

2024 / Welt
ohne Kompass /
friedensgutachten

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

INEF Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

PRIF Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

[transcript]





2024 / Welt ohne Kompass / **friedensgutachten**

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

INEF Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

PRIF Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

STELLUNGNAHME	5
↗ EMPFEHLUNGEN	4

STATEMENT	15
↗ RECOMMENDATIONS	14

2024 / friedensgutachten

F FOKUS

Gazakrieg beenden, Konfliktlösung neu denken: Internationale und regionale Verantwortung /	25
↗ EMPFEHLUNGEN	24
F.1 Krieg zwischen Israel und der Hamas	25
F.2 Einstaatenrealität und Konfliktlösungsansätze	27
F.3 Chancen und Hindernisse für eine Konfliktlösung in Israel und den palästinensischen Gebieten	31
F.4 Regionale Dimension	36
SCHLUSSFOLGERUNGEN	41

1 BEWAFFNETE KONFLIKTE

Krisenherd Westafrika: Militärputsche infolge gescheiterter Interventionen /	47
↗ EMPFEHLUNGEN	46
1.1 Aktuelle Konflikte und Interventionen	47
1.2 Jüngste Militärputsche in Westafrika	56
SCHLUSSFOLGERUNGEN	65

2 NACHHALTIGER FRIEDEN

Frieden und die Nachhaltigkeitsziele: Warum das Lokale zählt /	73
↗ EMPFEHLUNGEN	72
2.1 Aktuelle Trends bei Armut, Hunger und Frieden	73
2.2 Falsche Strategien? Warum Armut, Hunger und Gewalt andauern	80
SCHLUSSFOLGERUNGEN	89

3 RÜSTUNGSDYNAMIKEN	
Aufrüstung einhegen /	95
↗ EMPFEHLUNGEN	94
3.1 Steigende Militärausgaben und Ausbau der Rüstungsindustrie	95
3.2 Kein Trumpf? Europas nukleare Karten	98
3.3 Trends in der Rüstungskontrolle	100
3.4 Das Schlachtfeld als Testbed: Militärische Technologietrends am Beispiel des Kriegs in der Ukraine	105
SCHLUSSFOLGERUNGEN	109
4 INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG	
Expect the worst, prepare for the best: Frieden verhandeln /	115
↗ EMPFEHLUNGEN	114
4.1 Verhandeln im und aus dem Krieg heraus	115
4.2 Aussichten auf Verhandlungen in der Ukraine	123
SCHLUSSFOLGERUNGEN	129
5 GESELLSCHAFTLICHER FRIEDEN	
Demokratie unter Druck: Politische Extremismen und hybride Ideologien /	135
↗ EMPFEHLUNGEN	134
5.1 Gefährdungen der Demokratie: Daten und Diagnosen	135
5.2 Hybride Ideologien und politische Extremismen: Aktuelle Herausforderungen	142
SCHLUSSFOLGERUNGEN	150
	Abkürzungsverzeichnis
	154
	Impressum
	156

