerlandes (2000–2022)*

Destatis 2023: 51000-0003. Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland,

Jahre, Länder; 10.03.2023.

Lührmann, Anna/Tannenber, Marcus/Lindberg, Staffan I. Regimes of the world (RoW): Opening new avenues for the comparative study of political regimes, in: *Politics and Governance* 6 (1), 60–77.

Layout: Anton Peez, HSFK, März 2023.

**5**

# 2023 /

## Politische Polarisierung in Zeiten der Krise /

### **TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN**

**5.1** ✎ Trends und Facetten politischer Polarisierung

**5.2** ✎ Herausforderungen gesellschaftlichen Zusammenlebens

## ↓ EMPFEHLUNGEN

### 5

124

#### 1 Kritischer Dialog statt Gegenpolarisierung

Die Politik sollte Polarisierungen in kontroversen Themenfeldern nicht durch konfrontative Rhetorik oder vereinfachende Gegenüberstellungen weiter verstärken. Mit demokratisch gesonnenen Aktivist:innen sollte im Fall von gewaltfreien Regelverstößen der kritische Dialog gesucht werden.

#### 2 Politischen Protest nicht kriminalisieren

Politische Proteste sind Ausdruck demokratischer Vitalität, solange sie nicht für extremistische Botschaften genutzt werden und keine Gewalt angewendet wird. Eine Verschärfung des Strafrechts oder präventive Ingewahrsamnahmen stellen ebenso wenig eine angemessene Antwort auf Formen des zivilen Ungehorsams dar wie öffentliche Diffamierungen.

#### 3 Konstruktiven Streit und demokratischen

**Diskurs stärken** Parlamente und Öffentlichkeit sollten als Orte demokratischer Auseinandersetzung und konstruktiven Streits über den Umgang mit aktuellen Krisen gestärkt werden. Neue Beteiligungsformate wie Bürger:innenräte können eine sinnvolle Ergänzung sein. Auch der Strategieprozess der Bundesregierung „Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus“ sollte diese Fragen thematisieren.

#### 4 Politische Antworten auf Krisen geben

Politische Antworten auf aktuelle Krisen wie den Klimawandel können extreme Polarisierung reduzieren. Dabei müssen soziale Kosten und unterschiedliche Grade der Betroffenheit reflektiert werden. Gesellschaftliche Konflikte und Widerstände dürfen die Diskussion und Gestaltung notwendiger Veränderungen aber nicht pauschal verhindern.

#### 5 Beratungsprogramme und politische Bildung

**weiter fördern** Die Fähigkeit, Falschinformationen zu erkennen und mit antidemokratischen Ideologien und Verschwörungserzählungen im Privaten und Politischen umzugehen, gilt es zu stärken. Dazu sollten Beratung und politische Bildung weiter gefördert werden und zwar noch über das Ambitionsniveau des Demokratiefördergesetzes hinaus.

#### 6 Verschwörungsideologische Vernetzung besser

**verstehen** Das Gefährdungspotenzial innerhalb von verfestigten verschwörungsideologischen Szenen sollte weiter erforscht werden. Dies muss sowohl Bestrebungen zum Aufbau antidemokratischer Parallelstrukturen als auch Versuche der Unterwanderung demokratischer Institutionen umfassen.

# TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN / Politische Polarisierung in Zeiten der Krise /

Multiple, sich gegenseitig verstärkende Krisen wie die Covid-19-Pandemie, die Auswirkungen des Klimawandels oder die Folgen des Krieges in der Ukraine haben Diskussionen um eine Zunahme politischer Polarisierung in Deutschland und anderen westlichen Demokratien verstärkt. Nach einer Analyse grundlegender Trends betrachtet das Kapitel vor allem gesellschaftliche Proteste und politische Reaktionen auf Verschwörungserzählungen und Desinformationskampagnen sowie politische Handlungsoptionen im Umgang mit Polarisierung.

## 5.1 ✓ Trends und Facetten politischer Polarisierung

**D**ie Auswirkungen aktueller Krisen treffen oftmals die Gesellschaften des globalen Südens besonders hart → 2. Sie verstärken aber auch in westlichen Demokratien Befürchtungen einer Polarisierung von Politik und Gesellschaft. Diese Sorgen beziehen sich etwa auf zugespitzte Debatten über die Klimapolitik, Auseinandersetzungen über den Umgang mit der Covid-19-Pandemie oder unterschiedliche Beurteilungen des Krieges in der Ukraine. Aus friedenspolitischer Sicht kann es nicht darum gehen, einem verlorenen Ideal vermeintlicher kultureller Homogenität nachzueifern oder kontroverse Auseinandersetzungen über zentrale gesellschaftliche Herausforderungen zu pathologisieren. In extremer Form kann Polarisierung aber demokratische Verfahren unterminieren, das gesellschaftliche Zusammenleben erschweren oder politische Gewalt befördern (→ Albrecht et al. 2021). Gerade in Zeiten der Krise gilt es daher, mögliche Gefährdungen zu verstehen und die Grundlagen eines konstruktiven, gewaltfreien Konfliktaustrags zu bewahren und auszubauen.

Polarisierung stellt in pluralistischen Demokratien nicht per se ein Problem dar. Dies gilt insbesondere für eine „kognitive Polarisierung“, die sich vor allem in grundlegenden Unterschieden bei Einstellungen zu zentralen politischen Fragen ausdrückt. Kontroverser Streit über wichtige gesellschaftliche Belange ist in vielen Fällen sogar förderlich und notwendig, um sich über umstrittene Fragen zu verständigen oder Missstände aufzuzeigen.

Eine „affektive Polarisierung“ manifestiert sich demgegenüber in fundamentaler Abneigung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen gegeneinander. Diese kann insbesondere dann zur Gefahr werden, wenn politische Konflikte den gesellschaftlichen Alltag insgesamt strukturieren. Bei einer solchen „schädlichen Polarisierung“ zerfallen Gesellschaften in getrennte Camps entlang antagonistischer politischer Identitäten und moralisch aufgeladener Freund-Feind-Unterscheidungen, zwischen denen Austausch und Kompromissbildung nur noch schwer möglich sind (→ McCoy/Somer 2020).

Polarisierung ist nicht per se ein Problem, in extremer Form kann sie aber die Demokratie schwächen

5

126

Diese Form der Spaltung kann dazu führen, dass sich auch Medien, Gerichte oder Bildungsinstitutionen entlang entsprechender Gruppenzugehörigkeiten ausrichten. Polarisierung in dieser Form untergräbt demokratische Politik, etwa weil Anhänger:innen einer Seite Regelverstöße zum vermeintlichen Nutzen der eigenen Sache tolerieren oder Wahlergebnisse nicht akzeptieren. Zunehmende soziale Ungleichheit oder Veränderungen der öffentlichen Kommunikationskultur in den sozialen Medien können eine solche Entwicklung befördern. Es braucht aber stets Akteur:innen in Politik oder Medien, die diesen Prozess bewusst vorantreiben und für ihre Zwecke zu nutzen versuchen. In den letzten Jahren haben vor allem (rechts-)populistische Parteien und Politiker:innen diese Rolle übernommen. In Brasilien etwa scheiterte Jair Bolsonaro 2022 nur äußerst knapp daran, sich mit einer entsprechenden Strategie die Wiederwahl zu sichern. In der Folge stürmten Anhänger:innen des Ex-Präsidenten am 8. Januar 2023 den Kongress, den Obersten Gerichtshof und den Präsidentenpalast in Brasilia. Dieses Ereignis ähnelte in vielerlei Hinsicht dem Sturm auf das Kapitol am 6. Januar 2021 in den USA durch Unterstützer:innen Donald Trumps.

