Auftaktpapiere zu gängigen Mythen in der Sicherheits- und Friedenspolitik

Eine Publikation der VDW-Studiengruppe

Europäische Sicherheit und Frieden

Inhalt

Die Studiengruppe stellt sich vor 1

Über „Mythen der etablierten Sicherheitspolitik“ 1

Die „Mythenpapiere“ der Studiengruppe 2

1. Mythos „Die kooperative Weltordnung verfällt“. Tut sie das? (Lothar Brock) 2
2. Mythos „Russland hat die europäische Friedensordnung aufgekündigt.“ (Sabine Jaberg) 10
3. Mythos „Robuste Militärinterventionen können dabei helfen, Konflikte im Globalen Süden zu lösen.“ (Hans-Georg Ehrhart) 17
4. Mythos „Die Bundeswehr ist schlecht ausgerüstet, weil sie zu wenig Geld bekommt.“ (Michael Brzoska) 23
5. Mythos „Rüstungskontrolle ist nicht mehr zeitgemäß.“ (Michael Staack) 28

Literaturverzeichnis 34

Die Studiengruppe stellt sich vor

Die VDW-Studiengruppe „Europäische Sicherheit und Frieden" beschäftigt sich seit 2017 mit den zentralen Zusammenhängen und Herausforderungen der europäischen und globalen Sicherheit. Damit knüpft sie an die Tradition der VDW auf dem Gebiet der kooperativen Sicherheits- und Friedenpolitik an, in der die Wissenschaft eine besondere Rolle spielte. Am Anfang der Gründung der VDW standen Fragen der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle im Vordergrund, was sich insbesondere in der Göttinger Erklärung von 1957 zur atomaren Bewaffnung sowie der Beteiligung an der internationalen Pugwash-Bewegung widerspiegelt.

Inzwischen sind neben der atomaren Bewaffnung neue Sicherheitsrisiken, komplexe Konfliktdynamiken und Krisenkonstellationen hinzugekommen, von der Digitalisierung bis zum Klimawandel. Beschleunigt wird die Entwicklung durch den technisch-wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Ambivalenz wie auch durch ökonomische und soziale Prozesse der Globalisierung. Unter den sich verändernden Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts löst sich die (scheinbare) Stabilität der bisherigen Weltordnung auf; die Herausforderungen für Frieden und Sicherheit in und um Europa nehmen zu. Die Chancen für eine kooperative Weltordnung schwinden. Nationalistische Machtpolitik schürt eine chaotische Dynamik, die die Gefahr eines neuen unkontrollierbaren Wettrüstens steigert, etablierte Formen und Institutionen für den Umgang mit Konflikten schwächt und die Aussicht auf eine nachhaltige europäische Friedensordnung trübt. Anknüpfend an die Tradition der VDW möchte die Studiengruppe durch Analysen, Stellungnahmen und Veranstaltungen dazu beitragen, die komplexen Konfliktdynamiken besser zu verstehen und daraus konstruktive Schlüsse für eine angemessene Friedenspolitik zu ziehen.

Über „Mythen der etablierten Sicherheitspolitik"

Als erstes Projekt setzt sich die Studiengruppe analytisch mit einigen „Mythen der etablierten Sicherheitspolitik" auseinander. Der mehrdeutige Begriff des Mythos bezeichnet hier zu Gewissheiten geronnene Glaubenssätze. Sie fördern politische Entscheidungen, die von problematisierungsbedürftigen Voraussetzungen ausgehen. Es ist Aufgabe der Wissenschaft, Annahmen, die politischen Entscheidungen zugrunde liegen, kritisch zu hinterfragen, zu interpretieren und auf ihre Plausibilität hin zu untersuchen. Es ist evident, dass aus fehlerhaften Annahmen auch hochproblematische Entscheidungen resultieren können. Weitverbreitete Mythen können den Weg zu sachgerechtem gesellschaftlichem Diskurs und guter Politik blockieren.

Einige dieser Gewissheiten als Mythen anzusprechen und zu dekonstruieren, um sie auf diese Weise aufbrechen und mithin korrigieren zu können, ist das Ziel, das sich die Studiengruppe gesetzt hat. Konkrete Handlungsempfehlungen stehen demgegenüber zurück. Entwürfe der Papiere wurden in der Studiengruppe umfassend und zum Teil kontrovers diskutiert. Die Verantwortung für die bewusst pointiert gehaltenen Texte liegen jedoch allein bei den AutorInnen.

Die erste Lieferung enthält Einzelpapiere zu folgenden Themen: die kooperative Weltordnung (Lothar Brock), Russland und die europäische Friedensordnung (Sabine Jaberg), die Effektivität robuster Militärinterventionen im globalen Süden (Hans-Georg Ehrhart), die mangelhafte Ausrüstung der Bundeswehr (Michael Brzoska) sowie die aktuelle Relevanz der Rüstungskontrolle (Michael Staack). Weitere Papiere sind in Vorbereitung. Die Texte bilden auch die Diskussionsgrundlage für einen Sammelband, der für 2020 geplant ist. Darüber hinaus sollen die „Mythenpapiere" eine Grundlage für die Weiterarbeit der Studiengruppe in Form eines Memorandums bilden.

Die „Mythenpapiere" der Studiengruppe

1. Mythos „Die kooperative Weltordnung verfällt". Tut sie das? (Lothar Brock)

„Die Welt ist aus den Fugen". Diese Beobachtung des damaligen deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier aus dem Jahre 2016[1] wird weit geteilt. Sie verbindet sich mit der Klage darüber, dass die kooperative Weltordnung verfällt, die sich in den vergangenen Jahren gebildet habe. Das von den fünf großen Instituten für Friedensforschung herausgegebene Friedensgutachten 2017 erschien unter dem Schwerpunktthema: „Wie lässt sich Gewalt bändigen, wenn die kooperative Weltordnung verfällt?"[2] Der Münchner Sicherheitskonferenz 2019 war das Thema vorgegeben: „Wer wird die Scherben der zerfallenen Weltordnung aufsammeln?" Gemeint war eine Weltordnung, „die sich auf gemeinsame Regeln und Werte verständigt hat".

Inwieweit sind solche Klagen und Fragen über den Verfall einer kooperativen Weltordnung berechtigt? Erfassen sie das gegenwärtige Weltgeschehen? Sind es reale Errungenschaften der Politik auf dem Weg zu einer friedlicheren Welt, die jetzt verloren gehen, oder sind es die Hoffnungen derjenigen, die sich allzu bereitwillig auf Erzählungen über die Möglichkeit substantieller Fortschritte in der Weltpolitik eingelassen haben?

[1] Auswärtiges Amt: Die Welt ist aus den Fugen – was hält uns zusammen? Rede von Frank-Walter Steinmeier beim Bertelsmann Forum, veröffentlicht am 15.02.2016, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160215-bm-bertelsmann-forum/278660, abgerufen am 13. März 2019.
[2] Schoch, Bruno; Heineman-Grüder, Andreas et al. (Hrsg.) (2017): Friedensgutachten 2017. Friedensgutachten, Band 25, Berlin: Lit-Verlag.

John Mearsheimer, der Hauptvertreter des politischen Realismus in den USA, wenn nicht der westlichen Politikwissenschaft insgesamt, prophezeite Anfang der 1990er Jahre, dass das Ende der Konfrontation zwischen Ost und West keineswegs das Ende der Geschichte bedeuten würde (wie Francis Fukuyama es beschwor), sondern die Rückkehr in die traditionelle Machtpolitik der Nationalstaaten eröffnen werde. Ende der 1990er Jahre stellten zwei andere US-amerikanischen Politikwissenschaftler, Jeffrey Legro und Andrew Moravcsik, die Frage: „Is Anybody still a Realist?"[3] Anlass hierzu bot aus ihrer Sicht die Beobachtung, dass der Realismus (als Theorierichtung der Lehre von den internationalen Beziehungen) gegenüber denjenigen, die sich auf das Erbe der Aufklärung beriefen, in die Defensive geraten sei. Die Grundannahmen des Realismus, dass alle Politik hinreichend als Machtpolitik zu beschreiben sei, sei von den Realisten selbst angesichts des sich damals abzeichnenden „Umbruchs in der Weltpolitik" (Ernst-Otto Czempiel) so stark ausdifferenziert worden, dass sie kaum noch als realistische Denkansätze zu erkennen gewesen seien. Sind wir heute in der umgekehrten Situation, dass zu fragen wäre, ob noch irgendjemand *kein* Realist ist und, wenn nicht, ob er es nicht schleunigst werden müsste, um sich noch einen Reim auf die gegenwärtige Entwicklung der Politik machen zu können?

1) Was verfällt: eine kooperative Weltordnung oder die ordnungspolitische Hegemonie der liberalen Demokratien?

Wenn man heute vom (drohenden) Ende der kooperativen Weltordnung spricht, geht man davon aus, dass es bedeutende Fortschritte in diese Richtung gegeben habe, die entsprechenden Errungenschaften heute aber zunehmend in Frage gestellt würden. Für diese Sichtweise der Entwicklung gibt es eine Reihe von Anhaltspunkten. Am Ende des Kalten Krieges stand der Entwurf einer europäischen Friedensordnung, die der ganzen Welt als Vorbild hätte dienen können: die Charta von Paris. Es lohnt sich in den heutigen Zeiten, in denen alle bisherigen Grenzen des Sagbaren gesprengt werden, sich dessen zu vergewissern, was damals sagbar war und gesagt wurde:

> *„Wir, die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, sind in einer Zeit tiefgreifenden Wandels und historischer Erwartungen in Paris zusammengetreten. Das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas ist zu Ende gegangen. Wir erklären, daß sich unsere Beziehungen künftig auf Achtung und Zusammenarbeit gründen werden. Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. Durch den Mut von Männern und Frauen, die Willensstärke der Völker und die Kraft der Ideen der Schlußakte von Helsinki bricht in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an. Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden*

[3] Legro, Jeffrey; Moravcsik, Andrew (1999): Is Anybody still a Realist? *International Security,* 24 (2), 5-55.

Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder."[4]

Die Charta von Paris geriet schnell in Vergessenheit. Im praktischen Zusammenspiel all ihrer Bestimmungen hätte eine kooperative Ordnung in Europa entstehen können – mit Strahlkraft auf die globale Ordnung. Stattdessen pickten sich die Staaten jene Argumente aus der Charta heraus, die sie für eine Stärkung ihrer eigenen Position glaubten nutzen zu können. Die Charta markierte rückblickend eher den triumphalen Höhepunkt der voraufgegangenen Entwicklung (von der Konfrontation zur Verständigung) als einen Aufbruch in eine neue Ära der allseitigen Kooperation (vgl. den Text von Sabine Jaberg).

Immerhin hat es eine ganze Reihe von Zeichen für die Möglichkeit eines solchen Aufbruchs gegeben. Dazu gehören:

- die Weltkonferenzen, die sich dringender Sachfragen der internationalen Politik annahmen (Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte, globale Nachhaltigkeit, Genderfragen, soziale Sicherheit, Urbanisierung) und zivilgesellschaftlichen Gruppen ganz neue Räume für die Beteiligung an der Erörterungen dieser Sachfragen boten;
- eine historisch präzedenzlose Abrüstung der vorher so umstrittenen Mittelstreckenraketen in Verbindung mit neuen Agenden für die Rüstungskontrolle;
- die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der kollektiven Friedenssicherung (robustes Peacekeeping) in Kombination mit dem Auf- und Ausbau ziviler Konfliktbearbeitung (auch als Teil der Gewaltprävention);
- die Zusammenarbeit der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates im Umgang mit innerstaatlichen Konflikten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre (zweiter Golfkrieg 1991, Somalia 1992, Haiti 1994, Bosnien 1995);
- die Einrichtung der Welthandelsorganisation, die seit der Verabschiedung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) seit 1948 auf der Tagesordnung der Welthandelspolitik stand:
- die Einrichtung verschiedener Sondertribunale und vor allem des Internationalen Strafgerichtshofes für die Bestrafung der Verantwortlichen für Völkermord, ethnischen Vertreibungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrehen,
- die Verabschiedung der Millennium Development Goals als Ansatz für einen Perspektivenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit und schließlich auch
- der Entwurf und die Verabschiedung der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) durch den UN-Gipfel von 2005 als Alternative zur „humanitären Intervention".

[4] Deutscher Bundestag: Charta von Paris für ein neues Europa. Treffen der Staats- und Regierungschefs, der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Paris, 1990, https://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf, abgerufen am 13. März 2019.

Dies alles sollten Bausteine für eine neue Verfahrensweise der internationalen Politik unter breiter Beteiligung nicht-staatlicher Kräfte sein, nämlich für „Global Governance" als „Regierung der Welt ohne Weltregierung"[5].

Global Governance war in den 1990er Jahren in aller Munde. Heute droht der Begriff zu einer nostalgischen Floskel zu verkommen:

- Die Rüstungskontrolle befindet sich in einer tiefen Krise;
- die weltweiten Militärausgaben steigen erneut;
- die Spannungen zwischen den alten Antagonisten des Kalten Krieges nehmen wieder zu;
- der Sicherheitsrat ist im Umgang mit Konflikten weitgehend blockiert;
- der Syrienkrieg stellt mehr als alle vorausgegangenen Kriege die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen und die Bedeutung völkerrechtlicher Normen in Frage;
- die Eurokrise und der Brexit schüren eine wachsende Unsicherheit über die Zukunft der ganzen Idee, im Wege der europäischen Einigung Lehren aus der Geschichte zu ziehen;
- die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der Klimapolitik vertieft sich;
- der Multilateralismus in der Handelspolitik weicht – wie in den 1930er Jahren – einer militanten Politik der Vorteilsnahme getreu dem Motto ‚beggar thy neighbour' („pump' Deinen Nachbarn an, nicht mich");
- Grenzen werden geschlossen und befestigt, der Kampf um das Eigene spitzt sich zu, Populismus und Tribalismus breiten sich gerade in den liberalen Demokratien aus.