↓ EMPFEHLUNGEN

4

- 1 Sicherheit von Israelis und Palästinenser:innen gewährleisten** Kurzfristig braucht es diplomatische Initiativen für eine Verhandlungslösung zusammen mit regionalen Partnern. Perspektivisch könnte sie durch eine internationale Mission in Gaza abgesichert werden. Die Bundesregierung und die Europäische Union (EU) müssen hierzu aktiver beitragen.
- 5 Entwicklungszusammenarbeit in Krisensituationen überdenken** Die Bundesregierung sollte Leitlinien dafür entwickeln, wie mit Putschisten und Autokraten umgegangen wird, die Demokratie abschaffen oder unterhöheln, so zuletzt in Westafrika. Ein abruptes Einstellen der Entwicklungszusammenarbeit gefährdet wichtige, vor allem zivilgesellschaftliche Partner:innen.
- 2 Lieferungen bestimmter Waffengattungen an Israel aussetzen** Die Bundesregierung sollte solche Waffen, die in Gaza eingesetzt werden sollen, bis zu einer Beilegung des Krieges nicht mehr nach Israel liefern. Dies betrifft nicht Waffen, die die Abschreckungsfähigkeit Israels aufrechterhalten sollen.
- 6 Friedenskapazitäten und Nachhaltigkeitsziele über die Aufrüstung nicht vernachlässigen** Steigende Rüstungsausgaben binden enorme Ressourcen. Die Friedensinfrastruktur Deutschlands etwa im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung und die Nachhaltigkeitstransformation dürfen nicht aus dem Blick geraten.
- 3 Unabhängige Institutionen des Völkerrechts stärken** Der Internationale Gerichtshof nimmt eine wichtige normative Leitfunktion im Israel-Gaza-Krieg ein. Die Bundesregierung sollte sich mit Nachdruck für die Befolgung der Entscheidungen und Anordnungen einsetzen.
- 7 Rivalität durch Rüstungskontrolle einhegen** Effektive Rüstungskontrollpolitik muss den Eskalationsgefahren nuklearer Abschreckung entgegenwirken, indem sie die Glaubwürdigkeit von Nukleargarantien durch wechselseitiges Risikomanagement ergänzt.
- 4 Internationale Unterstützung eines Friedensprozesses für die Ukraine stärken** Verhandlungen müssen, auch wenn sie kurzfristig unwahrscheinlich sind, bereits jetzt vorbereitet werden. Dazu zählt, internationale Unterstützung zu gewinnen, konkrete Themen und Kompromisslösungen zu erarbeiten und belastbare Sicherheitsgarantien für die Ukraine zu vereinbaren.
- 8 Demokratische Resilienz stärken** Die Politik ist aufgerufen, die Unabhängigkeit rechtsstaatlicher Institutionen wie etwa des Bundesverfassungsgerichts zu sichern. Jenseits rechtlicher Maßnahmen sind eine vitale demokratische Opposition sowie eine aktive Zivilgesellschaft der beste Schutz.

STELLUNGNAHME / Welt ohne Kompass /

Seit dem 24. Februar 2022 erschüttert der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine Europa. Seine Folgen und Eskalationsgefahren sind von globaler Bedeutung. Mit dem Terroranschlag der Hamas auf Israel hat der 7. Oktober 2023 eine vergleichbare Bedeutung für den Nahen Osten erlangt, wo ein regionaler Flächenbrand droht. Gleichzeitig ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gelähmt. Interessengeleiteter Minilateralismus verdrängt einen institutionenorientierten Multilateralismus. Kurz: Die Welt ist ohne Kompass.

Der Frieden in der Welt ist nicht nur aktuell durch Krieg und Gewalt gefährdet; auch langfristig sind seine Grundlagen bedroht: Die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) bleibt in vielen Weltregionen dramatisch hinter den Erwartungen zurück. Die internationale Gemeinschaft verliert wertvolle Zeit, sich in sozial gerechter Weise auf die Folgen der Klimakrise vorzubereiten.

Die politischen Projekte globalen Regierens der 1990er und 2000er Jahre – Stärkung und Ausbau multilateraler Institutionen, Förderung von Demokratisierung, extern unterstützte Friedensförderung – sind in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten zum Erliegen gekommen oder gescheitert. Zukunftsweisende Ideen für die politische Gestaltung einer neuen globalen Ära sind rar. Angesichts der multiplen Krisen unserer Zeit benötigt die globale Politik neue, pragmatische Orientierungspunkte. Zu gewinnen sind diese erstens aus dem Völkerrecht und multilateral vereinbarten Prinzipien und Regeln in den verschiedenen Politikfeldern, die kooperativ weiterentwickelt werden müssten. Zweitens sollten die konfrontativen Sicherheitspolitiken durch gemeinsames Risikomanagement und Rüstungskontrolle eingeehgt werden. Und drittens sollten Strategien der Konfliktbearbeitung über die Sondierung von Waffenruhen, Waffenstillständen und Verhandlungen auch in solchen Situationen verfolgt werden, in denen kurzfristige Erfolge wenig wahrscheinlich sind.