Einen global vergleichenden Blick ermöglicht der Indikator „Politische Polarisierung“ des V-Dem Instituts. Auf der Basis von Expert:innen-Einschätzungen werden hier Länder danach eingestuft, ob und inwieweit ihre Gesellschaften „in antagonistische politische Lager“ gespalten sind. Das Ausmaß politischer Polarisierung ist im globalen Durchschnitt demnach seit der Jahrtausendwende kontinuierlich angestiegen und hat im Zuge der Covid-19-Pandemie einen erneuten Schub erlebt → **24** /127. Besonders stark stieg die politische Polarisierung in den letzten Jahren auch in Europa und Nordamerika.<sup>1</sup> In Deutschland, für das V-Dem bis einschließlich 2014 nahezu keinerlei politische Polarisierung verzeichnet, sieht die jüngste Entwicklung auf den ersten Blick dramatisch aus. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass das absolute Niveau der Polarisierung in Deutschland im internationalen und auch innereuropäischen Vergleich immer noch eher niedrig und zuletzt wieder gesunken ist. Mit dem Wert von 1,2 (1 = „vorwiegend keine“ Polarisierung) galt Deutschland im Jahr 2022 jedenfalls als politisch deutlich weniger gespalten als Frankreich, Großbritannien, Österreich und Spanien (um die 2,5), Italien (3,3) oder gar Polen und Ungarn (fast 4). Als deutlich weniger polarisiert gelten aktuell Dänemark (0,72), Irland (0,32) und Norwegen (0,26) (→ V-Dem 2023).<sup>2</sup>

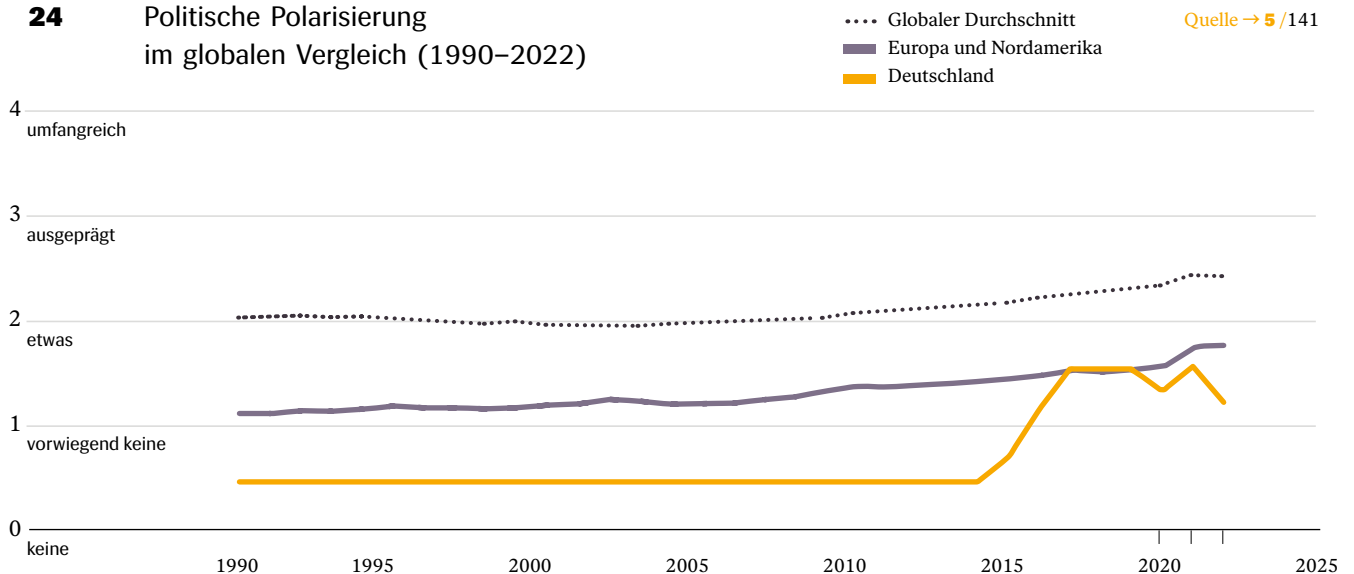
Polarisierung nimmt global zu, das Ausmaß variiert aber stark von Land zu Land



Wie die vergleichende Forschung zeigt, ist politische Polarisierung ein bedeutsamer Treiber einer sich schleichend vollziehenden Entdemokratisierung wie sie seit einigen Jahren in zahlreichen Ländern rund um den Globus zu beobachten ist (→ Albrecht et al. 2021). Auch mit Blick auf den graduellen Qualitätsverlust der Demokratie – gemessen am Liberal Democracy Index von V-Dem – reiht sich Deutschland in den globalen Durchschnittstrend ein → **25**/127. Der Rückgang der Demokratiequalität liegt hier allerdings innerhalb der statistischen Schwankungsbreite der befragten Expert:innen, sodass für Deutschland nicht ernsthaft von einer Entdemokratisierung gesprochen werden kann. Allgemein zeigt sich Entdemokratisierung weniger als durchgängiger Trend, denn als bemerkenswerte Entwicklung in einer Reihe von Staaten. Neben den USA sind hier nach V-Dem-Daten für Europa insbesondere Polen, Serbien und Ungarn sowie Griechenland zu nennen (→ V-Dem 2023).

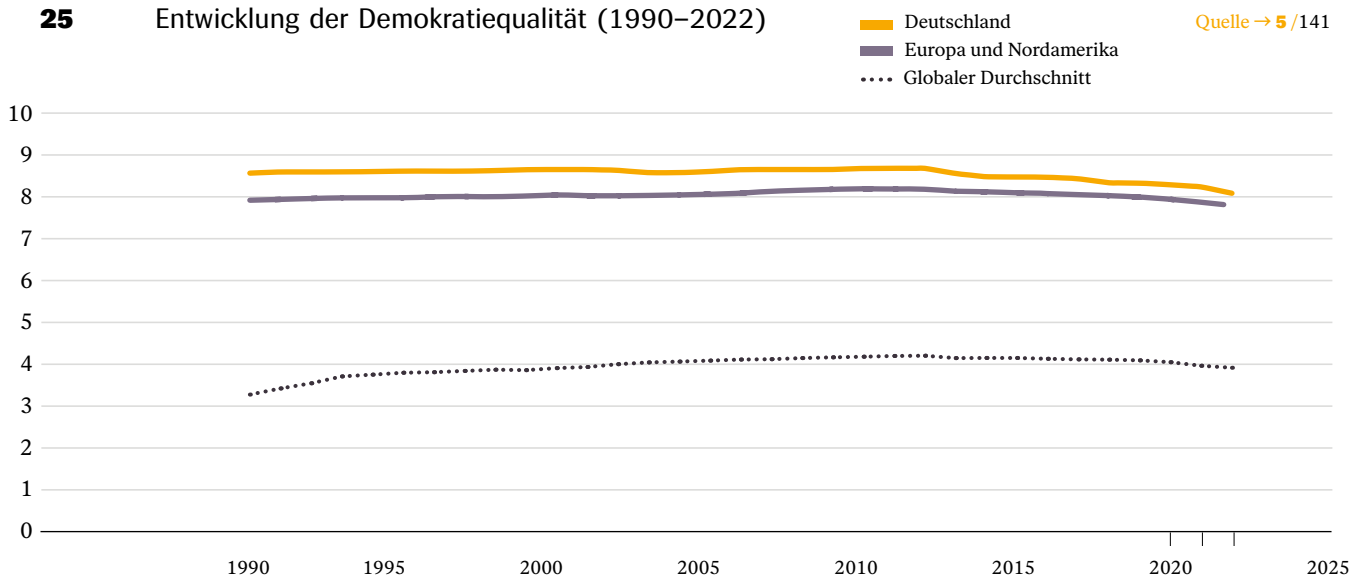
## 24 Politische Polarisierung im globalen Vergleich (1990–2022)

Quelle → 5/141



## 25 Entwicklung der Demokratiequalität (1990–2022)

Quelle → 5/141



Eine genauere Analyse veranschaulicht diese globalen Muster. In den meisten Ländern zerfallen die Gesellschaften bisher nicht in zwei völlig getrennte feindliche Lager. Trotz stark unterschiedlicher Positionierungen größerer Gruppen an den Enden der politischen Skala findet sich in den meisten westlichen Demokratien ein Großteil der Bevölkerung entlang eines Kontinuums unterschiedlicher, gemischter Positionen, statt sich extremen Polen des Meinungsspektrums zuzuordnen. Komplexe politische Konstellationen zu Themen wie Migration oder Nachhaltigkeit lassen sich nicht einfach darauf reduzieren, dass sich ältere und ländliche, oftmals männliche Bürger von den kulturell liberaleren Ansichten jüngerer, überwiegend urbaner, akademisch gebildeter Gruppen entfremdet fühlen. Auch wenn diese Faktoren durchaus eine Rolle spielen, strukturieren sich Gesellschaften nicht durchgängig entlang von Generationslinien oder Wohnorten. Das Problem besteht eher in einer Radikalisierung der Ränder, wobei insbesondere rechtspopulistische und rechtsextreme Gruppen in vielen Fällen klar antipluralistische und teils antidemokratische Einstellungen zeigen. Konflikte, die Themen wie Geschlechteridentitäten oder Ernährungsweisen betreffen, werden oftmals von politischen Akteur:innen oder einzelnen Medien stark zugespitzt und für eigene Zwecke instrumentalisiert, etwa um die Identität einer Gruppe durch eine klare Abgrenzung von anderen zu stärken (→ Mau 2022). Das Geschehen auf Twitter oder bei Demonstrationen lässt sich aber nicht ohne Weiteres auf ganze Gesellschaften übertragen.