Beim Vergleich dieser Entwicklungen (damals und heute) ist Folgendes zu beachten: Die normativen Orientierungen und programmatischen Vorstellungen für Global Governance, die in den 1990er Jahren ausformuliert wurden, wurden zwar allgemein geteilt. Es galt der Satz: ‚Democracy is the only game in town'. Die Politisierung dieses allgemeinen Konsenses erfolgte aber weitgehend in der Auseinandersetzung mit den Ordnungsvorstellungen der liberalen Demokratien, denn die liberalen Demokratien waren die einzige Staatengruppe, die am Ende des Kalten Krieges weltordnungspolitisch handlungsfähig war. Die Sowjetunion war zerbrochen, Chinas Führung war durch die brutale Niederschlagung sozialer Proteste auf dem Tiananmen-Platz ideologisch geschwächt (und wirtschaftlich noch nicht hinreichend erstarkt) und in zahlreichen Staaten oder Regionen des globalen Südens sowie auf dem Balkan tobten brutale Kriege um die Neuverteilung von Macht und Reichtum nach dem Zusammenbruch der klientelistischen Strukturen, die während des Kalten Krieges entstanden waren.

Die *konkrete* Bedeutung der allgemein akzeptierten Aufgabenstellung für Global Governance wurde dementsprechend von den liberalen Demokratien geprägt. Sie setzten

[5] Kommission für Weltordnungspolitik: Nachbarn in einer Welt. Bericht der Commission on Global Governance (1995), Bonn: Diez.

die Anerkennung der Menschenrechte und das Bekenntnis zu Freiheit und Demokratie als Standards angemessener Staatlichkeit durch und verknüpften sie mit ordnungspolitischen Vorgaben für eine neo-liberale Weltwirtschaftspolitik („Washington Consensus") und später mit der Forderung eines aktiven Engagement von Partnerstaaten im Kampf gegen den Terrorismus.

Gleichzeitig wurden von den USA und von den mit ihnen kooperierenden „Koalitionen der Willigen" völkerrechtliche (in der UN-Charta ausformulierte) Einschränkungen der eigenen Handlungsfreiheit im Umgang mit Konflikten teilweise ignoriert (Kosovo 1999), teilweise umgangen (Irak 2003). Das lief darauf hinaus, dass unter der Hegemonie der liberalen Demokratien zwar die substantiellen Anforderungen an legitimes Regieren hochgeschraubt wurden (Neudefinition von Souveränität als Verantwortung), die Einführung prozeduraler Normen für die kollektive Umsetzung der substantiellen Normen aber unterblieb (z.B. Verhaltenscodex für Gebrauch des Vetos, Aufwertung der Kompetenzen der Generalversammlung bei Blockaden des Sicherheitsrates). In dieser Frage zogen die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates an einem Strang.

Die Widersprüche der hegemonialen Ordnungsansätze wurden schon frühzeitig durch eine inner-westliche Kritik der Sicherheits- und Weltwirtschaftspolitik der liberalen Demokratien artikuliert. Die Kritik eskalierte insbesondere bei den verschiedenen Verhandlungsrunden der WTO zuweilen zu spektakulären Straßenschlachten, die die Globalisierungskritiker den Veranstaltern boten.

Auch der Umgang mit innerstaatlichen Konflikten entsprach nicht in jedem Fall dem Bild einer kooperativen Weltordnung. Die Kriege gegen Serbien, die Taliban in Afghanistan oder das Regime von Saddam Hussein beriefen sich nur soweit auf die UN-Charta, wie dies aus der Sicht vor allem der USA und Großbritanniens zweckdienlich erschien. Legitimiert wurden diese Auseinandersetzung mit dem Schutz der Menschen vor Massengewalt und der Verbreitung der Demokratie, aber ebenso mit der Abwehr des Terrorismus und einer vorbeugenden Selbstverteidigung.

Darüber wurde zwischen den liberalen Demokratien gestritten – bis hin zu dem Punkt, an dem die Frage aufkam, ob die Nato durch die Bildung von ad hoc-„Koalitionen der Willigen" ersetzt werden würde. Auch auf Nicht-Regierungsebene kam es zu heftigen Auseinandersetzungen darüber, für welche Ordnung die liberalen Demokratien stünden. Das manifestierte sich u.a. im Streit zwischen kontinental europäischen und angelsächsischen Akademikern über die Lehre vom gerechten Krieg, auf die sich die angelsächsischen Kolleginnen und Kollegen im Krieg gegen den Terror beriefen, und damit den legitimatorischen Handlungsspielraum der „willigen" Staaten für unilaterale Gewaltanwendung ausweiteten und das Gewaltverbot der UN-Charta aushöhlten.

Entscheidend für die Einschätzung der gegenwärtigen Lage ist, dass die Widersprüche der hegemonialen Weltordnungspolitik sich neuerdings verstärkt innerhalb

der liberalen Demokratien selbst manifestieren. Nicht nur, dass die Strukturanpassungsmaßnahmen, die in den 1980er Jahren den verschuldeten Staaten des Südens aufgenötigt wurden, nunmehr auch in den liberalen Demokratien selbst mit sozialpolitisch bedenklichen Folgen zum Zuge kommen; nicht nur, dass sich die in diesem Zusammenhang ausgefochtenen Straßenschlachten von damals in neuen Straßenschlachten fortsetzen (Gelbwesten in Frankreich); wichtiger ist, dass die Kritik an den konkreten Erscheinungsformen der Globalisierung heute zu einer breiten Flucht in nationalstaatliches Denken führt und auch politische Eliten verschiedener Länder diesen Fluchtweg einschlagen (Polen, Ungarn, Italien, Frankreich, Großbritannien, USA) – aber nicht, um damit Gemeinwohl und wirtschaftliche Partikularinteressen in ein neues Gleichgewicht zu bringen, sondern um das bestehende Ungleichgewicht im Rückgriff auf national-staatliches Konkurrenzdenken zu stabilisieren. Insbesondere im Falle der gegenwärtigen US-Administration läuft das darauf hinaus, dass hegemoniale in imperiale Politik übergeht: Unter dem Motto „America first" wird eine historisch präzedenzlose Aufrüstungspolitik betrieben, die es offenbar dem, was vom liberal-demokratischen Lager übrigbleibt, erlauben soll, sich einer globalen Machtverschiebung notfalls mit Gewalt zu widersetzen.

2) Was verlieren wir: berechtigte Hoffnungen oder selbstgefällige Illusionen?

In der Theorie der internationalen Beziehungen tobte in den 1990er Jahren ein heftiger Streit. Wie einleitend erwähnt ging es darum, ob das Ende des Ost-West-Konflikts, wie von den Realisten prophezeit, zurück in die alte gewaltbewehrte Staatenkonkurrenz führen würde oder ob es einen substanziellen Wandel der internationalen Politik geben könne. Die Erwartung, dass ein solcher Wandel möglich sei, knüpfte an ein neues Verständnis der Staatenpolitik an: Die Staaten würden durch die anarchische Struktur des internationalen Systems nicht endlos auf eine Politik der militanten Selbstbehauptung festgelegt (wie die *Realisten* behaupteten), vielmehr bestünde zwischen der Struktur des internationalen Systems und der Art und Weise, in der die Staaten ihre Interessen definieren und umsetzen, eine Wechselwirkung. Um ein vielzitiertes Wort von Alexander Wendt abzuwandeln: Die internationalen Verhältnisse sind das, was die Staaten und Gesellschaften aus ihnen machen.

Nach dem friedlichen Ende des Ost-West-Konflikts schien der Spielraum für eine andere Politik erheblich. Ihn galt es zu nutzen und auszubauen. Das sollte nach den Vorstellungen der auf historischen Wandel ausgerichteten Theoretiker durch die Einübung multilateraler Kooperation in Wechselwirkung mit gesellschaftlichem Wandel (Modernisierung), einer zunehmenden transnationalen Interessenverflechtung (Wirtschaft, Umwelt, Sicherheit) und einer dementsprechenden Sozialisierung der Politik geschehen. Solche Erwartungen wurden durch die Politische Philosophie und Theorie unterstützt, insbesondere soweit sie an die Friedensvorstellungen der Aufklärung anknüpften und der

Herausbildung einer neuen kosmopolitischen Gesinnung (in verschiedenen Varianten) das Wort redeten. Immanuel Kant erlebte in diesem Zusammenhang als Vordenker einer globalen Zivilisierung der Politik eine präzedenzlose Zitierkonjunktur. Eine ganze Forschungsrichtung arbeitete sich an der auf Kant zurückgeführten Denkfigur des demokratischen Friedens ab, die auf der Beobachtung beruhte, dass Demokratien (fast) keine Kriege gegeneinander führen, sodass eine fortschreitende Demokratisierung die Perspektive auf eine sehr viel friedlichere Welt eröffnete. Die Beobachtung, dass Demokratien in der Regel keine Kriege gegeneinander führen, wurde sogar zum „Gesetz" der internationalen Politik erhoben. Waren das alles nur selbstgefällige Illusionen, die diejenigen verbreiteten, die damit in den damaligen Konjunkturen des Sagbaren Karriere machen konnten?

Es bestand gerade in Zeiten einer selbstbewussten liberal-demokratischen Hegemonie reichlich Anlass, die Forschung über demokratischen Frieden in eine systematische Beschäftigung mit den laufenden Kriegen der Demokratien zu überführen.[6] Die Ergebnisse waren verschieden zu interpretieren: als Kontextualisierung des Konfliktverhaltens der Demokratien oder als grundlegende Kritik am Theorem des demokratischen Friedens. In beiden Fällen wurde aber die Möglichkeit eines Friedens, der nach Kant mehr sein sollte als eine Zwischenkriegszeit, nicht ausgeschlossen; vielmehr wurde spezifiziert, unter welchen Bedingungen ein solcher Frieden wahrscheinlich sei.

Was diese Bedingungen betrifft, so können die Gründung der Vereinten Nationen und zahlreicher regionaler Organisationen unter ihrem Dach, die Ausdifferenzierung des Völkerrechts, die fast alle Staaten umfassende Konsensbildung über globale Agenden (Sicherheit, Entwicklung, Umwelt, Menschenrechte) als reale Fortschritte der internationalen Politik gelten. Sie haben sich aber nicht zu einer belastungsfähigen kooperativen Weltordnung addiert. Dazu hat Frank-Walter Steinmeier in seiner einleitend zitierten Rede gesagt:

> *„Die Blockkonfrontation ist untergegangen. Aber das Beunruhigende daran ist, dass seitdem keine neue Ordnung an die Stelle der alten gekommen ist. Wir haben gedacht, das machen die Amerikaner jetzt alleine. Das hat nicht richtig funktioniert. Wir Deutschen haben vielleicht etwas unrealistisch gehofft: Na ja, wenn es die alte Zweiteilung nicht mehr gibt, dann verteilt sich die Verantwortung in der Welt auf ganz viele Schultern. Das hat bisher jedoch so auch nicht funktioniert. Und deshalb komme ich zu dem Ergebnis, dass ich sage: Da ist eine alte Ordnung untergegangen. Es ist keine neue Ordnung an die Stelle getreten. Die Welt ist auf der Suche nach einer neuen Ordnung, und diese Suche nach einer neuen Ordnung vollzieht sich eben nicht im Seminardiskurs bei der Bertelsmann-Stiftung oder an deutschen Universitäten, sondern im Ringen um Einfluss, um Dominanz, um Vorherrschaft in*

[6] Geis, Anna; Brock, Lothar; Müller, Harald (Hrsg.) (2006): Democratic Wars. Looking at the Dark Side of Democratic Peace. Houndmills: Palgrave.
Geis, Anna; Müller, Harald; Schörnig, Niklas (Hrsg.) (2013): The Militant Face of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

unterschiedlichen Regionen der Welt, dieses Ringen entlädt sich eben gewaltsam. Und das erleben wir in dieser Zeit in Regionen von Nordafrika und im Mittleren Osten".

Wenn dem so ist, kann man schwerlich vom Verfall einer kooperativen Weltordnung sprechen, sondern nur von dem Manko, dass die alte bipolare Ordnung, die unter dem Dach der Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg entstand und mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion unterging, bisher nicht zur Herausbildung einer neuen Weltordnung geführt hat. Die kooperative Weltordnung ist unter dieser Perspektive nicht etwas, was verloren geht, sondern was noch erst geschaffen werden muss. Unter dieser Perspektive sollte man heute nicht voreilig auf politischen Einstellungen zurückgreifen, die in die weitere Militarisierung der internationalen Politik führen. Dabei können wir daran anknüpfen, dass ein Großteil der Werte, die die liberalen Demokratien forciert haben, von der nicht-westlichen Welt nicht einfach auf den Müllhaufen der Geschichte geworfen, sondern neu interpretiert werden. Wenn die gegenwärtige Regierung in China meint, als Bannerträger des Multilateralismus in der Welthandelspolitik auftreten zu können, muss uns das nicht in einen euphorischen Zustand versetzen. Aber es ist ein Hinweis darauf, dass das Hauptproblem heute nicht die Ablehnung liberal-demokratischer Ordnungsvorstellungen durch nicht-westliche Staaten ist, sondern die Infragestellung dieser Ordnungsvorstellungen in den liberalen Demokratien selbst. Die Ausbreitung nationalistischen Denkens in den Demokratien verweist darauf, dass wachsende soziale Ungleichheit und die Erschütterung von Zukunftserwartungen auch und gerade der Mittelschichten sich in zunehmende Spannungen zwischen den Ländern übersetzen.

3) Fazit

Wir haben es nicht mit dem Zerfall einer kooperativen Weltordnung zu tun, sondern damit, dass jetzt die Widersprüche einer neo- liberalen Weltordnungspolitik zutage treten, die im Bewusstsein eines „Sieges der Demokratie" die Chancen, die das friedliche Ende des Ost-Westkonflikts bot, schlecht genutzt hat. Eine kooperative Weltordnung hat es bisher nicht gegeben. Ob sie entstehen wird, hängt allerdings nicht allein von den bisher dominanten liberalen Demokratien ab, sondern in zunehmendem Maße von der Politik des globalen Südens und insbesondere jener Staaten, die die unmittelbaren „Gewinner" der globalen Machtverschiebungen sind oder sein werden, die sich heute vollziehen.