↘ **STAATSRÄSON UND VÖLKERRECHT: DER ISRAEL-GAZA-KRIEG**

Der Terroranschlag der Hamas vom 7. Oktober 2023 hat Israel grundlegend erschüttert. Dies liegt nicht nur an der hohen Zahl der Opfer, sondern auch an der Brutalität des Massakers. Die Hamas hat sich damit einer Logik der Vernichtung verschrieben, die alte Traumata hervorruft und das Existenzrecht Israels negiert.

Gleichzeitig ist das Vorgehen Israels bei seiner Bodenoffensive gegen die Hamas im Gaza-streifen besorgniserregend. Die israelische Kriegführung ging über die legitime Ausübung des Selbstverteidigungsrechts hinaus und verstieß in mehrfacher Hinsicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das humanitäre Völkerrecht, worunter vor allem die palästinensische Zivilbevölkerung – mit weit über 30.000 Toten und über 70.000 Verletzten – leidet. Eine hohe normative Bedeutung kommt hier den Anordnungen des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag zu, der auf Grundlage einer Klage Südafrikas über die Gefahr eines Genozids in Gaza zu entscheiden hat.

Die Bundesregierung hat unmittelbar nach dem Attentat vom 7. Oktober 2023 Israel zurecht in seinem Anspruch auf Selbstverteidigung unterstützt. Sie stand dabei nicht zuletzt in der Tradition der früheren Bundeskanzlerin Angela Merkel. Diese hatte am 18. März 2008 vor dem israelischen Parlament hervorgehoben, dass die Sicherheit Israels für Deutschland niemals verhandelbar sei. Ob der von ihr verwendete und in den vergangenen Monaten wiederholte Begriff der Staatsräson für dieses zentrale politische Leitprinzip angemessen ist, ist fraglich. Wie auch immer man sich hier positioniert: Staatsräson kann nicht vor Völkerrecht gehen. Die Bundesregierung hat mit ihrer Haltung gerade in den ersten Monaten nach dem 7. Oktober Zweifel geweckt, ob sie mit dem notwendigen Nachdruck – auch im Sinne einer Universalität der Menschenrechte – für die Belange der palästinensischen Bevölkerung eintritt, die in Gaza in extremer Weise Zerstörung, Vertreibung, Tod und Hunger ausgesetzt ist.

Staatsräson kann nicht vor Völkerrecht gehen

Problematisch sind in diesem Zusammenhang die Waffenlieferungen an Israel. Sowohl nach dem internationalen Arms Trade Treaty (ATT, Waffenhandelsvertrag) als auch dem deutschen Kriegswaffenkontrollgesetz darf die Bundesregierung keine Rüstungsexporte genehmigen, wenn ein Risiko besteht, dass diese den Frieden, die Sicherheit, das humanitäre Völkerrecht oder die Menschenrechte gefährden. Ein solches Risiko besteht aktuell in Gaza. Die Bundesregierung sollte deshalb von solchen Waffenlieferungen (vor allem Klein- und Leichtwaffen, Munition) an Israel absehen, die für den Krieg in Gaza eingesetzt werden. Allerdings sollte das nicht die Verteidigungsfähigkeit Israels gegen staatliche Bedrohungen einschränken.

Zur langfristigen Bearbeitung des Konflikts wird das Ziel einer Zweistaatenlösung erneut ins Spiel gebracht. Doch die Situation in Israel und in den palästinensischen Gebieten gleicht nicht mehr derjenigen in den 1990er Jahren, als der Osloer Friedensprozess eine solche Verhandlungslösung anstrebte. Gefördert durch die israelische Regierung ist die Zahl der jüdischen Siedler:innen im Westjordanland und in Ost-Jerusalem seither massiv gestiegen. Israel hat die Besatzung immer weiter institutionalisiert, Teile der aktuellen

Regierung reden offen der Annexion das Wort. Die palästinensische Bevölkerung hingegen lebt mit erheblichen Einschränkungen ihrer Rechte, ihrer Ressourcen und ihrer Mobilität und ist im Westjordanland zunehmend den gewaltsamen Übergriffen von Siedler:innen und Sicherheitskräften ausgesetzt. Die palästinensischen politischen Institutionen sind gespalten, schwach, stehen unter hohem Korruptionsverdacht und werden von der eigenen Bevölkerung nicht als legitime Vertretung angesehen.