Für Deutschland ergibt sich ebenfalls eine differenzierte Einschätzung der Lage. Das grundsätzliche Vertrauen in die Demokratie ist bei einem Großteil der Deutschen nach wie vor hoch, auch wenn viele Menschen die konkrete Leistungsbilanz demokratischer Institutionen bei der Bearbeitung aktueller Krisen skeptisch betrachten. In jüngeren Umfragen stimmten 81,9 % der „Demokratie, wie sie in der Verfassung festgelegt ist“ zu und eine immer noch deutliche Mehrheit von 57,7 % äußerte Zustimmung zur „Demokratie, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland funktioniert“. Einige dieser Zustimmungswerte fallen in Ostdeutschland nach wie vor geringer aus, haben im letzten Jahr aber auch dort zugelegt. Allerdings glaubt in den ostdeutschen Bundesländern eine besonders große Gruppe von 81,3 %, die Demokratie nicht ausreichend mitgestalten zu können (→ Decker et al. 2022: 62–65). In Deutschland bleibt das Vertrauen in staatliche Institutionen im internationalen Vergleich insgesamt eher hoch und 81,4 % der Befragten haben großes Vertrauen in die Rechtmäßigkeit von Wahlen (→ Zick/Küpper 2022: 49–51).

Der Anteil an Personen, die rechtspopulistischen oder offen rechtsextremen Positionen zustimmen, war in den letzten Jahren eher rückläufig. Dort, wo sich diese Haltungen zeigen, gehen sie allerdings oftmals mit antidemokratischen Ansichten einher. Bei einem substanziellen Teil der Gesellschaft zeigt sich zudem eine diffuse Zustimmung oder jedenfalls keine klare Ablehnung gegenüber einzelnen rassistischen oder rechtspopulistischen Aussagen. Gerade die Covid-19-Pandemie und ihre Folgen haben den Wunsch nach starken Autoritäten und die Neigung zur Abwertung einzelner Gruppen, etwa zwischen Geimpften und Ungeimpften, verstärkt (→ Decker et al. 2022; Zick/Küpper 2022).

Die längerfristigen Auswirkungen der Krisendiskussionen auf grundlegende Trends und Muster politischer Polarisierung lassen sich nur schwer abschätzen. Vorliegende Daten geben aber erste Aufschlüsse. In Deutschland – ebenso wie in den meisten anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) – unterstützt eine Mehrheit der Bevölkerung grundsätzlich die Aufnahme ukrainischer Geflüchteter. Es bleibt allerdings abzuwarten, inwieweit ein länger anhaltender Krieg mit dauerhaft hohen Kosten diese Haltung beeinflusst. Zudem wird Zuwanderung als das Thema mit dem größten Spaltungspotenzial in Europa wahrgenommen (→ Mercator-Forum Migration und Demokratie 2022). Solidarität mit den Schutzsuchenden aus der Ukraine übersetzt sich nicht automatisch in eine Änderung bisheriger Einstellungen und Politiken gegenüber Geflüchteten aus anderen Weltregionen. In letzteren zeigen sich teils rassistische und antimuslimische Ressentiments. Eine Studie des „Forschungsinstituts gesellschaftlicher Zusammenhalt“ zeigt, dass zu Themen wie Migration und kulturelle Vielfalt Konflikte zwischen konträren Einstellungen bestehen. Diese Meinungsdivergenzen spiegeln häufig Unterschiede beim Einkommen und Bildungsstand sowie bei der subjektiven Einschätzung der eigenen Lage und Zukunftsaussichten wider (→ Groh-Samberg et al. 2022).

Konflikte um die Klimapolitik könnten sich verschärfen, wenn die immer stärker spürbaren Auswirkungen des Klimawandels drastischere Gegenmaßnahmen erfordern und an bestehende Auseinandersetzungen anknüpfen. Eine kontroverse Beurteilung der Maßnahmen wäre mit Blick auf ihre weitreichenden Konsequenzen sowie unterschiedliche Arten und Grade von Betroffenheit weder problematisch noch überraschend. Allerdings stimmen 33 % der Menschen in Deutschland ganz oder teilweise der Aussage zu, dass „die Beschränkungen in der Corona-Pandemie [...] nur ein Probelauf für geplante staatliche Zwangsmaßnahmen infolge der Klimapolitik“ seien. Dabei zeigen sich Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschland sowie Stadt und Land (→ Saalheiser et al. 2022).

Der Klimawandel und seine Folgen haben erhebliches Konfliktpotenzial

Selbst bei hoch kontroversen Themen wie Nachhaltigkeit, Diversität oder Gendergerechtigkeit ordnet sich eine Mehrheit der Deutschen aber nicht eindeutig einer rein ablehnenden oder zustimmenden Haltung zu. Die Zahl der Menschen, die sich eindeutig zu einem Vorrang der Ökonomie oder des Klimaschutzes bekennen, nimmt zwar zu, wobei Anhänger:innen der AfD und von Bündnis 90/Die Grünen besonders deutlich voneinander abweichende Positionen einnehmen. Eine Mehrheit der Bevölkerung bewegt sich aber nach wie vor zwischen diesen Polen und vertritt eher abwägende Positionen. Starke persönliche Abneigungen im Sinne einer affektiven Polarisierung finden sich vor allem zwischen den Anhänger:innen der AfD und denen praktisch aller anderen Parteien. So sagen zwischen 65 und 70 % der Wähler:innen von SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen, dass sie lieber nichts mit Menschen zu tun haben möchten, die AfD wählen (Roose 2022: 312). Dies wirft die Frage auf, inwieweit dadurch ein Dialog zu den noch demokratischen, eher gemäßigten Teilen der AfD-Sympathisant:innen erschwert wird. Die starke Ablehnung gegenüber dieser Gruppe dürfte aber vor allem in antidemokratischen und antipluralistischen Äußerungen von jenen AfD-Politiker:innen zu suchen sein, die bewusst auf eine Strategie zugespitzter Polarisierung setzen.

Die deutsche Gesellschaft zerfällt bisher nicht in zwei antagonistische Lager

## 5.2 ↙ Herausforderungen gesellschaftlichen Zusammenlebens

**D**er Blick auf die grundlegenden Trends und Daten hat gezeigt, dass aktuelle Krisen und ihre Bearbeitung politische Konfliktlinien verstärken und das gesellschaftliche Zusammenleben vor Herausforderungen stellen können. Art, Ausmaß und Auswirkungen politischer Polarisierungen in westlichen Demokratien fallen aber sehr unterschiedlich aus. Um diese Herausforderungen besser zu verstehen, behandeln wir im folgenden Abschnitt zunächst zwei in letzter Zeit besonders prominent diskutierte Antriebskräfte politischer Polarisierung: gesellschaftliche Proteste und darauf folgende politische Reaktionen sowie Verschwörungserzählungen und Desinformationskampagnen. Abschließend erörtern wir mögliche Handlungsoptionen im Umgang mit Polarisierung. Im Mittelpunkt stehen dabei insbesondere Deutschland und die EU.

### GESELLSCHAFTLICHE PROTESTE UND POLITISCHE REAKTIONEN

Politische Dynamiken in der Auseinandersetzung mit aktuellen Krisen und ihren Folgen haben auch im Jahr 2022 das Protestgeschehen in Deutschland geprägt. Den Datenerhebungen des Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED) zufolge waren in Deutschland 2022 mit insgesamt 4.753 Protesten 561 mehr Demonstrationseignisse zu verzeichnen als im Jahr 2021. Allerdings lag die Zahl gewaltsamer Ausschreitungen mit 133 im Jahr 2022 gegenüber 219 im Vorjahr deutlich niedriger. Sowohl bei den friedlichen Protesten als auch bei den gewaltsamen Ausschreitungen lagen die Höhepunkte jeweils im Dezember 2021 und Januar 2022. Viele Demonstrationseignisse bezogen sich auf Maßnahmen der Pandemiebekämpfung oder waren Gegenproteste. Bei beiden Ereignistypen waren im Verlauf des Jahres 2022 zunächst deutliche Rückgänge zu verzeichnen. Im September und Oktober 2022 stieg die Zahl der friedlichen Proteste erneut an, bevor sie im November und Dezember wieder sank. Bei der Anzahl der gewaltsamen Ausschreitungen war im Oktober und Dezember 2022 jeweils ein leichter Anstieg im unteren zweistelligen Bereich zu verzeichnen → **26** /131.