Auch wenn die kooperative Weltordnung in der heute betrauerten (oder im Rückblick idealisierten) Form nie existiert hat, so hat es doch konkrete Schritte in diese Richtung gegeben. Die erneute Militarisierung der Weltpolitik stellt in Verbindung mit der Ausbreitung von Nationalismus und Populismus diese Fortschritte in Frage. Das sollte nicht zum Anlass genommen werden, sich von den eigenen mühsam begründeten Hoffnungen auf mehr Kooperation und weniger Krieg zu verabschieden und sich einer emotional

befreienden Politik der Stärke anzuschließen. Vielmehr sollte die heutige Politik der liberalen Demokratien daran gemessen werden, inwieweit sie nicht nur den Verlust „ihrer" kooperativen Ordnung beklagen, sondern sich selbst zur kooperativen Ordnung bekennen, und zwar im konzeptionellen Denken *und* in der Praxis (der Sicherheits-, der Umwelt-, der Wirtschafts- und Sozialpolitik). Die kooperative Weltordnung bezeichnet in diesem Sinne eine Agenda, die auch gegen innenpolitischen Widerstand der neuen Nationalisten abgearbeitet werden muss.

2. Mythos „Russland hat die europäische Friedensordnung aufgekündigt." (Sabine Jaberg)

„Russland [stellt] die europäische Friedensordnung offen in Frage"[7], urteilt das Weißbuch 2016, das offizielle Strategiedokument der Bundesregierung. Grund dafür sei die auf der Krim und im Osten der Ukraine „zutage getretene Bereitschaft, die eigenen Interessen auch gewaltsam durchzusetzen und völkerrechtlich garantierte Grenzen einseitig zu verschieben"[8]. Im eher sicherheitspolitischen Vokabular der Brüsseler Gipfelerklärung der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) vom Juli 2018 heißt es ähnlich: „Das aggressive Vorgehen Russlands einschließlich der Androhung und Anwendung von Gewalt zu politischen Zwecken […] untergräbt die euro-atlantische Sicherheit und die regelbasierte internationale Ordnung."[9] Die NATO hingegen setze sich weiterhin für Frieden, Sicherheit und Stabilität im gesamten euro-atlantischen Raum ein.

Zweifellos widerspricht das russische Vorgehen sowohl dem Völkerrecht als auch den Normen, die sich die Teilnehmerstaaten der Konferenz und späteren Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE/OSZE) unterworfen haben. Die Schlussakte von Helsinki (1975) untersagt im dritten Prinzip ihres Dekalogs nicht nur eine gewaltsame, sondern jede *eigenmächtige* Verschiebung von Grenzen durch *äußere* Einwirkung unmissverständlich: „Die Teilnehmerstaaten betrachten gegenseitig alle ihre Grenzen sowie die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich und werden deshalb jetzt und in der Zukunft keinen Anschlag auf diese Grenzen verüben. Dementsprechend werden sie sich auch jeglicher Forderung oder Handlung enthalten, sich eines Teiles oder des gesamten Territoriums irgendeines Teilnehmerstaates zu bemächtigen."[10]

[7] Weißbuch (2016): Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 2016, S. 31.
[8] Ebenda.
[9] Gipfelerklärung von Brüssel. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Brüssel. 11.-12. Juli 2018, Pkt. 2, https://nato.diplo.de/blob/2117930/013c5039a92ee43bd31dd9002d792b3f/erklaerung-gipfeltreffen-bruessel-data.pdf, abgerufen am 19. August 2018.
[10] Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Schlussakte. Helsinki 1975, https://www.osce.org/de/mc/39503?download=true, abgerufen am 25. August 2018.

Aber berechtigen Moskaus unbestreitbaren Verstöße gegen den Normbestand auch zu dem heute auf Endlosschleife gestellten Urteil, Russland habe die europäische Friedensordnung verlassen? Die Frage setzt nämlich die Existenz einer Friedensordnung als empirische Prämisse voraus. Trifft diese Annahme aber überhaupt zu? Dazu gilt es zunächst zu klären, was eine Friedensordnung ausmacht, um danach die seit Ende des Ost-West-Konflikts entstandene Konstellation entsprechend zu reflektieren. Und zu guter Letzt: Welche Handlungsempfehlungen ergeben sich aus dem Befund?

1) Was bedeutet „Friedensordnung"?

Die Antwort auf die Frage setzt die Klärung des Friedensbegriffs voraus. Das ist gar nicht so einfach. Die Spannweite reicht von einem sehr engen negativen Frieden, der sich auf die Abwesenheit von Kriegen bzw. anderen Formen personaler Großgewalt beschränkt, bis hin zu einem sehr weiten positiven Frieden mit teils utopischen Zügen. Ein Blick in die Begriffsgeschichte vermag hier weiterzuhelfen, erhebt sie doch den begründeten Anspruch, eine „Verknüpfung der Geschichte des Denkens und des Sprechens mit der Geschichte der Institutionen, Tatsachen und Ereignisse in Begriffsgefügen"[11] hergestellt zu haben.

In den heutigen Friedensbegriff sind demnach zwei Traditionen eingewandert: Gemäß dem römischen *pax* besteht eine unauflösbare Verknüpfung von Frieden und Recht. Demgegenüber verweist das althochdeutsche *fridu* auf den Gedanken der Schonung und Freundschaft, der sich auch im Frieden als begrifflicher Gegenspieler zu Krieg bzw. Gewalt manifestiert – sogar über Sprachgrenzen hinweg. Erinnert sei hier nur an Leo Tolstois Weltroman „Krieg und Frieden". Der Imperativ der Schonung dämpft die in der *pax* ebenfalls enthaltene Verquickung von Frieden mit Macht und Gewalt. Zusammengenommen definieren die beiden Linien Frieden als ein Verhältnis, in dem sich die Beteiligten als gleichwertige und gleichberechtigte Partner anerkennen und aufeinander Rücksicht nehmen, die sich am deutlichsten in einem gegenseitigen Gewaltverzicht äußert. Letzterer wäre umso verlässlicher gewährleistet, wie auch inklusive Institutionen zur konstruktiven Konfliktbearbeitung ausgebildet würden. Ohne ein Mindestmaß an Vertrauen in und Verantwortung für den Partner sowie die gemeinsamen Institutionen kann Frieden aber nicht gedeihen. Er lässt sich demnach nicht *gegen*, sondern nur *mit* dem Anderen verwirklichen. In diesem Sinne handelt es sich beim Frieden „von vornherein" um einen „soziale[n] Begriff"[12]. Eine Friedens*ordnung* würde die Beziehungen der Staaten auf eine Weise regulieren, in der sich die Implikationen des Friedens nicht nur widerspiegeln, sondern immer weiter fortschreiben. Sie kann nur auf gemeinsam bereitetem Boden

[11] Bödeker, Hans Erich (2002): Reflexionen über Begriffsgeschichte als Methode, in: Ders. (Hrsg.): Begriffsgeschichte, Diskursgeschichte, Metapherngeschichte. Göttingen: Wallstein Verlag, S. 120.
[12] Janssen, Wilhelm (1975): Friede, in: Brunner, Otto et al. (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Bd. 2. Stuttgart: Ernst Klett Verlag, S. 543.

gedeihen: Eine „Friedensordnungspolitik" mit Aussicht auf Erfolg verlangt, dass sie „von allen Beteiligten", so Reinhard Mutz, „als gerecht empfunden" wird.[13]

2) Der Westen blockierte eine Friedensordnung in Europa

Nach Ende des globalen Systemgegensatzes bestand die Chance auf eine inklusive Ordnung, in der sich alle Staaten friedens- *und s*icherheitspolitisch hätten aufgehoben fühlen können. Sie wurde nicht genutzt. Der Mangel bestand dabei weniger im Bereich rechtlicher oder politischer Normen. Es fehlte vor allem an der Bereitschaft zur wechselseitigen Anerkennung und inklusiven Gemeinschaftsbildung. Die Hauptverantwortung hierfür trägt der Westen: Weder wollte er Moskau gleichberechtigt einbinden noch der KSZE die für eine erfolgreiche Krisenbearbeitung nötigen Instrumente bereitstellen. Zwar wurde mit der Pariser Charta 1990 ein institutioneller Grundstock geschaffen, der jedoch nur wenig über die spärlichen Empfehlungen der Londoner NATO-Deklaration hinausging. Weiterreichende Vorschläge der Sowjetunion für einen die gemeinsamen Geschicke lenkenden „Rat für Groß-Europa" scheiterten ebenso wie die Initiativen der Tschechoslowakei für ein kollektives Sicherheitssystem, das auf längere Sicht auch die NATO hätte überflüssig machen sollen. An der politischen Marginalisierung änderten der spätere institutionelle Aufwuchs und die Umbenennung in OSZE nichts. Stattdessen setzte der Westen auf die Ostausdehnung seiner exklusiven Organisationen. NATO und Europäische Union (EU) haben sich mittlerweile bis an die russische Grenze vorgeschoben.

Die dem Kreml zugestandenen Formate stellen keinen gleichwertigen Ersatz für eine inklusive Friedensordnung dar: Im 1997 gegründeten und 2002 weiterentwickelten NATO-Russland-Rat sitzt Moskau sämtlichen Mitgliedern des Bündnisses gegenüber, bleibt aber ohne Einfluss auf dessen Entscheidungen. In der Grundakte von 1997 gab es sich mit dem gleich mehrfach vagen Versprechen zufrieden, dass das „Bündnis in dem *gegenwärtigen* und *vorhersehbaren* Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben *eher* dadurch wahrnimmt, dass es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzlich *substanzielle* Kampftruppen *dauerhaft* stationiert"[14] (Hervorhebung durch SJ). Dass diese ‚Zusage' bereits unter Hinweis auf eine veränderte Sicherheitslage jederzeit widerrufen werden könnte, dürfte Moskau kaum entgangen sein. Gleiches gilt für die Möglichkeit der NATO, sich den ‚Verpflichtungen' durch Ausschöpfung des Interpretationsspielraums zu entziehen: Streng

[13] Mutz, Reinhard (2011): Europäische Friedensordnung, in: Gießmann, Hans-Joachim; Rinke, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Frieden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 225.
[14] Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation. Paris, 27. Mai 1997, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de, abgerufen am 29. August 2018.

genommen drückt ‚eher' zwar eine Präferenz der NATO für die Optimierung der eigenen Streitkräfte aus, was aber eine zusätzliche Stationierung zumindest nicht kategorisch ausschließt. Offen bleibt, wann Kampftruppen ein substanzielles Niveau erreichen, und ab wann eine Stationierung als dauerhaft zu qualifizieren wäre. Mit seiner Unterschrift unter das Dokument arrangierte sich Russland also nicht nur mit der faktischen Asymmetrie, sondern es signalisierte einen Vertrauensvorschuss gegenüber dem Westen. Spätestens mit dem – gegen den erklärten Willen Moskaus geführten – Kosovokrieg der NATO 1999 war davon nicht mehr viel zu spüren.

Wladimir Putins Brandrede gegen die NATO-Osterweiterung auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2007 nährte zwar bei anderen Teilnehmern, darunter dem amerikanischen Verteidigungsminister, Befürchtungen vor einem neuen Kalten Krieg. Doch das Bündnis ignorierte den Warnschuss: Der Bukarester Gipfel im April 2008 beschloss, dass nun auch Georgien und die Ukraine „NATO-Mitglieder werden"[15]. Fortan nahm Russland weder auf die Erwartungen des Westens noch auf das Völkerrecht Rücksicht. Vielmehr versuchte es, sich offen als Ordnungsmacht zu profilieren: Es provozierte nach Einschätzung der EU-Untersuchungskommission den von Tiflis begonnenen Georgienkrieg im August des gleichen Jahres zumindest mit und setzt bis heute seine Verpflichtungen aus dem von der EU vermittelten Waffenstillstand nicht um. Darüber hinaus verleibte es sich in einem Husarenstück die Krim 2014 ein und trieb seither in der Ostukraine ein zweifelhaftes Spiel. Innenpolitisch befindet sich Russland auf autoritärem Kurs. Gewiss trägt Moskau die Verantwortung für sein Agieren. Allerdings spiegelt sich in ihm die Gefahr jeder asymmetrischen Ordnung wider, nämlich dass der zurückgesetzte Partner sich ihr auf Dauer nicht mehr fügt, ja sie mit den Mitteln, die ihm zur Verfügung stehen, zu korrigieren trachtet. Damit hätte der Westen rechnen müssen.

3) Was kann der Westen für eine Friedensordnung tun?

Die Rahmenbedingungen für einen neuen Anlauf zu einer wirklichen Friedensordnung stehen schlecht: Die Beteiligten misstrauen einander zutiefst, weisen sich wechselseitig die Alleinschuld an der Misere zu. Der Kontinent ist auf absehbare Zeit gespalten: Organisatorisch ließe sich die Teilung entweder durch die Aufnahme Russlands in die NATO und EU oder durch deren Auflösung aufheben. Beide Szenarien stehen aber nicht zu erwarten. Sie würden ohnehin weitere Anschlussfragen nach den friedenspolitischen Ambivalenzen im gesamteuropäischen wie globalen Maßstab aufwerfen.

Wenngleich alle Beteiligten in der Pflicht stehen, die Abwärtsspirale zu stoppen, stünde es dem Westen gut an, den ersten Schritt zu tun. Die Rückkehr zur asymmetrischen

[15] Gipfelerklärung von Bukarest auf dem NATO-Gipfel am 3. April 2008. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 3. April 2008 in Bukarest, Pkt. 23, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/PeriodischerBericht/StichworteSicherheitspolitik/2008/Anlagen/sipo-maer-apr.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 29. August 2018.

Kooperation durch Wiederbelebung des fast zwei Jahre stillgelegten NATO-Russland-Rates reicht dazu nicht. Nötig wären vielmehr Schritte, in denen sich die Prinzipien einer Friedensordnung spiegeln. Dabei geht es im Kern um die Anerkennung als gleichwertige und gleichberechtigte Partner sowie die Bereitschaft zur Rücksichtnahme, die einen Verzicht auf die Androhung oder gar Anwendung militärischer Gewalt einschließt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen im Folgenden einige Vorschläge unterbreitet werden. Die Antwort auf die Frage, ob Russland auf sie einzugehen bereit wäre, kann jedoch nur Moskau geben.