Von den Staaten der Region ist keine einheitliche Linie zu erwarten. In den Beziehungen der Nachbarstaaten zu Israel gibt es aktuell Bewegung; inwieweit dies eine Perspektive für eine Konfliktlösung mit den Palästinenser:innen beinhalten könnte, ist offen. Der Iran und seine Verbündeten stehen Israel hingegen feindselig gegenüber, wie der direkte und damit qualitativ neue Angriff des Iran auf Israel in der Nacht zum 14. April 2024 zeigte.

Eine Zweistaatenlösung ist kurzfristig kaum realisierbar

Die Zweistaatenlösung bleibt eine langfristige Perspektive, aber kurzfristig ist sie kaum realisierbar. Zunächst geht es um dringendere Schritte: eine Waffenruhe, die Befreiung der Geiseln und die humanitäre Versorgung der Bevölkerung in Gaza. Nach Kriegsende sollte Deutschland mit seinen Partner:innen auf eine international verantwortete Übergangsphase für den Gazastreifen hinarbeiten, die die humanitäre Versorgung, wirtschaftliche Erholung und politische Perspektiven ermöglicht. Ein Mandat der Vereinten Nationen (VN) zur Gewährleistung der Sicherheit wäre denkbar, angesichts der Blockade des Sicherheitsrates jedoch unwahrscheinlich.

↘ **KRISENHERD WESTAFRIKA**

Seit 2022 befindet sich das weltweite Gewaltgeschehen auf dem höchsten Niveau seit 30 Jahren. Die Zahl der Kriegstoten verdoppelte sich im Vergleich zu den Vorjahren. Wenngleich die Ukraine und Gaza die Berichterstattung dominieren, werden mehr als die Hälfte der weltweiten Gewaltkonflikte in Sub-Sahara Afrika ausgetragen. Der Sudan, Tigray in Äthiopien oder die Region des Tschadsees sind wichtige Krisenherde. Zuletzt verschlimmerte sich die Sicherheitslage in Westafrika, wo dschihadistische Gruppen gegen Regierungstruppen kämpfen. Militärputsche in Niger (2023), Gabun (2023), Burkina Faso (2022), Guinea (2021) und Mali (2021) verstärkten die Volatilität der Region. Sanktionen der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und die scharfe Kritik europäischer Staaten provozierten den Austritt von Mali, Niger und Burkina Faso aus der ECOWAS und stärkten die Legitimität der Juntas. Die Putschist:innen fanden zudem neue internationale Partner:innen, vor allem Russland.

Die Entwicklungen in der Sahelzone sind zu wichtig, als dass sich Europa und Deutschland vollständig zurückziehen könnten. Nach Beendigung des Bundeswehreinsetzes in Mali sollte sich die Bundesregierung diplomatisch und entwicklungspolitisch weiter in der Region engagieren und mit zivilgesellschaftlichen Kräften zusammenarbeiten. Generell sollte die Bundesregierung Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit in autoritär geführten Ländern definieren.

Deutschland sollte sich weiter diplomatisch und entwicklungspolitisch in der Sahelregion engagieren

↘ **WARUM DAS LOKALE ZÄHLT: FRIEDEN UND DIE SDGs**

Die Kriege und globalen Krisen überschatten auch die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele SDGs. Die „Halbzeit-Bilanz“ der Agenda 2030 im Herbst 2023 fiel ernüchternd aus: Nur 15 % der Ziele, die sich die internationale Staatengemeinschaft 2015 vorgenommen hat, entwickelten sich so wie geplant. Von den mangelnden Erfolgen sind fragile Länder in Sub-Sahara Afrika besonders betroffen. Ein Problem liegt neben den ungünstigen Rahmenbedingungen darin, dass die Akteur:innen bei der Umsetzung von Transformationsprozessen der Logik eines top-down-Verständnisses folgen.