Im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsstaaten nahm Deutschland 2022 bei den Protesten einen vorderen Rang ein. Nur in Frankreich lag die Zahl mit 6.349 Protesten höher. In Italien kam es zu 4.596, in Spanien zu 3.814 Protesten, in allen anderen EU-Staaten lagen die Zahlen deutlich niedriger. Bei gewaltsamen Ausschreitungen lag Deutschland ebenfalls im vorderen Feld, nur in Frankreich (255) und Griechenland (151) fanden mehr solcher Ereignisse statt. In Italien waren es 96, in Polen 81 und in Spanien 79.<sup>3</sup>

In Deutschland lassen sich Gewalthandlungen in Verbindung mit Demonstrationen anhand von Zahlen des Bundeskriminalamts (BKA) zur politisch motivierten Kriminalität (PMK) weiter aufschlüsseln. Für das Jahr 2021 zeigen diese Zahlen, dass von den insgesamt 55.048 politisch motivierten Straftaten 3.796 in Zusammenhang mit demonstrativen Ereignissen im Kontext der Covid-19-Pandemie stattfanden. Dies bedeutete einen Anstieg gegenüber 2020 um 169 %. Die Zahl der Gewaltdelikte im

Die überwiegende Zahl der Demonstrationseignisse in Deutschland ist keinem der bekannten Phänomenbereiche zuzuordnen

Zusammenhang mit Covid-Demonstrationen belief sich auf 862, davon waren 532 Widerstandsdelikte. Besonders auffällig war, dass der überwiegende Teil der Ereignisse keinem der bekannten politischen Phänomenbereiche (PMK – links, PMK – rechts, PMK – ausländische Ideologie oder PMK – religiöse Ideologie) zugeordnet werden konnte. Das BKA sprach in diesem Zusammenhang mit Blick auf die Motive der Beteiligten von einer uneinheitlichen „Mischszene“, bei der neben einer allgemeinen Kritik an den Covid-Maßnahmen der Regierung in Teilen „eine staatskritische bis staatsfeindliche Haltung“ vorgelegen habe (→ Bundesministerium des Innern und für Heimat/ Bundeskriminalamt 2022: 4, 14).

Der Beginn des Jahres 2022 war von zahlreichen Protesten gegen die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie geprägt. Diese knüpften insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern an die dezentralen Montagsproteste der zweiten Jahreshälfte 2021 an, bei denen die rechtsextremen „Freien Sachsen“ und ihre Ableger in anderen östlichen Bundesländern eine tragende Rolle innehatten. Sachsen sowie Thüringen bildeten den Schwerpunkt dieses Protestgeschehens mit einem wöchentlichen Zulauf von teils mehreren 10.000 Teilnehmenden. Die große Mehrzahl dieser „Spaziergänge“ wurde nicht, wie im Versammlungsrecht vorgesehen, behördlich angezeigt. Bestehende Corona-Schutzmaßnahmen, wie eine Begrenzung der Teilnehmendenzahlen von öffentlichen Versammlungen und Ortsauflagen („Demonstrationsverbot“), wurden vielerorts unterlaufen und führten teilweise zu gewalttätigen Konfrontationen mit Polizeikräften.

## 26 Demonstrationsgeschehen in Deutschland (2021 und 2022)

Quelle → 5 / 141

	Proteste		Gewaltsame Ausschreitungen	
	2021	2022	2021	2022
Januar	228	1.487	7	51
Februar	328	708	5	24
März	466	560	26	2
April	426	191	25	3
Mai	541	198	35	6
Juni	365	162	10	4
Juli	259	126	16	3
August	238	116	15	6
September	298	345	14	4
Oktober	213	400	14	11
November	224	324	11	3
Dezember	606	136	41	16
<b>Gesamt</b>	<b>4.192</b>	<b>4.753</b>	<b>219</b>	<b>133</b>

Versuchten rechte Gruppen, Reichsbürger:innen und die Querdenken-Szene Anfang 2022 noch mittels Protesten gegen Covid-Schutzmaßnahmen zu mobilisieren, so zeichnete sich im Verlauf des Jahres 2022 ein Themenwechsel ab. Verstärkt wurde nun versucht, die zunehmende Inflation, steigende Energiepreise und den Krieg in der Ukraine zur Mobilisierung zu nutzen – mit deutlicher Parteinahme für Russland. So riefen die rechtsextremen „Freien Sachsen“ zu Kundgebungen mit Titeln wie „Kein Krieg mit Russland!“ auf. Andere rechtsextreme Organisationen wie „Der III. Weg“ veranstalteten die „Demonstration für bezahlbare Energie und Frieden“. Allein im September und Oktober 2022 zählte ACLED insgesamt 395 Protestveranstaltungen in Deutschland zum Thema Inflation und Energie (→ Hossain/Hallock 2022: 37–38).

Die Protestthemen haben sich von Covid zu Inflation, Energiepreisen, Ukrainekrieg und Migration verschoben

Entgegen der Warnungen vor einem „heißen Herbst“ und „Volksaufständen“ blieben die Demonstrationen gegen steigende Energiepreise größtenteils friedlich. Blickt man nicht allein auf die Anzahl, sondern auch auf die Teilnehmer:innenzahlen der Kundgebungen, so wird deutlich, dass die Mobilisierungsversuche von Rechtsextremist:innen und der Querdenken-Szene nur mäßigen und zum Ende des Jahres 2022 zunehmend geringen Erfolg hatten (→ Deutscher Bundestag 2022b: 20). Die Demonstrationen aus diesem Lager haben zudem immer wieder zu Gegenprotesten geführt. Die Proteste gegen Inflation und Energiekosten wurden allerdings nicht allein aus dem rechten gesellschaftlichen Spektrum organisiert. Gewerkschaften und Linke riefen ebenfalls zu Demonstrationen auf, wenn auch mit deutlich geringerer Beteiligung. Zuletzt versuchten Gruppen aus dem rechtsextremen Spektrum, Proteste erneut mithilfe des Themas Migration anzufachen. Deutlich wurde, dass diese Szene bemüht ist, wechselnde Krisenthemen strategisch zu nutzen und ihre Kampagnen flexibel anzupassen.

Schwer einzuschätzen ist die Zahl der Klimaproteste und die in ihrem Rahmen begangenen Rechtsbrüche, die ab dem Herbst 2022 aufgrund der Aktionen der „Letzten Generation“ zu hitzigen politischen Debatten führten.<sup>4</sup> Diskutiert wurden Verschärfungen des Strafrechts als Reaktion insbesondere auf Blockaden von Straßen und Flughäfen. Verschiedene Politiker:innen und Medienkommentare warnten vor einer Radikalisierung der Protestierenden. Selbst von einer „Klima-RAF“ und „Klimaterroristen“ war die Rede. Das Bundesamt für Verfassungsschutz und das BKA registrierten Ende 2022 zwar wie in den Vorjahren Versuche einzelner linksextremer Gruppen, die Klimabewegung zu instrumentalisieren und zu unterwandern. Allerdings gab es keine Anzeichen für eine Radikalisierung von Klimaaktivist:innen der „Letzten Generation“ (→ Deutscher Bundestag 2022a: 4). Dessen ungeachtet wurden im Dezember 2022 in mehreren Bundesländern die Wohnungen von Mitgliedern der Gruppe wegen des Verdachts auf Bildung einer kriminellen Vereinigung durchsucht. In Bayern wurde die Möglichkeit einer Präventivhaft für Gefährder:innen, wie sie das novellierte Polizeiaufgabengesetz (PAG) vorsieht, erstmalig angewendet. Nach Straßenblockaden im Oktober 2022 wurden 30 Protestierende über eine Woche präventiv in Gewahrsam genommen. Angesichts der hohen Eingriffsschwellen des Gesetzes, das eine „erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit“, die Abwehr „einer Gefahr für ein bedeutendes

Polarisierende Debatten um die „Letzte Generation“

Rechtsgut“ oder eine „Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit“ voraussetzt, war die Reaktion des Freistaates Bayern äußerst umstritten.

Inwiefern die Proteste der letzten Jahre durch die Art und Weise staatlicher Bewältigungsstrategien selbst hervorgerufen worden sind, lässt sich nur schwer beurteilen. Naheliegend ist, dass ein Teil der Proteste, wie im Fall der Covid-19-Maßnahmen, durch ein von größeren Kreisen der Bevölkerung empfundenes „Zuviel“ und im Fall der Klimaproteste durch ein „Zuwenig“ ausgelöst worden sind. Naheliegend ist jedoch auch ein Zusammenhang zwischen dem weitgehenden Ausbleiben eines „heißen Herbstes“ und den frühzeitigen Maßnahmen der Bundesregierung, um die Folgen der gestiegenen Energiekosten abzufedern. Ein deeskalierender Effekt dieser politischen Maßnahmen ist sehr plausibel. Unter Beteiligung der extremen Rechten ist ein dauerhaft etabliertes, von Themen unabhängiges Protestpotenzial gegen das politische System entstanden. Dieses Potenzial hätte angesichts der unmittelbaren Betroffenheit weiter Teile der Bevölkerung leicht zu mobilisieren sein müssen. Die schnelle politische Reaktion hat das offenbar verhindert.

Die zukünftige Entwicklung des Protestgeschehens in den Bereichen Inflation, Energiepreise und Klima ist offen. Wir gehen davon aus, dass es zu weiteren Themenverschiebungen kommen wird sowie zu veränderten Zusammensetzungen von Teilnehmer:innen, die sich immer weniger in die hergebrachten politischen Phänomenbereiche einordnen lassen. Dies macht den politischen Umgang mit ihnen schwieriger. Die angeführten Beispiele zeigen, dass in gesellschaftlichen Krisensituationen nach verständigungsbereiten Akteur:innen aus den Protestlagern gesucht und Konfrontationen abgemildert werden sollten. Die politisch Verantwortlichen sollten hingegen nicht leichtfertig mit historisch uninformierten Vergleichen wie einer „Klima-RAF“ hantieren, Unworte wie „Klimaterroristen“ kreieren oder auf Proteste vorrangig mit polizeilichen Maßnahmen und Forderungen nach Strafverschärfungen reagieren. Gesetzesübertretungen müssen vom Rechtsstaat geahndet werden; gewaltfreie Proteste, hinter denen keine extremistischen Bestrebungen stehen, sollten aber grundsätzlich als vitaler Anteil demokratischer Aushandlungsprozesse verstanden werden.