3.1 Eingeständnis des eigenen Beitrags zu den konfrontativen Beziehungsmustern

Der Westen müsste seinen eigenen Beitrag an der Verfestigung konfrontativer Beziehungsmuster insbesondere durch die Verweigerung einer inklusiven Friedensordnung erkennen, um ihn praktisch abbauen zu können. Er hätte ihn aber auch politisch einzuräumen, um Russland eine qualitativ neue Dialogbereitschaft zu signalisieren. In diesem Sinne weist Donald Trumps Feststellung, *beide* Seiten hätten im Umgang miteinander Fehler gemacht, zumindest in die richtige Richtung. Dieses Zugeständnis des amerikanischen Präsidenten löste jedoch nicht zuletzt in den USA Empörung aus. Trump hätte, so etwa der republikanische Senator Jeff Flake, den USA „die Schuld an Russlands Aggressionen gegeben“ [16], sie mithin *allein* dafür verantwortlich gemacht. Derartige Reaktionen zeigen, wie groß die Zumutung teilweise noch empfunden wird, das eigene Verhalten gegenüber Russland zu hinterfragen. Zudem hätte aus der Selbstkritik eine politische Praxis zu folgen, die strategisch angelegt, multilateral eingebettet und institutionell unterfüttert sein müsste. Nur so kann eine Verlässlichkeit entstehen, die auch schwankende Gemütslagen bzw. wechselnde Kalküle beider Präsidenten zu überdauern vermag. Davon kann derzeit keine Rede sein. Die Aufkündigung des INF-Vertrags sowohl durch die USA als auch durch Russland geht jedenfalls in die falsche Richtung.

3.2 Behebung normativer und praktischer Asymmetrien

Die Politik des Westens ist bislang durch normative und praktische Asymmetrien gekennzeichnet. Sie gesteht Mitgliedern, Kandidaten oder Schützlingen des eigenen ‚Clubs‘ einen größeren rechtlichen wie politischen Spielraum zu. Drei Beispiele mögen diese Behauptung illustrieren.

Das *erste* wäre der Georgienkrieg 2008. Schon früh qualifizierte die Bundesregierung ihn einzig als Zäsur im Verhältnis der EU zu Russland, nicht jedoch gegenüber Tiflis. Ähnlich bewertete die NATO bei ihrem Gipfeltreffen im darauffolgenden

[16] Ross, Andreas; Schmidt, Friedrich: Fremdschämtage in Washington, in: FAZ vom 18. Juli 2018.

Jahr allein Russlands Aktionen als Infragestellung grundlegender OSZE-Prinzipien, wohingegen sie das Beitrittsversprechen gegenüber Georgien bekräftigte und eine substanzielle Vertiefung der Beziehungen würdigte. Dabei hatte Tiflis außer dem völkerrechtlichen Gewaltverbot auch das Memorandum über einen allseitigen Gewaltverzicht sowie das humanitäre Völkerrecht mehrfach verletzt.

Der Gewaltkonflikt in der Ostukraine seit 2014 fungiert als *zweites* Beispiel. Nach Erkenntnissen der OSZE-Beobachtermission verstößt auch Kiew gegen die Minsker Abkommen. Anstatt daraus wirkliche Konsequenzen abzuleiten, bekennt sich die NATO bis heute zu ihren Beitrittszusagen an die Ukraine und führt mit ihr weiterhin gemeinsame Manöver durch. Außerdem wird deutlich: Moskau allein kann gar nicht die Voraussetzungen herstellen, die die EU seit März 2015 für die Aufhebung der gegen Russland gerichteten Sanktionen verlangt, nämlich die vollständige Umsetzung der Minsker Abkommen. Dazu bedürfte es der Mitwirkung der Ukraine.

Das *dritte* Beispiel wären die Luftschläge der USA, Großbritanniens und Frankreichs im April 2018 als Reaktion auf den mutmaßlichen Giftgasangriff des Assad-Regimes. Nach Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags gilt dieser Militäreinsatz in Fachkreisen „*einhellig als völkerrechtswidrig*"[17] (Hervorhebung im Original). Deutschland hatte sich zwar nicht an den Luftschlägen beteiligt, die Bundesregierung billigte sie aber als „verhältnismäßig" und „erforderlich" [18], ohne den Rechtsverstoß zu monieren. Insbesondere das Verteidigungsministerium spekuliert mittlerweile sogar über eine Mitwirkung der Bundeswehr an einem neuerlichen Vergeltungsschlag, was laut einer weiteren Studie der Wissenschaftlichen Dienste übrigens auch gegen das Grundgesetz verstieße. Derartige normative wie praktische Asymmetrien müssten beendet werden. Das bedeutet: Der Westen hätte sich selbst konsequenter an Völkerrecht, politische Vereinbarungen und die von ihm vielfach zitierte regelbasierte Ordnung zu halten und sie allen Akteuren gleichermaßen abzuverlangen – und zwar auch dann, wenn sie sich in einem Konflikt mit Russland befinden.

3.3 Verzicht auf Kooperationsblocker

Der Westen sollte auf Positionen verzichten, die Kooperation dauerhaft blockieren würden. Dazu gehört die unverzügliche Rückgabe der Krim an die Ukraine, wie von der US-Regierung gefordert. Dieser Punkt ist besonders heikel. Denn die Anerkennung der Annexion stellt ebenfalls keine friedenspolitische Option dar. Also gilt es nach Alternativen

[17] Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag: Sachstand: Völkerrechtliche Implikationen des amerikanisch-britisch-französischen Militärschlags vom 14. April 2018 gegen Chemiewaffeneinrichtungen in Syrien (WD 2-3000-048/18.). S. 5, https://www.bundestag.de/blob/551344/f8055ab0bba0ced333ebcd8478e74e4e/wd-2-048-18-pdf-data.pdf, abgerufen am 26. August 2018.

[18] Mit der Sicherheit der Entfernung, in: FAZ vom 16. April 2018.

zu suchen. So böte sich eine Regelung an, wonach die Bewohner der Krim über ihre staatliche Zugehörigkeit selbst entscheiden dürften – diesmal allerdings unter internationaler Aufsicht etwa der OSZE. Russland und die Ukraine wären darauf zu verpflichten, das Ergebnis anzuerkennen. Dieses Vorgehen verlangte beiden Staaten einschließlich der Krim-Bevölkerung einiges ab, läge aber noch im Bereich des Zumutbaren. Die Schlussakte von Helsinki sollte mit ihrem Prinzip VIII zum Selbstbestimmungsrecht der Völker im Zusammenspiel mit Prinzip V zur friedlichen Streitbeilegung einen normativen Rahmen aufspannen können, der es den Kontrahenten ermöglicht, auch ein unerwünschtes Resultat zu akzeptieren.

3.4 Einseitige Schritte zur militärischen Entspannung

Insbesondere die NATO könnte einseitige Schritte einlegen, die Russland die Bereitschaft signalisieren, Sicherheit wieder miteinander gewährleisten zu wollen, anstatt sie gegeneinander zu ruinieren. Die aktuelle Anlehnung an die Harmel-Strategie von 1967, die Abschreckung und Dialog miteinander zu verzahnen sucht, reicht dazu nicht aus. Das Problem wird dadurch verschärft, dass die Allianz das Hauptdefizit derzeit in ihren militärischen Fähigkeiten zur Landes- und Bündnisverteidigung sieht – und nicht etwa in ihrer mangelnden Dialog- und Kooperationsbereitschaft. Nicht Aufrüstung und Abschreckung, sondern Abrüstung und Entspannung täten jedoch auf beiden Seiten not. Die NATO könnte eine entsprechende Bereitschaft durch verschiedene Maßnahmen unterstreichen, die als Vorgriff auf eine künftige Friedensordnung einer anderen Logik als der der einseitigen Sicherheit folgten.

Hier seien nur einige illustrierende Beispiele angeführt: Das Bündnis hätte *erstens* die Option, auf seine in Warschau 2016 beschlossene „verstärkte Vornepräsenz in Estland, Lettland, Litauen und Polen“[19] zu verzichten, die eine Abkehr von der NATO-Russland-Grundakte bedeutet. Da deren ‚Verpflichtungen‘ allerdings recht vage gehalten sind, fällt es dem Bündnis leicht, hier – im Unterschied zu Moskau – keinen Verstoß zu erblicken. Vier Bataillone stellen eben keine „Kampftruppen ‚in substantieller Größe‘“[20] dar, so Generalsekretär Jens Stoltenberg lapidar. Dementsprechend wäre die in der Grundakte definierte Schwelle nicht überschritten. Wenngleich eindeutige Definitionen und Messgrößen fehlen, überschreitet nach Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags „die geplante Kombination aus vier Bataillonen unter NATO-Kommando und einer zusätzlichen US-amerikanischen Panzerbrigade diese Grenze“[21]. Die in Sprache wie

[19] Gipfelerklärung von Warschau. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Warschau. Warschau, 8. und 9. Juli 2016, Pkt. 40., https://www.auswaertiges-amt.de/blob/267228/4026ac9587ebb387bd578a9b74fd91f2/gipfelerklaerungwarschau2016-data.pdf, abgerufen am 29. August 2018.

[20] Kein Verstoß gegen Nato-Russland-Akte, in: FAZ vom 03. Juni 2016.

[21] Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag: Ausarbeitung: Zulässigkeit rotierender Truppen in den östlichen Mitgliedstaaten der NATO (WD 2-3000-077/16). S. 8,

Praxis gefundene Regelung kaschiert das Unterlaufen weiterer in der Grundakte enthaltenen ‚Zusagen' kaum noch: Zwar soll die mittlerweile verlegte US-Brigade „nicht dauerhaft stationiert"[22] werden, wie im Dokument vorgegeben. Allerdings würde sie „jeweils binnen eines Jahres durch neue Kräfte in der gleichen Größenordnung ersetzt"[23]. Offenkundig liefe das aber genau auf jene militärische Dauerpräsenz hinaus, die gemäß Grundakte eigentlich untersagt wäre.

Zweitens ließen sich die Beitrittszusagen an Georgien und die Ukraine unter Hinweis auf die veränderte Sicherheitslage auf unbestimmte Zeit suspendieren, um friedenslogische Alternativen zur fortgesetzten NATO-Osterweiterung zu entwickeln und umzusetzen.

Drittens müssten die Verteidigungshaushalte gemäß den weichen Formulierungen der Gipfelerklärung von Wales 2014 nicht auf zwei Prozent des Bruttoinlandproduktes erhöht werden, denn die Bündnismitglieder wollten sich lediglich auf diese Größe „zubewegen"[24]. Vielmehr könnten die Etats bei der aktuellen Summe eingefroren werden. Die 900 Mrd. US-Dollar, die alle 29 NATO-Staaten im Jahre 2017 zusammengenommen für ihr Militär ausgegeben haben, entsprachen immerhin 52 Prozent des weltweiten Aufwands. Das sollte auf absehbare Zeit genügen.

3. Mythos „Robuste Militärinterventionen können dabei helfen, Konflikte im Globalen Süden zu lösen." (Hans-Georg Ehrhart)

Wir leben in einer globalisierten, vernetzten und interdependenten Welt, die bei allen positiven Errungenschaften auch sehr konfliktreich ist. Darum haben in den letzten drei Jahrzehnten insbesondere die Staaten des Globalen Nordens verstärkt militärisch interveniert, d.h. sie haben militärische Mittel zur Erreichung politischer Ziele in einem anderen Land eingesetzt. Mal überwog das Allgemeininteresse, dann wurde mit UN-Mandat interveniert, mal das Eigeninteresse, dann ohne UN-Mandat. Die Interventionen finden in einer „Weltrisikogesellschaft" statt mit dem deklarierten Ziel, globalen Sicherheitsrisiken wie beispielsweise Terrorismus oder Staatszerfall zu begegnen. Dabei wird die Welt oftmals in einem binären Schema imaginiert: Auf der einen Seite die bedrohte Zone des Friedens, die die demokratischen Staaten des Globalen Nordens umfasst, auf der anderen Seite die

https://www.bundestag.de/blob/433612/086dbea48fe4aa67d522df6817d48470/wd-2-077-16-pdf-data.pdf, abgerufen am 06. September 2018. Gleichwohl erkennt die Studie keinen Verstoß gegen die Bestimmungen der Grundakte, da diese weitere Einschränkungen mache. Beispielsweise wirke die geplante Rotation der Einheiten einer *dauerhaften* Stationierung in festen Standorten entgegen.

[22] Amerikanische Armee beginnt mit Stationierung, in: FAZ vom 7. Januar 2017.

[23] Ebenda.

[24] Gipfelerklärung von Wales. Treffen des Nordatlantikrats auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs in Wales. Wales, veröffentlicht am 5. September 2014, Pkt. 14, https://docplayer.org/37660566-Gipfelerklaerung-von-wales.html, abgerufen am 29. August 2018.

bedrohliche Zone des Konflikts, die die nicht-demokratischen Staaten des Globalen Südens einschließt. Auch das Weißbuch der Bundesregierung folgt diesem Schema, das es wie folgt näher beschreibt:

> *„Politische, ethnische, religiöse sowie konfessionelle Auseinandersetzungen und Bürgerkriege prägen das internationale Sicherheitsumfeld in einem Krisenbogen von Nordafrika über die Sahelzone, das Horn von Afrika, den Nahen und Mittleren Osten bis nach Zentralasien." Die konfliktbeladenen Staaten in dieser Region stellen demnach aus mehreren Gründen ein Sicherheitsproblem dar: Sie können ihre innere und äußere Sicherheit nur eingeschränkt aufrechterhalten, kommen ihrer Schutzverpflichtung gegenüber ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern nicht nach, bieten terroristischen Organisationen Rückzugsgebiete, begünstigen Kriminalität, Menschenhandel und illegalen Waffenhandel und schaffen Räume, „die sich der internationalen Ordnung entziehen. Diese Einflussgrößen tragen wesentlich zu krisenhaften Entwicklungen weltweit bei – so auch auf dem afrikanischen Kontinent und im Nahen und Mittleren Osten."*

Folglich muss es, so fährt das Weißbuch fort, „[u]nserer Sicherheitspolitik (...) darum gehen, in den betroffenen Regionen legitime politische Strukturen zu stärken und widerstandsfähiger zu machen"[25], und zwar durch einen „vernetzten Ansatz", der zivile und militärische Instrumente verbindet. Denn: „Auch in Zukunft wird es aber immer wieder Situationen geben, in denen erst ein robustes, völkerrechtlich legitimiertes militärisches Eingreifen der Diplomatie den Weg zu akzeptablen politischen Lösungen freimacht."[26]

Auch wenn das Wort „Intervention" kein einziges Mal im Weißbuch auftaucht, ist genau das gemeint: militärisches Eingreifen. Interventionspraktiken und Rechtfertigungsgründe der Staaten des Globalen Nordens haben sich allerdings immer wieder geändert. Die Phase des Kolonialismus kennzeichnet die Inbesitznahme auswärtiger Territorien und die Unterwerfung, Vertreibung oder Ermordung der ansässigen Bevölkerung. Es ging u.a. um wirtschaftlichen Gewinn, Sicherung von Rohstoffen, Machtrivalität und Prestige. Die Kolonialzeit endet formal mit der Gründung der Vereinten Nationen als Konzept gleichwertiger Nationen, dauerte faktisch aber deutlich länger. Der Ost-West-Konflikt führte zum Kalten Krieg und zum Gleichgewicht des Schreckens und im Süden zu einer Überlagerung lokaler Konflikte durch den machtpolitischen und ideologischen Großkonflikt. Militärische Interventionen erfolgten im Norden zum System- und Machterhalt, im Globalen Süden zur System- und Machterweiterung, wobei indirekte Methoden wie die Nutzung von Proxies und verdeckte Operationen bevorzugt wurden.