8

Zahlreiche Fälle zeigen, dass bottom-up-Zugänge, die an lokalen Bedürfnissen und Wissensbeständen ansetzen, besser funktionieren. Für Sub-Sahara Afrika lässt sich nachweisen, dass Erfolge bei Armutsbekämpfung und Ernährungssouveränität sowie bei Gewaltprävention und Konfliktbeilegung erreichbar sind. Mit anderen Worten: Eine verstärkte Hinwendung zu lokalen Ansätzen ist notwendig. Allerdings greifen lokale Maßnahmen nur dann nachhaltig, wenn sie in nationale Sicherungssysteme und internationale Unterstützungsstrukturen eingebettet sind.

Ansätze, die an lokales Wissen anknüpfen, sind häufig aussichtsreicher bei Gewaltprävention und Armutsbekämpfung

↘ **SOZIAL GERECHTE VORBEREITUNG AUF DIE FOLGEN DER GLOBALEN ERDERWÄRMUNG**

Der Klimawandel schreitet voran und erreicht alarmierende Ausmaße, die auch die Umsetzung der SDGs behindern. Das Jahr 2023 war nachweislich das wärmste Kalenderjahr der globalen Temperaturlaufzeichnungen seit 1850 und lag bereits 1,48 Grad Celsius über dem vorindustriellen Mittel (→ EU Copernicus 2023). Den beispiellosen Temperaturanstieg begleiteten extreme Wetterereignisse, die von Waldbränden, Dürren und Hitzewellen bis hin zu Überschwemmungen, Starkniederschlägen und extremen Stürmen reichten. Europa erwärmt sich von allen Kontinenten der Erde am schnellsten (→ EEA 2024). Schon heute gehört Deutschland zu den Ländern mit dem höchsten Wasserverlust weltweit (→ Bundesregierung 2023). Auf dem bisherigen Pfad – selbst wenn alle derzeitigen Klimaschutzzusagen aller Staaten der Welt bis 2023 umgesetzt werden – steuert die Erde auf eine Erwärmung von knapp drei Grad Celsius bis zum Ende des Jahrhunderts zu (→ UNEP 2023). Eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius ist aktuell nicht plausibel.

Für Frieden und Sicherheit in der Welt hat die Erderwärmung vielfältige negative Auswirkungen. Ernährungssicherheit und menschliche Sicherheit sind gefährdet, wenn etwa Ernteausfälle und steigende Nahrungsmittelpreise mit Fluchtbewegungen und Vertreibung zusammenkommen. Die Klimakrise ist auch eine soziale Krise, weil sie Ungleichheiten verschärft und ärmere Menschen sich schlechter vor den Folgen des Klimawandels schützen können. Und auch Europa ist bislang nicht ausreichend auf Klimarisiken vorbereitet. Neben einer drastischen Reduktion der klimaschädlichen Treibhausgasemissionen ist es aus friedenspolitischer Sicht dringend erforderlich, Anpassungsmaßnahmen an die nicht mehr vermeidbaren Folgen der globalen Erwärmung voranzutreiben.

Die Klimakrise bedroht Frieden und Sicherheit in vielen Ländern

↘ **AUFRÜSTUNG EINHEGEN**

Nicht zuletzt durch den Ukrainekrieg stiegen die Rüstungsausgaben 2023 weltweit stark an. Deutlich wird, dass neue Technologien zu Veränderungen auf dem Gefechtsfeld führen: Unbemannte Waffensysteme und Künstliche Intelligenz ermöglichen neue Formen der Kriegführung. Sie erhöhen die Reaktionsfähigkeit und tragen so zu Eskalationsrisiken bei. Internationale Regeln für Entwicklung und Einsatz dieser Technologien sind darum dringend geboten, politisch aber zurzeit wenig wahrscheinlich. Der verstärkte Einsatz von Cyberangriffen zeigt zudem, wie wichtig der Schutz von IT-Netzen und kritischen Infrastrukturen ist.