In gesellschaftlichen Krisensituationen nach verständigungsbereiten Akteur:innen aus den Protestlagern suchen

## **VERSCHWÖRUNGSERZÄHLUNGEN UND DESINFORMATIONSKAMPAGNEN**

Zeiten der Krise gehen oftmals mit der Verbreitung von Verschwörungserzählungen und Desinformation einher. Seit Beginn der Covid-19-Pandemie haben Verschwörungsnarrative in Deutschland und anderen westlichen Demokratien an Zulauf und Sichtbarkeit gewonnen. Auch politische Akteur:innen greifen solche Erzählungen auf, um die Unsicherheit und Ungewissheit in der Krise zur Mobilisierung ihrer Anhänger:innen zu nutzen. Dies kann den konstruktiven Streit darüber erschweren, wie Krisen eingeschätzt werden und welche Reaktionen angemessen erscheinen, sowie das Vertrauen in politische Institutionen und Verfahren untergraben.

Verschwörungserzählungen haben seit der Covid-Pandemie an Sichtbarkeit und Zulauf gewonnen

Verschwörungserzählungen behaupten in der Regel, dass mächtige Einzelpersonen oder Teile der ökonomischen und politischen Eliten wichtige Ereignisse im Geheimen steuern und sie zum eigenen Vorteil sowie zum Nachteil der Allgemeinheit agieren. Das macht diese Erzählungen anschlussfähig an (rechts-)populistische Strategien und antisemitische Narrative. Verschwörungsideologischen Weltbildern zufolge gilt, dass nichts ist, wie es scheint, nichts zufällig geschieht und alles miteinander verbunden ist (→ Butter 2021: 4). Zwar sind nicht alle Verschwörungserzählungen politisch aufgeladen, sie können jedoch als „Radikalisierungsbeschleuniger“ wirken und das Verbindungsstück zwischen demokratisch verankertem Protestgeschehen und extremistischen Kräften bilden.

Im Jahr 2022, wie bereits in den Jahren zuvor, kursierten auch in Deutschland Narrative mit Bezügen zu den Verschwörungsmotiven der QAnon-Bewegung. Damit verknüpft war die Vorstellung, dass es einen oder mehrere „Deep States“ gibt – also geheime, illegitime Machtstrukturen innerhalb von Staaten. Diese Ideen wurden verbunden mit Erzählungen zu den Hintergründen und vermeintlichen Nutznießer:innen der Covid-19-Pandemie. Die Verbreitung der QAnon-Bewegung in Deutschland lässt sich nur schwer einschätzen, da es keine zusammenhängende Anhänger:innenschaft gibt und QAnon-Erzählungen eher ein Element in etablierten Verschwörungsnarrativen bilden. So wurden diese Erzählungen von der Querdenken-Szene, Impfskeptiker:innen, rechten Esoteriker:innen und der Anti-US-, Anti-NATO- und Anti-EU-Szene adaptiert und in den eigenen Kosmos integriert. Daran zeigt sich, dass Verschwörungsnarrative zwar oft an nationale Entwicklungen und Krisenerscheinungen anknüpfen, dabei jedoch auf weltweit kursierende – und meist altbekannte – Ideologieelemente zurückgreifen.

Mit dem Abflachen der Pandemie konnten Bewegungen wie Querdenken im Jahr 2022 nicht mehr an ihre Mobilisierungserfolge der Vorjahre anschließen. Sie scheiterten – wie auch einige rechtsextreme Gruppen – mit dem Versuch, die zuvor wirkmächtige Kritik an der Pandemiepolitik in eine Kritik an den gestiegenen Energiepreisen zu überführen. Allerdings hat sich die Verschwörungsszene strukturell verfestigt, radikalisiert und mit dem rechtsradikalen und rechtsextremen Spektrum weiter vernetzt.

Die öffentliche Aufmerksamkeit zogen zuletzt vor allem Gruppen aus der Szene der Reichsbürger:innen und Selbstverwalter:innen auf sich. Letztere nehmen für sich in Anspruch, aus der Bundesrepublik durch die Abgabe einer Erklärung austreten zu können. Ihre Ideologien sind heterogen und von Verschwörungsdenken geprägt. Reichsbürger:innen und Selbstverwalter:innen eint die Überzeugung, dass die Bundesrepublik Deutschland kein legitimer, souveräner Staat ist, sondern von fremden Mächten beherrscht wird. Die Auffassungen überschneiden sich in vielerlei Hinsicht mit denen der verschwörungsideologischen, rechtseoterischen und rechtsextremen Szene. Sie teilen die generelle Ablehnung der staatlichen Institutionen. In Deutschland gibt es derzeit 23.000 Personen, die den Reichsbürger:innen und Selbstverwalter:innen zuzuordnen sind, knapp zehn Prozent werden vom Verfassungsschutz als gewaltorientiert und fünf Prozent als rechtsextrem eingestuft (→ Bundesamt für Verfassungsschutz 2022).

Die Ideologien der Reichsbürger:innen- und Selbstverwalter:innen sind heterogen und von Verschwörungsdenken geprägt



Wie gefährlich Reichsbürger:innen und Selbstverwalter:innen sind, zeigte sich im Dezember 2022 exemplarisch bei der Festnahme von 25 Mitgliedern einer mutmaßlichen terroristischen Vereinigung aus dieser Szene, die bis in die bundespolitische Ebene und hohe militärische Ränge vernetzt war. Die betreffenden Personen waren zuerst im Kontext der Proteste gegen staatliche Covid-19-Maßnahmen in Erscheinung getreten, hatten sich an Demonstrationen beteiligt und unterhielten Kontakte zur Querdenken-Bewegung.

Die Mitglieder der Gruppe verfolgten laut der Generalbundesanwaltschaft das Ziel, „die bestehende staatliche Ordnung in Deutschland zu überwinden und durch eine eigene, bereits in Grundzügen ausgearbeitete Staatsform zu ersetzen“. Sie hätten dabei die „gewaltsame Beseitigung“ der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik durch den „Einsatz militärischer Mittel und Gewalt“ beabsichtigt (→ Generalbundesanwalt 2022). Die aufgedeckten Verbindungen der Umstürzler:innen in Sicherheitsbehörden und in die Justiz lösten Debatten über die Entfernung von Reichsbürger:innen aus dem öffentlichen Dienst aus. Darüber hinaus entfachte ihr legaler Besitz von Waffen Diskussionen über die Verschärfung der Waffengesetze. Auch wenn die Erfolgsaussichten eines politischen Umsturzes sehr gering waren, so waren die Beteiligten doch hoch motiviert und hätten selbst im Fall ihres Scheiterns erheblichen Schaden hervorrufen können. Bereits im April und Oktober 2022 waren Personen aus dem reichsideologischen Umfeld festgenommen worden. Die Bundesanwaltschaft wirft diesen Personen vor, bürgerkriegsähnliche Zustände, großflächige Stromausfälle und die Entführung von Bundesgesundheitsminister Lauterbach geplant zu haben. Sie hätten beabsichtigt, das derzeitige Regierungssystem zu stürzen, die Demokratie abzuschaffen und eine Regierungsform nach Vorbild des Deutschen Kaiserreichs zu errichten.

Die Bezüge der Reichsbürger:innen und Selbstverwalter:innen zu Narrativen der QAnon-Bewegung zeigen, dass diese Szene global verbreitete verschwörungsideologische Versatzstücke aufnimmt. Gleichzeitig bringen strategische politische Akteur:innen Verschwörungserzählungen aus politischem Kalkül in Umlauf oder sind selbst ihre Urheber:innen. Insbesondere rechtspopulistische Politiker:innen fügen ihrem rhetorischen Repertoire immer häufiger Elemente aus Verschwörungserzählungen hinzu. Donald Trump, Matteo Salvini, Jair Bolsonaro, Viktor Orbán, aber auch Politiker:innen der AfD haben Verschwörungsnarrative in ihrem Wahlkampf genutzt. So streute Björn Höcke, Fraktionsvorsitzender der AfD in Thüringen, Verschwörungserzählungen darüber, dass die Corona-Schutzimpfung unfruchtbar mache, später verglich er eine Impfpflicht sogar mit dem Holocaust. Dabei sind die Übergänge von Desinformationskampagnen, populistischer Rhetorik und Verschwörungserzählungen teilweise fließend.