In der Phase nach dem Ende des Kalten Krieges und bis in die 2000er Jahre hinein, also auf dem Höhepunkt der unipolaren Weltordnung mit der unbestrittenen Führungsmacht USA, verstärkte sich die Interventionstätigkeit. Die Art der Interventionen

[25] Die Bundesregierung, Weißbuch (2016): Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, 2016, S. 39.
[26] Ebenda, S. 61.

veränderte sich zunächst im Rahmen der Vereinten Nationen von traditionellem Peacekeeping zu robusten, also den Einsatz militärischer Zwangsmittel erlaubende „Friedensoperationen". Demokratisierung und wirtschaftliche Liberalisierung sollten zu einer Ausdehnung der Zone des Friedens führen. Später intervenierten die Großmächte vermehrt eigenmächtig. Das weitgehende Scheitern der Demokratisierungsversuche und das Erstarken von Staaten wie China, Russland und anderer aufstrebender Mächte sowie von illiberalen Ideen und Praktiken wie islamischer Fundamentalismus, Terrorismus und Autoritarismus führten zu mehr machtpolitischer Rivalität. Nationenbildung durch Demokratisierung ist seitdem dem bescheideneren Ziel der Stabilisierung im Sinne von Stärkung und Unterstützung der Regierung, wie etwa in Afghanistan, Mali oder in Syrien gewichen. Die Staaten des Globalen Nordens passen ihre Interventionspraktiken an, indem sie verstärkt aus der Distanz (z.B. Luftschläge), indirekt (z.B. Ausbildung und Ausrüstung) und verdeckt (z.B. Spezialkräfte) operieren, während die Staaten des globalen Südens für *boots on the ground* zuständig sind.

Haben die verschiedenen Interventionspraktiken seit Ende der 1980er Jahre zur Lösung von Konflikten im Globalen Süden beigetragen? Angesichts der dürftigen Bilanz lässt sich sagen: Es kommt darauf an. Es gab zwar vereinzelte Erfolge, wie etwa die UN-Intervention in Mozambique zur Unterstützung der Umsetzung des Friedensabkommens 1992-1994. Diese erfolgte nach dem klassischen Peacekeepingansatz, der auf der Unparteilichkeit der intervenierenden Partei und dem Einverständnis der Konfliktparteien beruht. Davon zu unterscheiden sind robuste Einsätze zur Erzwingung des politischen Ziels. Diese sind mittlerweile üblich, ob mit oder ohne UN-Mandat. Die Tatsache, dass die Zahl der Interventionen in interne Konflikte sich seit 9/11 mehr als verdoppelt hat, belegt zunächst, dass insbesondere die Staaten des Globalen Nordens interventionsfreudiger geworden sind. Die dabei erlittenen eigenen Verluste waren zwar gering. Doch die strategisch-politischen Ziele wurden oftmals nicht oder nur partiell erreicht. Das Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) hat festgestellt, dass Gewaltkonflikte durch Interventionen häufig mehr Opfer fordern, länger dauern und schwieriger durch eine Verhandlungslösung beizulegen sind[27]. Dieser Befund weckt erhebliche Zweifel am Sinn von robusten Militärinterventionen und den sie stützenden Rechtfertigungsgründen. Weitere Argumente verstärken diese Zweifel:

1) Historische Argumente

Die Staaten des globalen Nordens haben eine lange Geschichte des Kolonialismus und Imperialismus. Dabei waren Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ebenso an der Tagesordnung wie Rassismus, Unterwerfung und Ausbeutung. Sie tragen Mit-

[27] SIPRI (2016): Yearbook 2016. Stockholm: Oxford University Press, S. 118.

verantwortung für strukturelle Verwerfungen in den Ländern des Südens. Diese abbauen zu helfen ist primär eine entwicklungs-, handels- und wirtschaftspolitische Aufgabe. Zudem entspricht das vom globalen Norden propagierte westfälische Staatsmodell nicht den politischen und gesellschaftlichen Realitäten der meisten Staaten im globalen Süden, die durch gewachsene hybride politische Ordnungen gekennzeichnet sind. Es grenzt an Hybris zu erwarten, dass eine Entwicklung, die in Europa ca. 400 Jahre dauerte und äußerst konfliktreich verlief, sich im globalen Süden in wenigen Jahren durch robuste Interventionen und technokratische Praktiken externer Akteure umsetzen ließe. Die Entwicklung eines Staatswesens (welcher Art auch immer) ist nun einmal ein langwieriger und sehr kontroverser politischer Prozess, bei dem es um die allgemein akzeptierte Verteilung von Macht geht. In diesen von außen einzugreifen erfordert Verständnis und Respekt für die jeweilige hybride Ordnung und langen Atem, aber keinen militärischen Zwang.

2) Völkerrechtliche Argumente

Die UN-Charta verbietet in Artikel 2,7 die Intervention in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staats. Allgemein gilt das Prinzip der souveränen Gleichheit nach Artikel 2,1 UNCh., also der Unabhängigkeit bei der Ausübung der Staatsgewalt. Unabhängigkeit und Intervention schließen sich aus. Zudem besteht nach Artikel 2,4 UNCh. ein umfassendes Gewaltverbot. Dieses erlaubt nur zwei Ausnahmen: ein Beschluss des Sicherheitsrats nach Kapitel VII oder die Wahrnehmung des individuellen oder kollektiven Selbstverteidigungsrechts nach Artikel 51 UNCh. Die nach neuerem Rechtsverständnis existierende Schutzverpflichtung des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern erlaubt es anderen Staaten eben nicht, unter Berufung auf die Norm *Responsibility to Protect* (R2P) ohne vorherige Autorisierung durch den Sicherheitsrat militärisch zu intervenieren. Der Libyenintervention 2011 war die erste Militärintervention, die der UN-Sicherheitsrat unter Berufung auf R2P mandatiert hat. Sie war möglicherweise auch die letzte dieser Art, weil sie zwar völkerrechtlich legal war, aber zu einem politischen und gesellschaftlichen Desaster führte. Das eine Desaster verursachte die Umdeutung des politischen Ziels von der ursprünglich angestrebten Schutzverantwortung für die Bevölkerung von Bengasi zu einem *regime change*, das andere war die Konfliktverschärfung im Innern mit der Folge des Staatszerfalls. Gleichwohl: Eine regelbasierte internationale Ordnung erfordert im Zweifel den Vorrang der Legalität vor der Legitimität, weil sonst der Selbstermächtigung Tür und Tor geöffnet würde.

3) Sicherheitspolitische Argumente

Das Argument, man müsse an der Quelle der Bedrohung oder des Risikos militärisch eingreifen, sonst kämen sie zu uns, überzeugt nicht. Eher ist es umgekehrt: Durch das militärische Eingreifen läuft man Gefahr, zum Ziel von militärischem Gegenhandeln zu werden, und zwar sowohl im Einsatzland als auch zu Hause. Manche Probleme, die hierzulande als Sicherheitsbedrohung wahrgenommen werden, wie die zunehmende Fluchtbewegung nach Europa, werden teilweise durch die gewaltsame Konflikteinwirkung verschärft. Zudem stellt sich die Frage, um wessen Sicherheit es denn eigentlich geht. Der Erfolg der jüngsten Interventionen ist mehr als fraglich. Sie haben etwa in Afghanistan, Irak, Libyen und Syrien zu mehr Unsicherheit geführt, im Kongo oder in Somalia hat sich auch nach jahrelangen Interventionen nichts Grundlegendes verändert. Versuche der Stabilisierung wie etwa in Mali oder in der Zentralafrikanischen Republik schlagen fehl oder kommen nicht wirklich voran, weil die dem Konflikt zugrundeliegenden Ursachen komplex und struktureller Art sind. Sie lassen sich deswegen weder durch bessere finanzielle und personelle Unterstützung der Interventen noch durch bessere zivil-militärische Koordinierung und länger andauernde Interventionen lösen. Grundvoraussetzung ist der Wille der lokalen Akteure, die Konfliktursachen mit externer Unterstützung kooperativ zu bearbeiten.

4) Entwicklungspolitische Argumente

Der oft gebrauchte eingängige Slogan zur Rechtfertigung militärisch gestützter Interventionen lautet: „Ohne Sicherheit keine Entwicklung, ohne Entwicklung keine Sicherheit". Was im Prinzip richtig ist, erweist sich aber in der Praxis oft als problematisch oder gar falsch. Ein Grund dafür ist, dass die sicherheitspolitische Logik letztlich überwiegt. Ausdruck davon ist, dass beispielsweise in Afghanistan der überwiegende Teil der externen Finanzmittel für die Gewährleistung von Sicherheit ausgegeben wird. Bei der Bevölkerung kommt wenig an, was zu Frustration und zu Ablehnung führen kann. Militärisch gestützte Staatsbildung ist letztlich nichts anderes als der vergebliche Versuch von *social engeneering*, das sich bereits in den 1970er Jahren in den westlichen Gesellschaften als untauglich erwiesen hat. Geht es nur um die Stabilisierung einer Regierung, so besteht die Gefahr, dass hinter der staatlichen Fassade nicht die gewünschte *local ownership*, sondern korrupte und autoritäre Eliten gestärkt werden. Diese verhindern auch eine demokratische Reform der Sicherheitssektoren und nutzen deren Ertüchtigung zur Stärkung der eigenen Macht.

5) Demokratietheoretische Argumente

Demokratie heißt Herrschaft des Volkes. Das Volk gibt sich eine Verfassung und wählt Repräsentanten auf Zeit, die dann als Treuhänder über politische Fragen entscheiden. Das Volk kann über Parteien oder direkt-demokratische Elemente an der politischen Willensbildung teilnehmen. Es hat ein Recht auf innere Selbstbestimmung und die Freiheit der Eigenentwicklung. Die konkrete Gestaltung des inneren Selbstbestimmungsrechts obliegt den betroffenen Staatssubjekten, die frei über die eigene Staats- und Regierungsform entscheiden. Von außen forcierter militärisch gestützter Staatsaufbau, sei es nach erzwungenem Regimewechsel oder durch die Unterstützung einer autoritären oder demokratischen Regierung, widerspricht dem inneren Selbstbestimmungsrecht. Begeht die Regierung allerdings Vergehen gegen die eigene Bevölkerung, die vom UN-Sicherheitsrat als untragbar eingestuft werden, so könnte dieser auch militärische Zwangsmaßnahmen beschließen. Ob diese dann dazu beitragen, den Konflikt zu lösen, hängt von den konkreten Umständen ab. Letztlich verfügen UN-mandatierte oder gar UN-geführte Einsätze zwar über eine höhere rechtliche wie ethische Legitimation als eigenmächtige Interventionen der Großmächte ohne UN-Mandat. Die praktischen Schwierigkeiten bei der Konflikttransformation bleiben aber die gleichen, solange die lokalen Konfliktparteien die Intervention nicht unterstützen.

6) Ethische Argumente

Statt die Probleme der Staaten des Globalen Südens durch militärisch gestützte Interventionen lösen zu wollen, wäre es ratsamer, mehr Mittel für friedliche Konfliktregelung und die Entwicklung des Ziellandes einzusetzen. Zudem ist es fraglich, ob es moralisch gerechtfertigt ist, Soldaten und Nichtkombattanten zu töten bzw. deren Tod als „Kollateralschaden" in Kauf zu nehmen, um andere Menschenleben zu retten. Auch ist zu hinterfragen, ob ein Staat seine Bürger zur Rettung anderer in den Krieg schicken darf, ohne dass seine eigene Existenz auf dem Spiel steht. Die vielfältigen Pathologien externer Interventionen machen es außerdem wahrscheinlich, dass diese mehr Schaden als Nutzen verursachen. Grundsätzlich gilt, dass ein guter Grund und die rechte Absicht zur ethischen Rechtfertigung nicht ausreichen. Es müssen auch noch die Kriterien der Proportionalität, der nicht-militärischen Konfliktlösungsmöglichkeiten und der Erfolgsaussichten beachtet werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass robuste militärische Interventionen in der Regel nicht dazu beitragen, Konflikte im Süden zu lösen. Sie verstärken und verlängern eher die Probleme. Daraus folgt aber nicht, dass die internationale Gemeinschaft nichts tun sollte. Sie kann und sollte notfalls auch militärisch intervenieren, wenn die völkerrechtlichen,

politischen und ethischen Voraussetzungen erfüllt sind. Traditionelles Peacekeeping sollte dabei angesichts der Pathologien gegenüber der robusten Friedenserzwingung den Vorrang haben. Viel wichtiger wäre es aber, den friedlichen Wandel von Gesellschaften zu unterstützen. Die entsprechenden Friedensstrategien sind alle bekannt, z.B. Frieden durch Recht, Frieden durch Demokratie, Frieden durch Interdependenz, Frieden durch internationale Institutionen, Frieden durch Verteilungsgerechtigkeit, Frieden durch Mediation, Frieden durch Diplomatie, Frieden durch Konfliktprävention, Frieden durch hybride, traditionelle und moderne Elemente verbindende politische Institutionen oder Frieden durch Entwicklung. Eine durchdachte und abgestimmte Kombination dieser Friedensstrategien könnte eher dabei helfen, Konflikte im Süden (und nicht nur dort) zu lösen.