Angesichts dieser Entwicklungen und der Drohungen Russlands, im Krieg mit der Ukraine Nuklearwaffen einzusetzen, werden Debatten über eine europäische oder sogar deutsche nukleare Abschreckungskapazität geführt. Beide Optionen sind unrealistisch und kontraproduktiv, da sie mehr Unsicherheit als Sicherheit schaffen würden. Einer deutschen Nuklearbewaffnung stehen nicht nur nationale Gesetze und internationale Verträge entgegen, sie würde auch den europäischen Zusammenhalt gefährden und die internationale Lage weiter destabilisieren. Eine europäische nukleare Streitmacht würde schon an der Notwendigkeit scheitern, nationale Souveränitätsrechte für eine effektive Kommandostruktur aufgeben zu müssen. Wichtiger als solche Scheindebatten ist die (Wieder)Herstellung nuklearer Glaubwürdigkeit. Diese sollte aber nicht mit neuen Waffensystemen und Einsatzszenarien erreicht werden, sondern durch Schutzgarantien innerhalb des Nordatlantikpakts (NATO) und ein gemeinsames Auftreten im Bündnis wie zuletzt gegenüber Putins Nukleardrohungen im Oktober 2022.

Eine europäische oder deutsche Nuklearbewaffnung würde mehr Unsicherheit als Sicherheit schaffen

Der Verzicht auf eine eigene deutsche oder europäische Nuklearoption bedingt, dass die Bundesregierung hohe Ausgaben in die konventionelle Verteidigung einplant – Stichwort Zeitenwende. Daher wird es auf absehbare Zeit nicht um Abrüstung gehen, sondern innenpolitisch um die Konsolidierung dieser höheren Rüstungsausgaben, außenpolitisch um die Stabilisierung in Zeiten zunehmend konfrontativer Sicherheitspolitik. Rüstungskontrolle kann in dieser Lage ein wichtiges Element sein, indem sie die militärische Abschreckung ergänzt, zur strategischen Stabilität beiträgt und teure Rüstungswettläufe einhegt.

Gleichzeitig dürfen andere Politikfelder nicht vergessen werden. Die sozial verträglichen Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel bedürfen finanzieller Anstrengungen seitens der Bundesrepublik, ebenso wie der soziale Zusammenhalt. Schließlich haben – gerade vor dem Hintergrund der weltweiten Krisen und Konflikte – die Friedenskapazitäten, die in der Bundesrepublik vorhanden sind, eine zentrale Bedeutung.

↘ **DEN FRIEDEN NICHT AUFGEBEN**

Je mehr die militärische Logik das Handeln und Denken dominiert, desto schwerer haben es diplomatische Ansätze für Frieden durchzudringen. Wie wir schon in den letzten Friedensgutachten zur Lage in der Ukraine dargelegt haben, stellen sie aber keine Gegensätze dar, sondern müssen klug verzahnt werden.

10

Erfolgreiche Friedensverhandlungen sind selten, und nicht jede Form von Verhandlungen wird Frieden für die Ukraine und Europa bringen. Vier Faktoren können dennoch Aufnahme und Erfolg von Friedensverhandlungen begünstigen: die Frage des Zeitpunkts, die Rolle von Dritten sowie die Modularisierung und das Design von Friedensverhandlungen und -abkommen.

Beide Konfliktparteien, vor allem Russland aber auch die Ukraine, zeigen derzeit kaum Bereitschaft für offene Verhandlungen. Westliche Verbündete können Verhandlungschancen durch unterschiedliche Maßnahmen erhöhen. Dazu zählt, den Druck auf Russland durch militärische Unterstützung wie auch Sanktionen aufrechtzuerhalten, um die Plausibilität eines militärischen Siegs auch in Russlands Perspektive zu zerstören. Nur dann wird sich Russland auf Verhandlungen einlassen.