Auch strategische politische Akteur:innen treiben die Verbreitung von Verschwörungserzählungen aus politischem Kalkül voran

Auch Regierungen setzen Verschwörungserzählungen häufig als Teil außenpolitischer Desinformationskampagnen ein und streuen diese über alternative Medienplattformen beziehungsweise soziale Medien breit in andere Staaten. Insbesondere Russland verbreitet spätestens seit der Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim im Frühjahr 2014 Verschwörungsnarrative, um Differenzen in anderen Ländern sowie zwischen Bündnispartnern zu schüren, Polarisierungen zu verstärken und politische Agenden zu beeinflussen. Studien belegen, dass spätestens seit Putins dritter Amtszeit (2012–2018) die Verbreitung von Verschwörungserzählungen und Desinformation ein zunehmend wichtiges Element der außenpolitischen Strategie Russlands ist → 3 /96–100.

Verschwörungserzählungen und Desinformationskampagnen stellen dann eine ernsthafte Bedrohung für die Demokratie dar, wenn sie die Kommunikation im privaten und politischen Raum beeinträchtigen und dazu führen, dass Bürger:innen sich aus der politischen Teilhabe zurückziehen. Letzteres trägt aktuell vermehrt dazu bei, dass antidemokratische Alternativstrukturen entstehen. Es besteht zudem die Gefahr, dass Verschwörungserzählungen die Bereitschaft ihrer Anhänger:innen erhöhen, Gewalt einzusetzen, um das demokratische System zu verändern oder gar zu zerstören.

Um die antidemokratische Wirkkraft von Verschwörungserzählungen und Desinformationskampagnen zu schwächen und die Resilienz der Gesellschaft diesen Einflüssen gegenüber zu stärken, sollten innovative, proaktive und bewährte präventive Maßnahmen weiter gefördert werden. Dazu zählen Beratungsstellen für Betroffene ebenso wie breit angelegte politische Bildung und Formate wie Online-Streetwork. Neben der Förderung von Medienkompetenz und Zivilcourage ist die emotionale Unterstützung von (potenziell) Betroffenen notwendig. Entsprechende Projekte in der Zivilgesellschaft gilt es weiter zu unterstützen und auszubauen. Um langfristige Strategien gegen Verschwörungserzählungen und Desinformationskampagnen entwickeln zu können, müssen die gesellschaftlichen und individuellen Bedingungen, die die Hinwendung zu ihnen begünstigen, besser verstanden werden. Forschung in diesem Feld sollte die Wissensbedarfe und -bestände der Fachpraxis mit aufgreifen.

## **POLITISCHE STRATEGIEN IM UMGANG MIT POLARISIERUNG**

Neben der Suche nach Antworten auf spezifische Phänomene wie Proteste, Verschwörungserzählungen oder Desinformationskampagnen stellt sich die Frage, wie demokratische Gesellschaften grundsätzlich auf politische Polarisierung in Zeiten multipler Krisen reagieren sollten. Vor allem sollte aufgezeigt werden, wie die Effekte „schädlicher Polarisierung“ begrenzt werden können, ohne den legitimen und notwendigen Streit über zentrale Zukunftsherausforderungen zu unterminieren. Die Forschung bietet dazu erste Anhaltspunkte und Orientierungshilfen.

**Erstens** sollte eine zugespitzte Polarisierung nicht durch eine ebenso offensive Gegenpolarisierung beantwortet und damit weiter verstärkt werden. Akteur:innen aus Politik und Medien reproduzieren und befördern oftmals vereinfachende Gegenüberstellungen oder ausschließende Rhetorik und unterschlagen dabei die Komplexität von Konflikten. Auf stereotype Beschreibungen politischer Gruppen und Positionen sollte ebenso verzichtet werden wie auf aggressive Sprachbilder wie sie etwa in aktuellen Debatten über Proteste gegen den Klimawandel oder die Beurteilung des Krieges in der Ukraine immer wieder genutzt werden. Mit demokratisch gesinnten Aktivist:innen und Protestierenden sollte der kritische Dialog gesucht werden, um Feindbilder abzubauen und Blockaden zu durchbrechen (→ V-Dem 2020). Gleichzeitig dürfen Konflikte und Meinungsunterschiede nicht ausgeblendet werden.

**Zweitens** verweist die Forschung auf die Bedeutung demokratischer Institutionen und Verfahren sowie Reformoptionen. Polarisierung entsteht unter anderem durch das Gefühl der Bürger:innen, dass sie die Politik kaum beeinflussen können und die eigenen Positionen nur unzureichend repräsentiert werden. Diese Wahrnehmung ist nicht immer in allen Punkten zutreffend und wird teilweise von populistischen Akteur:innen bewusst geschürt. Es ist aber wichtig anzuerkennen, dass auch funktionierende Demokratien Defizite aufweisen können, die aktiv anzugehen sind. Neben zunehmender sozialer Ungleichheit zählen dazu auch die ungleichgewichtige Vertretung und Berücksichtigung der Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen oder Mängel bei der demokratischen Kontrolle (→ McCoy/Somer 2021: 12–15). So wurde die Rolle der Parlamente im Umgang mit Krisen wie der Corona-Pandemie oder Terroranschlägen in vielen Fällen eingeschränkt, oder Parlamente haben zugunsten der Exekutive selbst darauf verzichtet, sich an Entscheidungen zu beteiligen (→ Albrecht et al. 2021). Die effektive Kontrolle der Regierung und eine aktive Opposition, die politische Alternativen formuliert, ohne gesellschaftliche Gruppen bewusst gegeneinander auszuspielen, sind ein wichtiger Schutz vor extremer Polarisierung und Entdemokratisierung.

Neue und innovative demokratische Formate können die etablierten Institutionen sinnvoll ergänzen. Klimaaktivist:innen von „Extinction Rebellion“ oder von „Letzte Generation“ haben immer wieder die Einsetzung von „Bürger:innenräten“ gefordert, die aus einer Auswahl zufällig ausgeloster Bürger:innen bestehen und Vorschläge zu wichtigen politischen Themen erarbeiten sollen. Als Vorbild dient dabei die irische Citizens' Assembly, die sich unter anderem mit dem Klimawandel befasst hat und in der viele Maßnahmen zur Klimapolitik auf große Zustimmung gestoßen sind. Solche Formate können helfen, Stereotype abzubauen und Zustimmung für schwierige und folgenreiche Maßnahmen zu gewinnen. Wichtig ist aber, die Auswahl der Räte und der im Prozess angehörten Expert:innen transparent und ausgewogen zu gestalten und die Unterschiede zu anderen politischen Verfahren der Entscheidungsfindung genau zu klären (→ Devaney et al. 2020). Dies ändert jedoch nichts an der Notwendigkeit, politische Mehrheiten für kontroverse Maßnahmen zu organisieren und dafür zu sorgen, dass die Autorität klassischer repräsentativer demokratischer Institutionen nicht untergraben wird.

Bürger:innenräte können eine sinnvolle Ergänzung repräsentativer Institutionen und Verfahren sein

**Drittens** kann einer extremen Polarisierung durch die Arbeit an zukunftsfähigen Lösungen für die Krisen der Gegenwart entgegenwirken werden. Dies gilt insbesondere in Bezug auf den Klimawandel. Wenn ökologische Belastungsgrenzen fundamental überschritten werden, dann stellt gerade dies langfristig die größte Gefahr für demokratische Politik und das gesellschaftliche Zusammenleben dar, etwa indem politisch Handelnden kaum noch Spielraum für politische Abwägungen bleibt (→ Sachverständigenrat für Umweltfragen 2019). Maßnahmen gegen den Klimawandel sollten unterschiedliche Arten und Grade der Betroffenheit und soziale Kosten angemessen reflektieren und in demokratischen Prozessen erläutert und diskutiert werden. Notwendige Entscheidungen und Wandlungsprozesse dürfen gleichzeitig nicht mit Verweis auf die mögliche Gefahr politischer Polarisierung verdrängt oder auf unbestimmte Zeit vertagt werden. Gesellschaften müssen dabei im Sinne einer gesellschaftlichen Resilienz, die vor allem marginalisierte und besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen berücksichtigt, auch zum Umgang mit zukünftigen Krisen befähigt werden → 2.