4. Mythos „Die Bundeswehr ist schlecht ausgerüstet, weil sie zu wenig Geld bekommt." (Michael Brzoska)

Mangel an Zelten für die Nato-Eingreiftruppe, mehr Waffensysteme in Reparatur als im Betrieb, nagelneues Gerät, das nicht funktioniert: Die Mängelliste der Bundeswehr ist lang, wenn es um fehlende oder nicht funktionierende Ausrüstung geht. Wer sich für Details interessiert, findet sie etwa in den Jahresberichten des Wehrbeauftragten des Bundestages. Um nur ein Beispiel aus dem Jahresbericht für 2018 zu zitieren: Nur 50 Prozent der Flotte von A400M Transportflugzeuge war einsatzbereit[28]. Das stellt zwar eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Jahr 2017 dar, als keiner der ab Ende 2014 gelieferten A400M einsatzbereit war[29], ist aber für einen Flugzeugtyp, der neu vom Hersteller kommt, ein Armutszeugnis. Die Luftwaffe ist daher weiterhin auf Transall-Transportflugzeuge angewiesen, die zwischen 1965 und 1972 gefertigt wurden. Eigentlich sollten sie schon länger durch A400M abgelöst sein. Aber seit der ersten parlamentarischen Befassung mit dem Projekt A400M hat sich das Vorhaben nach Angaben des Verteidigungsministeriums um 149 Monate, oder mehr als zwölf Jahre, verzögert. Ohne dass, wie dem Bericht des Wehrbeauftragten zu entnehmen ist, die Flugzeuge technisch ausgereift sind.

Dieses Beispiel ist keineswegs singulär, sondern im Gegenteil repräsentativ für Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr. Der Durchschnitt der zeitlichen Verzögerungen bei der Beschaffung von Großprojekten betrug Ende 2018 fünf Jahre und drei Monate[30]. Ein

[28] Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten – Jahresbericht 2018. Berlin, Januar 2018, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/072/1907200.pdf, abgerufen am 20. Juli 2019.
[29] Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten – Jahresbericht 2017. Berlin, Februar 2018, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf, abgerufen am 20. Juli 2019
[30] Bundesministerium der Verteidigung: 8. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten. Berlin, Dezember 2018, https://www.bmvg.de/resource/blob/29586/9c5a53095d16e8b603244bb2623aa4dd/20181207-achter-ruestungsbericht-data.pdf, abgerufen am 20. Juli 2019.

Wert, der sich in den letzten Jahren, trotz vielfältiger Ankündigungen und Bemühungen um Reformen im Beschaffungsprozess, nicht verbessert hat. Ende 2014 etwa lag er für die damals relevanten Großprojekte bei viereinviertel Jahren[31], also noch unter dem für 2018. Die Verzögerungen und Kostenüberschreitungen beim A400M sind nicht das Ergebnis von zu wenig Geld für die Bundeswehr. Wiederholt sind für den A400M zusätzliche Mittel vom Bundestag zur Verfügung gestellt worden. Dasselbe gilt für andere Beschaffungsvorhaben. Der mangelnde Klarstand bei vielen Waffensystemen ist vorrangig Problemen eines Beschaffungsprozesses geschuldet, in dem andere Ziele verhindern, dass das im Koalitionsvertrag vom März 2018 wiederholte Ziel „Die Bundeswehr beschafft, was sie braucht, und nicht, was ihr angeboten wird."[32] Vorrang hat. Auch das Versprechen aus dem „den Soldatinnen und Soldaten die bestmögliche Ausrüstung zur Verfügung (zu) stellen"[33] ist, ist ähnlich belastbar, wie es ähnliche Ankündigungen der Vergangenheit waren. An dieser Prognose ändern auch weder die bereits beschlossenen noch weit höhere Rüstungsausgaben, wie von der Verteidigungsministerin und anderen gefordert[34], nur bedingt etwas.

Mit mehr Ausgaben steigen die Möglichkeiten, Probleme mit Geld zu kaschieren. Aber sie erhöhen auch die Bereitschaft, neue Vorhaben aufzulegen, die wieder dieselben Probleme unrealistischer Planungshorizonte und massiver Kostenüberschreitungen wie die laufenden Projekte. Die Verbesserung der Ausrüstung der Bundeswehr bleibt dabei auf der Strecke. Das ist jedenfalls die Erfahrung mit den steigenden Rüstungsausgaben der letzten Jahre, in denen sich die Lage zwar bei einigen Vorhaben verbessert hat, aber insgesamt über alle Vorhaben gleich geblieben ist. Der Grund: die Beschaffung „der bestmöglichen Ausrüstung" für die Bundeswehr verhindert nicht in erster Linie Geldmangel, sondern strukturelle Probleme. Sie lassen sich mit drei Sachverhalten erklären: dem Primat *deutscher* Rüstungstechnologie, dem Hang zum Unmöglichen und der Interessenkollusion zwischen Militär und Rüstungsindustrie.

[31] Bundesministerium der Verteidigung: 1. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten. Berlin, März 2015, https://www.bmvg.de/resource/blob/15370/b82baa1404875461aa69d021df7b01a5/b-07-01-02-downoad-1-ruestungsbericht-data.pdf, abgerufen am 20. Juli 2019.

[32] Die Bundesregierung: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 19. Legislaturperiode. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1, S. 158, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

[33] Ebd., S. 156.

[34] Die Bundeskanzlerin hat mehrfach ihre Unterstützung für die Forderung von Verteidigungsministerin nach deutlichen Steigerungen der Verteidigungsausgaben über das hinaus deutlich gemacht, was bisher in der Haushaltsplanung des Bundes festgeschrieben ist, etwa bei der Vorstellung der Eckpunkte des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr im September 2018. In einer vom Verteidigungsministerium herausgegeben Broschüre zu ausgewählten Grundlinien der Konzeption der Bundeswehr eine solche Erhöhung bereits graphisch dargestellt: https://www.bmvg.de/resource/blob/26546/befaf450b146faa515e19328e659fa1e/20180731-broschuere-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf, S. 9, abgerufen am 20. Juli 2019.

1) Zum Primat deutscher Rüstungstechnologie

Zwar gibt es immer wieder offizielle Bekenntnisse zur Auswahl der besten Angebote und zum offenen Wettbewerb unter Rüstungsfirmen, aber in der Praxis wird streng darauf geachtet, dass deutsche Firmen von den Aufträgen möglichst weitgehend profitieren. Entweder direkt, in dem sie die Aufträge erhalten, oder indirekt dadurch, dass sie sie sie in einem Umfang an internationalen Konsortien beteiligt sind, das dem Volumen der Beschaffung der Bundeswehr entspricht. Die Formel dafür heißt „juste retour". Diese Art von „Gerechtigkeit" führt aber dazu, dass Kosten und technologische Fähigkeiten bei der Auftragsvergabe zweitrangig sind. Da nicht nur Deutschland nach diesem Prinzip verfährt, werden in vielen Staaten ineffiziente Produktionskapazitäten mit indirekten Subventionen erhalten, die die Laufzeiten von Projekten erhöhen und die Kosten von Waffensystemen für die Steuerzahler erhöhen.

2) Der Hang zum Unmöglichen

Rüstungstechnologie ist oft Hochtechnologie. Moderne Waffensysteme sollen bei ihrer Einführung die allerneuesten Innovationen im Bereich Materialien, Elektronik, Informatik usw. inkorporieren. Diesem Wunschdenken vieler Militärs steht allerdings die Realität entgegen. Viele Waffensysteme funktionieren bei ihrer Einführung nicht oder nicht wie geplant. Die mangelnde volle Einsatzfähigkeit bei den A400M etwa ist darauf zurückzuführen, dass die Hersteller, Airbus und die beteiligten Triebwerksfirmen, damit technisch überfordert sind, ihre Versprechungen einzuhalten[35]. Andere Waffensysteme sind bei ihrer Einführung hingegen nicht mehr auf dem neuesten Stand. Das liegt vor allem daran, dass Rüstungsgüter häufig in kleinen Stückzahlen über längere Zeiträume in quasi-handwerklicher Fertigung hergestellt werden. Bestimmte Parameter, etwa für die Elektronik, müssen dann relativ früh im Herstellungsprozess festgelegt werden, damit weitere Herstellungsschritte eingeleitet werden können. So nutzen etwa die Bordcomputer in den ab 2005 neu eingeführten Eurofighter Motorola-Rechenchips, die in zivilen Anwendungen nicht mehr verkauft wurden[36].

Dort wo größere Stückzahlen hergestellt werden, tritt eine Veralterung bei Einführung weniger häufig auf, weil Anpassungen an technologische Entwicklungen schneller umgesetzt werden können. Beide Probleme, sowohl das der technologischen Überforderung wie das der Veralterung bei Einführung betrifft Hersteller, die wenig Erfahrung haben, zwar häufiger als die anderen. (Das ist im Übrigen ein weiterer Grund, warum das Primat deutscher Rüstungstechnologie es verhindert, dass die Bundeswehr die

[35] Ministerium sieht militärische Einsatzfähigkeit des A400M gefährdet, in: Reuters vom 8. Mai 2017.
[36] Zu den Motorola 68020 Mikroprozessoren, die erstmals 1984 auf den (zivilen) Markt kamen, nachzulesen unter: https://web.archive.org/web/20141127103445/http://typhoon.starstreak.net/Eurofighter/sensors.html, Internet Archive Wayback Machine, abgerufen am 20. Juli 2019.

bestmögliche Rüstungstechnologie erhält.) Aber auch Herstellern mit viel Erfahrung sind die genannten Probleme nicht fremd. So sind die Verzögerungen und Kostenüberschreitungen, die der US-amerikanische Rechnungshof regelmäßig für Bestellungen des Pentagons ermittelt, nur etwas geringer als die, welche in Deutschland zu verzeichnen sind. Offensichtlich steigen mit den finanziellen Mitteln, die für Beschaffungen zur Verfügung stehen, auch die technologischen Ansprüche und Erwartungen an die Hersteller. Die strukturellen Probleme bleiben, wenn auch auf höherem Niveau technologischer Innovation.

Die nahe liegende Idee, technologisch weniger riskante, dafür bewährte Waffensysteme zu bestellen, hat in der Beschaffungspraxis hohe Hürden. Sie widerspricht dem gemeinsamen Interesse von Militärs, die glauben über die mordernste Rüstungstechnologie verfügen zu müssen, und Rüstungsindustrie, die sich auf Kosten der Steuerzahler an Technologien versuchen kann, die sie noch nicht beherrscht. Das Ergebnis sind überlange Projektlaufzeiten und enorme Kostenüberschreitungen.

3) Interessenkollusionen zwischen Militär und Rüstungsindustrie

Militärs und Rüstungsindustrie haben in vieler Hinsicht gemeinsame Interessen. Das wird bereits an der Art deutlich, wie die meisten Beschaffungen für Großprojekte laufen. Die zu Projektbeginn vereinbarten Kosten werden möglichst niedrig angesetzt. Das ermöglicht es, viele Projekte im Haushalt des Verteidigungsministeriums unterzubringen und erhöht die Bereitschaft im Bundestag, den Vorhaben zuzustimmen. Die Verträge sehen vor, dass „Preiseskalationen" berücksichtigt werden können. Die Rüstungsfirmen können damit steigende Kosten geltend machen und die Militärs können nachträglich Wünsche für Veränderungen einbringen. Ein einmal begonnenes Projekt kann, selbst wenn die Kosten aus dem Ruder laufen, kaum noch gestoppt werden. Am Ende stehen dann deutlich höhere Beschaffungskosten. Für die Anfang 2018 laufenden Großprojekte gibt das Verteidigungsministerium eine durchschnittliche Kostensteigerung von 26 Prozent an.

Theoretisch sinnvoller als solche Kosten-Plus-Verträge sind Festpreisverträge. Die Praxis zeigt aber deren Grenzen. So wurden 2003 Festpreise für den A400M vereinbart. Im Jahr 2009 offenbarte der Hersteller EADS seine großen technischen und finanziellen Schwierigkeiten und drohte aus dem Vorhaben auszusteigen. Es kam zu Neuverhandlungen mit erheblichen Preiserhöhungen. Insgesamt gab es beim A400M bis Ende 2018 offiziell Kostenüberschreitungen von 19 Prozent[37]. Trotzdem bleibt der A400M für die Firma ein Verlustgeschäft. Das hat die Bereitschaft in der Rüstungsindustrie, sich auf Festpreisverträge einzulassen, deutlich vermindert. Die regelmäßigen aber zu Projektbeginn nicht

[37] Bundesministerium der Verteidigung: 8. Bericht des BMVG zu Rüstungsangelegenheiten. Berlin, Dezember 2018, https://www.bmvg.de/resource/blob/29586/9c5a53095d16e8b603244bb2623aa4dd/20181207-achter-ruestungsbericht-data.pdf, zuletzt abgerufen am 20. Juli 2019.

budgetierten Kostensteigerungen haben Auswirkungen auf den Haushalt. Sie führen zu ungeplanten Ausgaben. In der Summe bedeutet dies, dass, bei Berücksichtigung der zu erwartenden Kostenüberschreitungen, durchgängig mehr an Rüstungsprojekten läuft, als was im Haushalt finanziert werden kann. Wenn dann nicht durch Umschichtungen im Haushalt mehr Geld zur Verfügung gestellt wird, müssen Projekte gestreckt oder noch nicht begonnene gestrichen werden. Das ist wiederum nicht mit der Idee vereinbar, der Bundeswehr die „bestmögliche" Ausrüstung zur Verfügung zu stellen. Häufig sind es dann die weniger spektakulären Vorhaben, wie z.B. Zelte für die NATO-Eingreiftruppe, für die kein Geld mehr vorhanden ist. Zwar könnten theoretisch mit mehr Geld gestreckte und gestrichene Projekte finanziert werden, aber auch das funktioniert, wie die Beschaffungspraxis zeigt, nur bedingt, da mit mehr Geld auch die Erwartungen in der Bundeswehr und die Anforderungen an die Rüstungsindustrie steigen. Diese können aber nicht mit den Kapazitäten der Hersteller befriedigt werden, die im internationalen Wettbewerb nicht Schritt halten können. Das Ergebnis bleibt gleich: nicht zu wenig Geld ist das Problem, sondern die Logik einer überambitionierten, am nationalen Primat festklebende Beschaffungspolitik. In absoluten Werten sind die Kostenüberhänge bei steigenden Beschaffungsausgaben sogar noch höher als zuvor.

