

F.2 ↙ Friedenspolitische Handlungsspielräume in der Zeitenwende

Wir 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, Sperrern, 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; 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; 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; 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; 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; 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.
Eigene Darstellung.

1