Polarisierung darf nicht als Ausrede dienen, um notwendigen Wandlungsprozessen und Konflikten aus dem Weg zu gehen

Die europäische Politik hat bereits gezeigt, dass sie durchaus über Spielräume verfügt, um grenzüberschreitende, sich gegenseitig verstärkende Krisen effektiv zu bearbeiten. Der mehr als 750 Mrd. € fassende europäische Wiederaufbaufond Next Generation EU, der vor allem auf die Folgen der Covid-19-Pandemie zielt, belegt dies. Zudem einigten sich die Mitgliedsstaaten der EU nach langen Auseinandersetzungen darauf, Maßnahmen gegen die aktuelle Energiekrise mit Hilfe des gemeinsamen Gaseinkaufs sowie der Gaspreisdeckelung solidarisch zu bewältigen. Die Kontroversen über den Umgang mit steigenden Energiepreisen lässt aber erahnen, welche Herausforderungen im Rahmen der grünen und gerechten Transition auf die Solidaritätsbeziehungen zwischen und in den europäischen Staaten noch zukommen werden. In der Migrationspolitik haben sich die Mitgliedsstaaten der EU ebenfalls einstimmig darauf verständigt, ukrainischen Kriegsflüchtlingen vorübergehenden Schutz zu gewähren. Allerdings scheitert die europäische Politik seit Jahren daran, eine nachhaltige und humane Lösung für den Umgang mit Geflüchteten aus anderen Weltregionen zu finden. Neben dem unmittelbaren Krisenmanagement darf die Suche nach langfristigen Ansätzen zur Bearbeitung der Ursachen aktueller Krisen daher nicht untergehen.

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

In den meisten westlichen Demokratien zerfallen Gesellschaften als Ganzes bisher nicht in feindlich gesinnte politische Lager. Demokratische Institutionen beweisen in vielen Fällen ihre Resilienz. Die Polarisierung nimmt jedoch erkennbar zu und erschwert in ihren extremeren Formen den konstruktiven Streit, der gerade in Krisenzeiten notwendig ist.

Es gibt kein Patentrezept für ein gelungenes demokratisches Zusammenleben. Eine aggressive Gegenpolarisierung ist aber in aller Regel kontraproduktiv; eher verstärkt sie

eine extreme Polarisierung. Politik und Medien sollten daher nicht jede dramatisierende Twitter-Debatte aufnehmen, zugespitzte Konflikte durch scharfe Formulierungen zur eigenen Profilierung nutzen oder grundlegende Meinungsunterschiede als Ausschlusskriterium für einen kritischen Dialog betrachten. Stattdessen sollten die Parlamente als Orte der öffentlichen und kontroversen Diskussion alternativer Handlungsoptionen im Umgang mit aktuellen Krisen gestärkt werden. Neue Formen der Beteiligung wie etwa die mit Blick auf die Klimapolitik geforderten Bürger:innenräte sind eine sinnvolle Ergänzung, auch um die Attraktivität demokratischer Verfahren zu erhöhen.

Politische Proteste sind Ausdruck demokratischer Vitalität, solange sie nicht für extremistische Botschaften genutzt werden oder mit der Anwendung von Gewalt verbunden sind. Gerade in Krisenzeiten können sie dazu dienen, etablierte Handlungsweisen infragezustellen und alternative Optionen aufzuzeigen. Eine exzessive Anwendung des Strafrechts und präventiver Ingewahrsamnahmen stellen ebenso wenig eine angemessene Antwort auf Formen des zivilen Ungehorsams dar wie öffentliche Diffamierungen und deplatzierte Vergleiche. Notwendig ist dennoch ein deutliches Bekenntnis zu den Grenzen des Tolerierbaren in der politischen Auseinandersetzung. Insbesondere die Akzeptanz der Grund- und Menschenrechte sowie zentraler demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren müssen dabei den Maßstab bilden. Daher gilt es, die Resilienz demokratischer Gesellschaften gegenüber klar antidemokratischen Ideologien oder Desinformationskampagnen zu stärken. Dazu sollten Beratungs- und Bildungsprogramme, wie sie etwa im Demokratiefördergesetz vorgesehen sind, auch in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte weiter finanziert und, wo möglich, ausgebaut und verstetigt werden. Auch der laufende Strategieprozess der Bundesregierung „Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus“ sollte nicht nur bereits vorhandene Maßnahmen bündeln, sondern, auf aktuellen Forschungserkenntnissen aufbauend, neue beschließen und gut funktionierende Maßnahmen längerfristig fördern.

Die schädlichen Effekte politischer Polarisierung in Krisenzeiten lassen sich schließlich vor allem durch politische Antworten auf eben diese Krisen reduzieren. Das ist alles andere als einfach. Kontroverse Debatten und politische Widerstände dürfen aber nicht als pauschale Ausrede dienen, um notwendige Transformationen immer weiter zu verzögern und stattdessen den Status Quo festzuschreiben. So sollten politische Antworten auf die Herausforderungen des Klimawandels der Größe des Problems gerecht werden und gleichzeitig die sozialen Folgen für verschiedene soziale Gruppen berücksichtigen. Notwendig bleibt zudem eine humane und solidarische, langfristig ausgerichtete Migrationspolitik. Nationale und europäische Maßnahmen gegen steigende Energie- und Lebenshaltungskosten illustrieren den vorhandenen Handlungsspielraum der Politik.

- 1 Neben den globalen Werten und den Zahlen für Deutschland erfassen wir hier Daten für die Länder Europas und Nordamerikas. Diese Gruppe umfasst neben Staaten, die V-Dem als liberale oder elektorale Demokratien einstuft, auch solche, die wie die Türkei, Ungarn oder Russland als elektorale Autokratien geführt werden. Da der Fokus auf westlichen Demokratien liegt, befindet sich ein Großteil der relevanten Staaten aber in diesen beiden Regionen.
- 2 Bei der Interpretation der quantitativen Indikatoren gilt es zu berücksichtigen, dass die angegebenen Zahlen auf Einschätzungen von Expert:innen basieren, die mit einem statistischen Modell zu kontinuierlichen Werten aggregiert wurden. Der Wert „1,2“ für Deutschland bedeutet also nicht, dass die Polarisierung exakt dieses Ausmaß erreicht hat, sondern dass die mittlere Bewertung der Expert:innen etwas höher als Kategorie 1 „vorwiegend keine Polarisierung“, aber deutlich niedriger als Kategorie 2 „etwas Polarisierung“ liegt.
- 3 <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>. ACLED definiert die hier verwendeten Ereignistypen wie folgt: „A protest is defined as a public demonstration in which the participants do not engage in violence, though violence may be used against them. Events include individuals and groups who peacefully demonstrate against a political entity, government institution, policy, group, tradition, businesses or other private institutions“ (S. 13). Gewaltsame Ausschreitungen („riots“) werden definiert als „violent events where demonstrators or mobs engage in disruptive acts, including but not limited to rock throwing, property destruction, etc. They may target other individuals, property, businesses, other rioting groups or armed actors“ (S. 14). Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) Codebook, <https://acleddata.com/download/2827/>.
- 4 Das BKA gab an, erst mit Ablauf des Jahres 2022 zu entscheiden, ob Straftaten im Kontext „Klima“ in der Aufstellung zur PMK gesondert aufgezeigt werden (→ Deutscher Bundestag 2022a: 8).

---

## Autor:innen

### Stephen Albrecht

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### Dr. Aline Bartenstein

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### Dr. Felix Bethke

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Lea Brost

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### Dr. Hendrik Hegemann (Koordination)

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### Dr. Julian Junk

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### PD Dr. Martin Kahl (Koordination)