Die seit 2014 eingeleiteten Reformmaßnahmen im Beschaffungswesen bringen manche Verbesserung, aber ändern nichts an den genannten strukturellen Problemen. Und auch mehr Geld ändert prinzipiell nichts am Problem langer Projektverzögerungen und Kostensteigerungen. Die Beispiele anderer Staaten, einschließlich solcher, die sehr viel Geld für die Rüstung ausgeben, deuten an, wie schwierig es ist, Beschaffungsprozesse so zu gestalten, dass sie die Versprechungen erfüllen, wie sie auch im Koalitionsvertrag von 2018 zu finden sind.

Jedoch lassen sich Elemente für eine Neuausrichtung der Beschaffungspolitik, die diesen Zielen näherkommt, benennen. So ist es, erstens, grundsätzlich sinnvoll, vom Primat deutscher Fertigung Abstand zu nehmen und Rüstung dort zu beschaffen, wo sie am kostengünstigsten eingekauft werden kann. Damit das auch langfristig so bleibt, müssen Monopolbildung und politische Abhängigkeiten mitbedacht werden. Im Ergebnis spricht dies für die Förderung des Wettbewerbs auf einem europäischen Markt für Rüstung. Ein zweites Element zielt auf die Bereitschaft der Bundeswehr ab, bewährte Waffensysteme zu akzeptieren, statt auf noch nicht beherrschte technische Neuheiten zu warten. Auch die Bereitschaft zur gemeinsamen Beschaffung mit anderen Staaten, vorranging in Europa, statt dem Bestehen auf Sonderanfertigungen für die Bundeswehr, würde helfen. Schließlich muss, drittens, auch das Interessengeflecht derjenigen, die über Beschaffungen entscheiden, zur Rüstungsindustrie entzerrt werden. Das betrifft personelle Aspekte, wie sie sich etwa in der Zusammensetzung der relevanten Ausschüsse des Deutschen

Bundestages spiegeln, ebenso wie strukturelle Fragen, wie etwa die Rechtsgrundlagen zur Prüfung von Angeboten.

5. Mythos „Rüstungskontrolle ist nicht mehr zeitgemäß." (Michael Staack)

Rüstungskontrolle ist, so eine schon seit längerem vor allem in den USA vertretene Sichtweise, ein Auslaufmodell. In der Macht-, System- und Rüstungskonkurrenz gegen die neuen autoritären Großmächte China und Russland helfe nur entscheidende militärische Überlegenheit, in einem multipolaren System sei das Ziel der Rüstungskontrolle ohnehin nicht mehr erreichbar, neue Rüstungstechnologien seien qualitativ so komplex, dass sie nicht zu regulieren seien; kurz: Rüstungskontrolle sei nicht mehr zeitgemäß[38].

1) Die Rüstungskontrolle befindet sich in der Krise, weil ihr ordnungspolitischer Wert nicht mehr anerkannt bzw. geschätzt wird

Tatsächlich befindet sich das in den vergangenen Jahrzehnten entstandene System von Rüstungskontrollvereinbarungen in einer tiefen Krise. Die Gefahr eines völligen Zerfalls in nächster Zeit ist höchst realistisch. Damit steht für die internationale Ordnungspolitik sehr viel auf dem Spiel. Eine Reihe von Rüstungskontrollverträgen zwischen den damaligen Weltmächten USA und Sowjetunion konnten bereits von den 1960er bis zu den 1980er Jahren, noch im Zeichen des Ost-West-Konflikts und angestoßen durch die Schockwirkung der Kuba-Krise (1962), abgeschlossen werden. Dazu gehörten die beiden großen Abkommen zur Begrenzung von Nuklearwaffen (SALT I und II 1972 bzw. 1979), der Vertrag über das Verbot von Raketenabwehrsystemen (ABM-Vertrag 1972) oder der Vertrag über die vollständige Abrüstung von landgestützten nuklearen Mittelstreckenwaffen (INF-Vertrag 1987)[39]. Ein weiterer, großer Rüstungskontrollschub erfolgte in den 1990er Jahren. Zu den wichtigsten Vereinbarungen aus dem Jahrzehnt nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes zählen START I (1991) und START II (1993), der KSE-Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa (1990), die Konvention über das vollständige Verbot von Chemiewaffen (1993) und das Abkommen zum Verbot von Landminen (1997). Alle diese Vereinbarungen sind bzw. waren mit Maßnahmen der Vertrauensbildung durch

[38] Als derzeit einflussreichster Repräsentant solcher Auffassungen kann John Bolton gelten, seit März 2018 Nationaler Sicherheitsberater von US-Präsident Trump und in der Administration von George W. Bush (2001-2009) Staatssekretär für Abrüstung und Rüstungskontrolle bzw. Botschafter bei den Vereinten Nationen. Vgl. Bolton, John (2008): Surrender Is Not an Option. Defending America in the United Nations and Abroad, New York; Cirincione, Joseph: John Bolton is a serial arms control killer. In: The Washington Post vom 1. Februar 2019.

[39] Vgl. Holik, Josef (2017): Abrüstung als Wegbereiter der Wende in Europa. Berlin: Duncker & Humblot.

Transparenz, Verifikation und Inspektion verbunden, die durch Vertragsbeendigungen ersatzlos entfallen[40].

Die Abkehr von der Rüstungskontrolle setzte bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein. Rückblickend kann die einseitige Aufkündigung des ABM-Vertrags durch die US-Administration von Präsident George W. Bush (2002) als Wendepunkt gelten. Eine überwältigende Mehrheit der Entscheidungsträger bei Republikanern und Demokraten im Kongress war zu dem Ergebnis gekommen, dass der Schutz des eigenen *Homelands* und die Schaffung neuer nuklearer Optionen gegenüber konkurrierenden Mächten (vor allem gegenüber Russland) wichtiger waren als die Aufrechterhaltung der im ABM-Vertrag vereinbarten wechselseitigen Verwundbarkeit, die eine zentrale Grundlage der bisherigen nuklearen Abschreckungslogik darstellte. Zwar kam es auch nach dieser Vertragskündigung noch zum Abschluss neuer amerikanisch-russischer Abkommen über strategische Rüstungskontrolle (SORT 2002 und New Start 2011), aber die Geschäftsgrundlage zwischen den beiden größten Nuklearwaffenbesitzern war mit dem Ende von ABM und dem nachfolgenden Aufbau einer russische Sicherheitsinteressen beeinträchtigenden Raketenabwehr im Bereich der Rüstungskontrolle zumindest teilweise entfallen. Diese Entwicklung trug auch dazu bei, dass Russland den KSE-Vertrag 2015 suspendierte und damit faktisch verließ. Im Mai 2018 kündigten die USA einseitig das erst 2015 vereinbarte Abkommen zur Kontrolle des iranischen Nuklearprogramms (JCPoA) auf – ein Schritt, dessen negative Auswirkungen auf die internationale Ordnungspolitik, weit über die Rüstungskontrolle hinaus, noch nicht zu übersehen sind.

In Bezug auf den INF-Vertrag haben sich USA und Russland mit wechselseitigen Vorwürfen der Vertragsverletzung überzogen, bevor US-Präsident Trump im Oktober 2018 den Austritt seines Landes aus dem Abkommen ankündigte[41]. Nach der formellen Vertragskündigung Anfang Februar 2019 läuft dieser Vertrag Anfang August 2019 aus. Die Verbündeten der USA in der NATO wurden informiert, nicht konsultiert, machten sich den US-amerikanischen Standpunkt einer nur bei Russland liegenden Vertragsverletzung aber gleichwohl zu eigen. Seit Jahren ignorieren die Nuklearwaffenbesitzer ihre im Vertrag über nukleare Nichtverbreitung (NVV) festgelegte Abrüstungspflicht. Tatsächlich könnte das gesamte System der Rüstungskontrolle bald vor seinem Ende stehen.

Trifft also die These zu, dass Rüstungskontrolle aus den eingangs genannten Gründen nicht mehr zeitgemäß ist?

[40] Für einen Überblick zur Entwicklung dieses Politikfelds nach dem Ende des Ost-West-Konflikts siehe: Neuneck, Götz (2012): Nichtweiterverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle. In: Michael Staack (Hrsg.), Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 737-785.
[41] Vgl. Kühn, Ulrich; Péczeli, Anna (2017): Russia, NATO, and the INF Treaty. *Strategic Studies Quarterly*, 11 (1), S. 66-99.

2) Ist Rüstungskontrolle mit autoritären Mächten nicht mehr erreichbar?

Das Argument, Rüstungskontrolle sei mit autoritären Mächten nicht machbar und gegen diese helfe nur militärische Überlegenheit, ist alles andere als neu und wurde bereits in den 1950er und 1960er Jahren vertreten, bevor der Rüstungskontrollprozess begann. Auch die Sowjetunion war schließlich autoritär. Dem damals begonnenen Rüstungskontroll-prozess lag die Einsicht zugrunde, dass Überlegenheit angesichts der potenziellen Zerstörungskraft von Atomwaffen nicht mehr erreichbar sei. Stattdessen sollte Stabilität durch vertragliche Selbstbindungen angestrebt werden. Daran hat sich grundsätzlich nichts geändert. Ein Wettrüsten der USA bzw. des Westens mit Russland und China wird angesichts der bereits vorhandenen Potenziale und Ressourcen zu wachsender Unsicherheit führen, nicht aber zu dauerhafter Überlegenheit oder sogar Dominanz – wie von der Trump-Administration in letzter Zeit wieder offen proklamiert[42]. Auch muss das politische Rational hinterfragt werden, dass Russland und China ihrerseits eine militärische Überlegenheit anstrebten. Russland ist dazu schon ökonomisch nicht in der Lage, auch wenn es sich gern als Weltmacht präsentiert. China rüstet zwar auf (oder, im Verhältnis zu den USA, nach), sieht seine Hauptaufgabe aber weiterhin in der Entwicklung des eigenen Landes. Beide Staaten, Russland noch stärker als China, sind zur Rüstungskontrolle grundsätzlich bereit. Es kommt hinzu, dass auch die bisherige Bilanz der USA in Bezug auf Überlegenheitspolitik wenig überzeugend ist. In Ostasien hat sich Washington Vorschlägen für eine multilaterale, die Region umfassende Rüstungskontrolle stets grundsätzlich verweigert. Der Aufstieg Chinas und das heutige Wettrüsten in der Region wurden damit nicht verhindert. Alle Argumente sprechen dafür, dass das Streben nach militärischer Überlegenheit in der neuen Großmächtekonkurrenz ebenso wenig erfolgreich sein wird wie es dies zu Zeiten des Ost-West-Konflikts gewesen ist.

3) Schließen sich Rüstungskontrolle und Multipolarität aus?

Plausibler erscheint das Argument, dass Rüstungskontrolle in einer multipolaren Welt mit mehreren militärisch relevanten Machtzentren schwieriger zu erreichen sei als zwischen nur zwei Weltmächten wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Ein differenzierter Blick auf unterschiedliche Kategorien der Rüstungskontrolle führt jedoch zu einer Modifikation dieses Befunds. Nach wie vor verfügen die USA und Russland über 90 Prozent der Nuklearwaffen und damit über eine außerordentlich große Regelungsmacht, die nicht abhängig ist von der Einbeziehung Dritter. Auch das Argument, Rüstungskontrolle sei sinnlos ohne Einbeziehung Chinas, bedarf der kritischen Hinterfragung, denn Chinas nukleare Kapazitäten sind (im Vergleich zu den USA und Russland) begrenzt. Dennoch ist es zweifellos sinnvoll, die

[42] Vgl. Rudolf, Peter (2018): US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten. SWP-Studie 2018/S 06, Mai 2018, Berlin.

aufsteigende Macht in diesen Prozess zu integrieren. In anderen, nichtnuklearen Kategorien sind sogar weltweite Vereinbarungen zustande gekommen, etwa wie bereits erwähnt die Chemiewaffenkonvention und das Landminenverbot. Multilaterale Rüstungskontrollverhandlungen gestalten sich zwar in der Regel komplexer und komplizierter als bilaterale, werden aber erfahrungsgemäß geprägt durch Schlüsselmächte oder -allianzen, die den Verhandlungsprozess strukturieren und steuern können. Angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen sollte die rüstungskontroll-fördernde Rolle von nichtstaatlichen Akteuren (wie ICAN, der Bewegung für das Verbot von Atomwaffen) nicht überschätzt werden, aber sie bleibt immerhin grundsätzlich bestehen. Unzweifelhaft ist es schwieriger geworden, regionale Rüstungskonkurrenzen (wie in Europa oder Ostasien) zu regulieren, zumal wenn diese in eine übergeordnete globale Machtkonkurrenz eingepasst werden können. Rüstungskontrolle ist kein einfach zu bewerkstelligender Prozess. Die Rahmenbedingungen der heutigen multipolaren Welt gestalten die Aufgabe tatsächlich komplizierter. Sie bleibt aber unverändert lösbar. Am stärksten trifft dies immer noch auf die Kategorie der Nuklearwaffen zu[43].

4) Können neue Technologien nicht mehr durch Rüstungskontrolle erfasst und reguliert werden?

Neue Technologien seien kaum noch rüstungskontrollpolitisch zu erfassen, lautet das dritte Argument, mit dem begründet wird, dass Rüstungskontrolle nicht mehr zeitgemäß sei. Für diese These lassen sich tatsächlich einige überzeugende Gründe anführen. Bereits zu Zeiten des Ost-West-Konflikts wurde seitens der Friedensforschung kritisch angemerkt, dass qualitative Verbesserungen der Rüstungspotenziale nicht in die Rüstungskontrolle einbezogen worden seien. Dadurch, so die damalige Kritik, seien neue Instabilitäten entstanden. Zu den rüstungskontrollpolitisch schwer zu regulierenden Bereichen gehört heute die gesamte Cybersphäre[44]. Der Einsatz von Cyberwaffen kann Infrastrukturen ausschalten, Gesellschaften destabilisieren und die Vorwarnzeiten so verkürzen, dass dadurch die Eskalationsgefahr kaum noch kontrolliert werden kann. Ebenso wie automatisierte Waffensysteme wirken sie allesamt hochgradig destabilisierend. Diese Risiken wären aus der Sicht der Hochrüstungsbefürworter logisch nur hinnehmbar, wenn die Waffentechnologien der jeweils anderen Seite erfolgreich ausgeschaltet werden könnten. Für diese Annahme spricht sehr wenig. Stattdessen scheint sich zwischen den großen Akteuren ein neues „Gleichgewicht des Schreckens" zu entwickeln: die Folgewirkungen bei der Ausschaltung z.B. von Infrastrukturen im Cyberraum wären so weitreichend und unkalkulierbar, dass die Inkaufnahme eines Gegenschlags nicht

[43] Dazu weiterführend: Neuneck, Götz (2018): Nukleare Rüstungskontrolle: Stand und zentrale Herausforderungen. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 11 (4), S. 581-601.
[44] Vgl. Burgers, Tobias; Scott Robinson, David Ryland (2018): Keep Dreaming: Cyber Arms Control is Not a Viable Policy Option. *Sicherheit und Frieden*, 36 (3), S. 140-145.

akzeptabel erscheint. Mit dieser Konstellation wäre eine Grundbedingung für erfolgreiche Rüstungskontrolle auch in Bezug auf neue Waffentechnologien erfüllt. Allerdings bedürfte es sowohl eines entsprechenden politischen Willens als auch eines Mindestvertrauens in die Ernsthaftigkeit bzw. Verlässlichkeit des Gegenübers. Beides scheint derzeit nicht gegeben zu sein. Rüstungskontrolle in bestimmten Bereichen neuer Technologien ist deshalb nicht unmöglich geworden, aber gegenwärtig nur äußerst schwer zu erreichen. Nicht zeitgemäß wird sie auch deshalb nicht.

5) Rüstungskontrolle in der Defensive – vor allem in den USA

Das Konzept der Rüstungskontrolle befindet sich vor allem deshalb in einem permanenten Verteidigungsmodus, weil es von starken Kräften im politischen System der USA grundsätzlich abgelehnt wird. Diese Fundamentalopposition gab es schon seit Jahrzehnten, sich durchsetzen und mehrheitsfähig werden konnte sie aber erst in den vergangenen 15 Jahren. Die vorübergehende Unipolarität des internationalen Systems und der nach wie vor bestehende militärtechnologische Vorsprung der Vereinigten Staaten gegenüber allen anderen Mächten haben zu dieser Mehrheitsfähigkeit entscheidend beigetragen. Die prinzipiellen Rüstungskontrollgegner halten an der Vorstellung dauerhaft erreichbarer militärischer Überlegenheit fest, wollen zu diesem Zweck das *Homeland* USA zu einer uneinnehmbaren Festung ausbauen (nicht zuletzt durch eine umfassende Raketenabwehr), lehnen eine Ebenbürtigkeit jeder anderen Macht ab (sei es die untergegangene Sowjetunion, das heutige China oder die Europäische Union) und verfolgen das Ziel einer immerwährenden Weltvorherrschaft, der *primacy* ihres Landes. Die Begrenzung von Rüstung und die Anerkennung legitimer Sicherheitsinteressen anderer Mächte haben in einem solchen Denken keinen Platz. Es ist nicht auszuschließen, dass sich mit der Zeit auch die aufsteigende Weltmacht China an diesem Rollenvorbild der USA orientiert. Auch in Russland hat die Bereitschaft zum Risiko zugenommen, wie nicht zuletzt das Streben Moskaus nach Hyperschallwaffen zeigt. Mit seiner jüngst erhobenen Forderung, eine „Dominanz" der Vereinigten Staaten im Weltraum herzustellen, hat sich US-Präsident Trump zu den Doktrinen der grundsätzlichen Rüstungskontrollgegner bekannt. Die etablierte Mehrheitsfähigkeit einer solchen Einstellung in den USA, nicht aber neue und nicht mehr bearbeitbare Herausforderungen an die Rüstungskontrolle stellen für dieses Konzept die größte Herausforderung dar. Wer militärische Überlegenheit auch im Nuklearzeitalter für möglich hält, kann auf solche, als „überholt" dargestellte Strategien verzichten.

6) Rüstungskontrolle: nicht nur zeitgemäß, sondern eine Überlebensfrage der Menschheit

Für den, der eine multipolare Welt als Wirklichkeit ansieht und anerkennt, dass Superiorität im Zeichen der Existenz von Nuklearwaffen nicht erreicht werden kann, bleibt Rüstungskontrolle ein nicht nur sinnvolles, sondern unverzichtbares Instrument internationaler Ordnungspolitik [45]. Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle tragen zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung bei, indem sie die Rüstungsentwicklung wechselseitig transparent und berechenbarer gestalten. Rüstungskontrolle kann durch geeignete Maßnahmen (z.B. gesicherte Vorwarnzeiten) die Stabilität in Krisensituationen entscheidend erhöhen. Ebenso kann sie dazu beitragen, dass Investitionen in Rüstung frei werden für andere und wesentlich sinnvollere Aufgaben wie beispielsweise: gerechte Entwicklung, gute Bildung, Gesundheitsvorsorge. Es waren nicht zuletzt solche Einsichten, Erfahrungen und Überlegungen, die führende Staatsmänner in der ganzen Welt (in Deutschland Egon Bahr, Hans-Dietrich Genscher, Helmut Schmidt und Richard von Weizsäcker) vor einem Jahrzehnt dazu veranlassten, energisch für eine Neubelebung der Rüstungskontrolle einzutreten und sogar für die langfristige Abrüstung aller Atomwaffen zu werben.

An der Richtigkeit dieser Zielvorstellung hat sich nichts geändert. Die Kontrolle von Rüstung und das Eintreten für weitergehende Abrüstung bleibt eine Überlebensfrage der Menschheit[46]. Das atavistische Denken der Hochrüstungsbefürworter in verschiedenen Staaten dieser Erde demonstriert augenfällig, dass mindestens auf diesem Gebiet geistig-intellektuell nicht Anschluss gefunden wurde an den humanen Fortschritt durch Friedensbildung und Interessenausgleich, menschen- und umweltdienliche Technologien sowie die Herausbildung einer „Weltinnenpolitik" (Carl Friedrich von Weizsäcker). Sehr wahrscheinlich ist Rüstungskontrolle heute zeitgemäßer als jemals zuvor, wenn der Frieden in einem komplexer gewordenen internationalen System gewährleistet werden soll.

[45] Vgl. Müller, Harald; Schörnig, Niklas (2006): Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos.
[46] Vgl. Weapons of Mass Destruction Commission (Hrsg.) (2006): Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms, Stockholm.

Literaturverzeichnis

Zu 1. (Lothar Brock):

Auswärtiges Amt: *„Die Welt aus den Fugen – was hält uns zusammen?" – Rede von Außenministier Frank-Walter Steinmeier beim Bertelsmann Forum*. Veröffentlicht am 15.02.2016, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160215-bm-bertelsmann-forum/278660, abgerufen am 13. März 2019.

Deutscher Bundestag: Charta von Paris für ein neues Europa. Treffen der Staats- und Regierungschefs, der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Paris, 1990, https://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf, abgerufen am 13. März 2019.

Geis, Anna; Brock, Lothar; Müller, Harald (Hrsg.) (2006): *Democratic Wars. Looking at the Dark Side of Democratic Peace*. Houndmills: Palgrave.

Geis, Anna; Müller, Harald; Schörnig, Niklas (Hrsg.) (2013): *The Militant Face of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kommission für Weltordnungspolitik (1995): *Nachbarn in einer Welt*. Bericht der Commission on Global Governance, Bonn: Diez.

Legro, Jeffrey; Moravcsik, Andrew (1999): Is Anybody still a Realist? *International Security,* 24 (2), 5-55.

Schoch, Bruno; Heineman-Grüder, Andreas; Hauswedell, Corinna; Hippler, Jochen; Johannsen, Margret (Hrsg.) (2017): *Friedensgutachten 2017*. Friedensgutachten, Band 25, Berlin: Lit-Verlag.

Zu 2. (Sabine Jaberg):

Amerikanische Armee beginnt mit Stationierung, in: FAZ vom 7. Januar 2017.

Auswärtiges Amt: *Gipfelerklärung von Warschau*. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Warschau, 8. und 9. Juli 2016, Pkt. 40, https://www.auswaertiges-amt.de/blob/267228/4026ac9587ebb387bd578a9b74fd91f2/gipfelerklaerungwarschau2016-data.pdf, abgerufen am 29. August 2018.

Bödeker, Hans Erich (2002): Reflexionen über Begriffsgeschichte als Methode, in: Ders. (Hrsg.): Begriffsgeschichte, Diskursgeschichte, Metapherngeschichte. Göttingen: Wallstein Verlag, S. 73-121.

Bundesministerium der Verteidigung: *Weißbuch 2016*. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.

Die Bundesregierung: *Gipfelerklärung von Bukarest*. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 3. April 2008 in Bukarest, Pkt. 23,

https://www.bundesregierung.de/Content/DE/PeriodischerBericht/StichworteSicherheitspolitik/2008/Anlagen/sipo-maer-apr.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 29. August 2018.

North Atlantic Treaty Organization: *Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*. Paris, 27. Mai 1997, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de, abgerufen am 29. August 2018.

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO: *Gipfelerklärung von Brüssel*. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Brüssel, 11. und 12. Juli 2018, Pkt. 2, https://nato.diplo.de/blob/2117930/013c5039a92ee43bd31dd9002d792b3f/erklaerung-gipfeltreffen-bruessel-data.pdf, abgerufen am 19. August 2018.

Janssen, Wilhelm (1975): Friede, in: Brunner, Otto; Conze, Werner; Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Band 2, Stuttgart: Ernst Klett Verlag.

Kein Verstoß gegen Nato-Russland-Akte, in: FAZ vom 03. Juni 2016.

Mit der Sicherheit der Entfernung, in: FAZ vom 16. April 2018.

Mutz, Reinhard (2011): Europäische Friedensordnung, in: Gießmann, Hans-Joachim; Rinke, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Frieden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Organization for Security and Co-operation in Europe: *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europ*a. Schlußakte. Helsinki 1975, https://www.osce.org/de/mc/39503?download=true, abgerufen am 25. August 2018.

Ross, Andreas; Schmidt, Friedrich: Fremdschämtage in Washington, in: FAZ vom 18. Juli 2018.

Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag: *Sachstand: Völkerrechtliche Implikationen des amerikanisch-britisch-französischen Militärschlags vom 14. April 2018 gegen Chemiewaffeneinrichtungen in Syrien*. (WD 2-3000-048/18.), S. 5, https://www.bundestag.de/blob/551344/f8055ab0bba0ced333ebcd8478e74e4e/wd-2-048-18-pdf-data.pdf, abgerufen am 26. August 2018.

Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag: *Ausarbeitung: Zulässigkeit rotierender Truppen in den östlichen Mitgliedstaaten der NATO.* (WD 2-3000-077/16), S. 8, https://www.bundestag.de/blob/433612/086dbea48fe4aa67d522df6817d48470/wd-2-077-16-pdf-data.pdf, abgerufen am 06. September 2018.

Zu 3. (Hans-Georg Ehrhart):

Die Bundesregierung (2016): *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin.

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO: *Gipfelerklärung von Wales.* Treffen des Nordatlantikrats auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs in Wales. Veröffentlicht am 5. September 2014, Pkt. 14, https://nato.diplo.de/blob/2203106/63ff7a5180a1f3736a0ad853168769eb/erklaerung-der-staats--und-regierungschefs-2014-wales-data.pdf, abgerufen am 29. August 2018.

SIPRI (2016): *Yearbook 2016*. Stockholm: Oxford University Press.

Zu 4. (Michael Brzoska):

Bundesministerium der Verteidigung: *Die Konzeption der Bundeswehr. Ausgewählte Grundlinien der Gesamtkonzeption*. https://www.bmvg.de/resource/blob/26546/befaf450b146faa515e19328e659fa1e/20180731-broschuere-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf, Bonn, April 2018, S. 9, abgerufen am 20. Juli 2019.

Bundesministerium der Verteidigung: 1. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten, Berlin, März 2015, https://www.bmvg.de/resource/blob/15370/b82baa1404875461aa69d021df7b01a5/b-07-01-02-downoad-1-ruestungsbericht-data.pdf, abgerufen am 20. Juli 2019.

Bundesministerium der Verteidigung: 8. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten, Berlin, Dezember 2018, https://www.bmvg.de/resource/blob/29586/9c5a53095d16e8b603244bb2623aa4dd/20181207-achter-ruestungsbericht-data.pdf, abgerufen am 20. Juli 2019.

Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2017, Berlin, Februar 2018 http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf, abgerufen am 20. Juli 2019.

Deutscher Bundestag. Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2018, Berlin, Januar 2018 https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/072/1907200.pdf, abgerufen am 20. Juli 2019.

Internet Archive Wayback Machine, zu Motorola 68020 Mikroprozessoren von 1984, https://web.archive.org/web/20141127103445/http://typhoon.starstreak.net/Eurofighter/sensors.html, abgerufen am 20. Juli 2019.

Ministerium sieht militärische Einsatzfähigkeit des A400M gefährdet, in: Reuters vom 8. Mai 2017.

Zu 5. (Michael Staack):

Bolton, John Robert (2008): *Surrender Is Not an Option. Defending America in the United Nations and Abroad*. Treshold Editions, New York: Simon & Schuster.

Burgers, Tobias; Scott Robinson, David Ryland (2018): Keep Dreaming: Cyber Arms Control is Not a Viable Policy Option. *Sicherheit und Frieden*, 36 (3), S. 140-145.

Cirincione, Joseph: John Bolton is a serial arms control killer. in: The Washington Post vom 1. Februar 2019.

Holik, Josef (2017): *Abrüstung als Wegbereiter der Wende in Europa*. Berlin: Duncker & Humblot.

Kühn, Ulrich; Péczeli, Anna (2017): Russia, NATO, and the INF Treaty. *Strategic Studies Quarterly*, 11 (1), S. 66-99.

Müller, Harald; Schörnig, Niklas (2006): *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos.

Neuneck, Götz (2012): Nichtweiterverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle. In: Michael Staack (Hrsg.), Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 737-785.

Neuneck, Götz (2018): Nukleare Rüstungskontrolle: Stand und zentrale Herausforderungen. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 11 (4), S. 581-601.

Rudolf, Peter (2018): *US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten*. SWP-Studie 2018/S 06, Mai 2018, Berlin.

Weapons of Mass Destruction Commission (Hrsg.) (2006): *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*. Stockholm.