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### Mona Klöckner

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Janina Pawelz

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### Prof. Dr. Jonas Wolff

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Paul Zschocke

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

## Quellenverzeichnis

- Albrecht, Stephen et al.* 2021: Demokratien auf der Kippe: Globale Trends und Bedrohungen, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): Friedensgutachten 2021. Europa kann mehr!, Bielefeld, 137–155.
- Bundesamt für Verfassungsschutz* 2022: Reichsbürger und Selbstverwalter, in: [https://www.verfassungsschutz.de/DE/themen/reichsbuerger-und-selbstverwalter/zahlen-und-fakten/zahlen-und-fakten\\_node.html](https://www.verfassungsschutz.de/DE/themen/reichsbuerger-und-selbstverwalter/zahlen-und-fakten/zahlen-und-fakten_node.html); 23.02.2023.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundeskriminalamt* 2022: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2021. Bundesweite Fallzahlen, in: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/pmk2021-factsheets.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/pmk2021-factsheets.pdf?__blob=publicationFile&v=2); 23.02.2023.
- Butter, Michael* 2021: Verschwörungstheorien. Eine Einführung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 71: 35–36, 4–11.
- Decker, Oliver et al. (Hrsg.)* 2022: Autoritäre Dynamiken in unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen, alte Reaktionen (Leipziger Autoritarismus Studie 2022), Gießen.
- Deutscher Bundestag* 2022a: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martin Hess, Dr. Bernd Baumann, Dr. Gottfried Curio, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/4794 – Zur Entwicklung radikaler Tendenzen innerhalb der Klimaprotestbewegungen mit Stand Anfang Dezember 2022, Deutscher Bundestag Drucksache 20/5056; 30.12.2022.
- Deutscher Bundestag* 2022b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martina Renner, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke – Drucksache 20/4597 – Ausprägung der Krisenproteste im Oktober 2022, Deutscher Bundestag Drucksache 20/4840; 15.12.2022.
- Devaney, Laura et al.* 2020: Ireland’s Citizens’ Assembly on Climate Change. Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication, in: *Environmental Communication* 14: 2, 141–146.
- Generalbundesanwalt* 2022: Erklärung zu den Festnahmen von 25 mutmaßlichen Mitgliedern und Unterstützern einer terroristischen Vereinigung. Pressemitteilung vom 7.12.2022, in: <https://www.generalbundesanwalt.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/Pressemitteilung2-vom-07-12-2022.html?nn=1397082>; 23.02.2023.
- Groh-Samberg, Olaf et al.* 2022: Gefährdeter Zusammenhalt? Polarisierungs- und Spaltungstendenzen in Deutschland. Ausgewählte Ergebnisse der FGZ-Pilotstudie 2020, in: <https://www.fgz-risc.de/presse/detailseite/gefaehrdeter-zusammenhalt-neue-studie-zu-polarisierungs-und-spaltungstendenzen-in-deutschland>; 10.01.2023.
- Hossain, Naomi/Hallock, Jeffrey* 2022: Food, Energy & Cost of Living Protests 2022. Friedrich Ebert Stiftung, in: <https://ny.fes.de/article/food-energy-cost-of-living-protests-2022>; 23.02.2023.
- Mau, Steffen* 2022: Kamel oder Dromedar? Zur Diagnose der gesellschaftlichen Polarisierung, in: *Merkur* 76: 874, 5–18.
- McCoy, Jennifer/Somer, Murat* 2020: Towards a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracy, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 681: 1, 234–271.
- McCoy, Jennifer/Somer, Murat* 2021: Overcoming Polarization, in: *Journal of Democracy* 32: 1, 6–21.
- Mercator-Forum Migration und Demokratie* 2022: Europa und die Flucht-migration aus der Ukraine. MIDEM-Jahresstudie 2022, in: [https://forum-midem.de/cms/data/fm/user\\_upload/Publikationen/TUD\\_MIDEM\\_AnnualStudy2022\\_Europe\\_and\\_Refugee\\_Migration\\_from\\_Ukraine.pdf](https://forum-midem.de/cms/data/fm/user_upload/Publikationen/TUD_MIDEM_AnnualStudy2022_Europe_and_Refugee_Migration_from_Ukraine.pdf); 20.01.2023.
- Roose, Jochen* 2022: Eine tief gesplante Minderheit. Polarisierungstendenzen in Deutschland, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 35: 2, 298–316.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen* 2019: Demokratisch Regieren in ökologischen Grenzen. Zur Legitimation von Umweltpolitik. Sondergutachten, in: [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2016\\_2020/2019\\_06\\_SG\\_Legitimation\\_von\\_Umweltpolitik.html](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.html); 23.02.2023.
- Salheiser, Axel/Richter, Christoph/Quent, Matthias* 2022: Von der „Corona-Diktatur“ zur „Klima-Diktatur“? Einstellungen zu Klimawandel und Klimaschutzmaßnahmen – Befunde einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung, in: [fgz-risc.de/wp-5](https://www.fgz-risc.de/wp-5); 22.02.2023.
- V-Dem Institute* 2020: Defending Democracy against Illiberal Challengers. A Resource Guide, in: [https://www.v-dem.net/documents/21/resource\\_guide.pdf](https://www.v-dem.net/documents/21/resource_guide.pdf); 23.02.2023.
- V-Dem Institute* 2023: The V-Dem Dataset 2023, in: <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>; 03.03.2023.
- Zick, Andreas/Küpper, Beate (Hrsg.)* 2022: Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21, Bonn.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**24** /127

*Politische Polarisierung im globalen Vergleich (1990–2022)*  
V-Dem 2023: V-Dem Dataset – Version 13, in: <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>; 23.03.2023.

**25** /127

*Entwicklung der Demokratiequalität (1990–2022)*  
V-Dem 2023: V-Dem Dataset – Version 13, in: <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>; 23.03.2023.

**26** /131

*Demonstrationsgeschehen in Deutschland (2021 und 2022)*  
Armed Conflict Location and Event Data Project, in: <https://acleddata.com/about-acledd/>; 23.03.2023.

## Abkürzungsverzeichnis

<b>A</b>		<b>G</b>	
ABM	Anti-Ballistic Missiles	G7	Gruppe der Sieben
ACLED	Armed Conflict Location and Event Data Project	G20	Gruppe der 20
ASAT	Antisatellitenwaffen	GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ATT	Arms Trade Treaty	GPI	Global Peace Index
<b>B</b>		<b>H</b>	
BIP	Bruttoinlandsprodukt	HDP-Nexus	Humanitarian-Development-Peace Nexus
BKA	Bundeskriminalamt		
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	<b>I</b>	
BMWK	Bundeswirtschaftsministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	ICoC	International Code of Conduct
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	ICoCA	International Code of Conduct Association
BWÜ	Übereinkunft über das Verbot biologischer Waffen (Biowaffenübereinkommen)	IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
		IIT	Investigation and Identification Team
		IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
		IPI	International Peace Institute
<b>C</b>		IRA	Internet Research Agency
C-BD	Confidence-Building Defense	IRO	Internationale Regierungsorganisationen
CBW	Chemische und biologische Waffen	IS	Islamischer Staat
CCW	Convention on Certain Conventional Weapons	ISS	International Space Station
CD	UN Conference on Disarmament	ISU	Implementation Support Unit
COP	Conference of the Parties (Klimakonferenz der VN)	ISWAP	Islamic State – West Africa Province
CWC	Chemical Weapons Convention	<b>J</b>	
		JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
<b>D</b>		JNIM	Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.		
<b>E</b>			
EU	Europäische Union		
EZ	Entwicklungszusammenarbeit		
<b>F</b>			
FAO	Food and Agriculture Organization		



<b>K</b>		<b>S</b>	
Klima-RAF	Klima-Rote Armee Fraktion	SALW	Small Arms and Light Weapons
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa	START	Strategic Arms Reduction Treaty
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
<b>L</b>		<b>T</b>	
LAWS	Lethal Autonomous Weapons Systems	TPLF	Tigray People's Liberation Front
LNG	Liquefied Natural Gas	TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons
<b>M</b>		<b>U</b>	
MGCS	Main Ground Combat System	UCDP	Uppsala Conflict Data Program
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (VN-Mission in Mali)	UNDP	United Nations Development Programme
<b>N</b>		UNEP	United Nations Environmental Project
NATO	North Atlantic Treaty Organization	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
NDC	Nationally Determined Contributions	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
NGO	Non-Governmental Organization	UNICEF	United Nations Children's Fund
NNWS	Nicht-Nuklearwaffenstaaten	<b>V</b>	
NRO	Nichtregierungsorganisation	V-Dem	Varieties of Democracy
NVV	Nichtverbreitungsvertrag	VDP	Volontaires pour la défense de la patrie
NWZ	Nuklearwaffenfreie Zone	VN	Vereinte Nationen
<b>O</b>		<b>W</b>	
OEWG	Open-Ended Working Group	WD 11	Wiener Dokument 2011
OH-Vertrag	Vertrag über den Offenen Himmel	WFP	UN World Food Programme
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	WTO	World Trade Organization
OVCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen		
<b>P</b>			
PAG	Bayrisches Polizeiaufgabengesetz		
PMCs	Private Military Companies		
PMK	Politisch motivierte Kriminalität		
PPWT	(Draft) Treaty on Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force Against Outer Space Objects		

# 2023 / Noch lange kein Frieden / friedensgutachten

→ PDF

[www.friedensgutachten.de](http://www.friedensgutachten.de)

144

## **BICC** Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Conrad Schetter Director for Research  
Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn  
[www.bicc.de](http://www.bicc.de)

## **HSFK** Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
Prof. Dr. Christopher Daase Stv. Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt  
[www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

## **IFSH** Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Ursula Schröder Wissenschaftliche Direktorin  
Beim Schlump 83, 20144 Hamburg  
[www.ifsh.de](http://www.ifsh.de)

## **INEF** Institut für Entwicklung und Frieden

Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften  
Prof. Dr. Tobias Debiel Stv. Direktor  
Lotharstraße 53, 47057 Duisburg  
[www.uni-due.de/inef](http://www.uni-due.de/inef)

### **Redaktionsleitung**

Dr. Claudia Baumgart-Ochse, HSFK

### **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 <http://dnb.d-nb.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/deed.de>

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen,  
wenden Sie sich bitte an [rights@transcript-publishing.de](mailto:rights@transcript-publishing.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 2023 im transcript Verlag, Bielefeld**

© 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 (Hg.)

Print-ISBN **978-3-8376-6801-8**

PDF-ISBN **978-3-8394-6801-2**

Buchreihen-ISSN **0932-7983**

Buchreihen-eISSN **2751-3866**

<https://doi.org/10.14361/9783839468012>

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier  
mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://transcript-verlag.de>

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter

[www.transcript-verlag.de/vorschau-download](http://www.transcript-verlag.de/vorschau-download)

Gefördert durch