Die Verbündeten der Ukraine müssen den Druck auf Russland aufrechterhalten

Aussichtsreiche Verhandlungen bedingen aus Sicht der Ukraine belastbare Sicherheitsgarantien, wobei das bisherige Sicherheitsabkommen Deutschlands eher eine Bemühensverpflichtung darstellt und nachgehärtet werden muss. Auch Form und Inhalte künftiger Verhandlungen sollten jetzt bereits vorbereitet und alles daran gesetzt werden, die internationale Unterstützung für einen Friedensprozess zu stärken, vor allem durch die Einbindung zentraler Akteure wie China oder Brasilien.

Die Wahrscheinlichkeit eines umfassenden Friedensvertrags ist dennoch gering, möglich sind aber schrittweise Vereinbarungen, die einzeln überprüfbar sind und dadurch das Zutrauen der Parteien in den Prozess stärken.

Ein zentrales Problem jeglicher Verhandlungen im Ukraine Konflikt sind die russischen Gebietsansprüche. Eine vorübergehende Internationalisierung im Sinne einer Treuhandschaft, im Idealfall koordiniert durch den VN-Treuhandrat, könnte Zeit gewinnen, um eine Friedenslösung langfristig auf den Weg zu bringen. Zugleich ist dieses Modell mit großen organisatorischen und finanziellen Herausforderungen verbunden, nicht zuletzt aufgrund der Größe der Territorien. Auch ist klar, dass die Sondierung territorialer Optionen nur im Rahmen eines zukünftigen umfassenden Verhandlungsprozesses erfolgen darf, bei dem die Ukraine als souveräner Staat zentraler Bestandteil ist. Schließlich ist beim Timing einer Treuhandschaft zu beachten, dass durch sie nicht ungewollt Fakten geschaffen werden, die schwer rückgängig zu machen sind.

↘ **DEMOKRATIE UNTER DRUCK**

Neben dem äußeren ist der innere Frieden nicht zuletzt in Demokratien gefährdet. In vielen Ländern erzielen autoritäre, teils extremistische Parteien in Umfragen und Wahlen neue Erfolge. Auch in Deutschland lässt sich eine Normalisierung autoritärer und extremistischer Weltbilder in breiteren Bevölkerungsgruppen beobachten. Neben klassischen, vor allem rechten Extremismen zeigen sich vermehrt komplexe Ideologien, Akteurskonstellationen und Aktivitäten, die sich nicht eindeutig in die etablierten Kategorien einordnen lassen. Dies wird durch multiple Krisen befördert, beruht aber auch auf gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen und konfliktverschärfenden Dynamiken in den sozialen Medien.

Mit Kritiker:innen – ob in der Klimabewegung oder bei Bauernprotesten – sollte der Dialog gesucht werden. Die Akzeptanz der Grund- und Menschenrechte sowie demokratischer und rechtsstaatlicher Normen bleibt Voraussetzung dafür. Die Politik muss soziale Missstände und Unzufriedenheit innerhalb demokratischer Gesellschaften ernst nehmen und sich dabei sichtbar gerade um die Anliegen sozial schwächerer Gruppen bemühen.

Gleichzeitig sollten demokratische Akteur:innen keine Kooperationen mit extremistischen und autoritären Gruppen eingehen und nicht deren Argumentationsmuster und Sprachbilder übernehmen. Das Demokratiefördergesetz der Bundesregierung sollte zügig beschlossen und umgesetzt werden, um in der aktuellen Situation eine planbare Finanzierungsgrundlage für Demokratieförderung, politische Bildung und Extremismusprävention zu schaffen. Darüber hinaus sollten demokratische Institutionen gestärkt und geschützt werden, um ihre Unabhängigkeit auch bei wechselnden Mehrheitsverhältnissen sicherzustellen. Parteienverbote als schärfstes Schwert einer „wehrhaften Demokratie“ sollten hingegen mit großer Zurückhaltung erwogen werden.

Demokratische Akteur:innen sollten nicht mit extremistischen und autoritären Gruppen zusammenarbeiten

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Frieden liegt in vielen Teilen der Welt heute in weiter Ferne. Wege zum Frieden sind häufig nur schwer erkennbar, gleichzeitig bleibt die Eskalationsgefahr bestehender Kriege und Konflikte hoch. Zudem gibt es kaum noch partnerschaftliche Ansätze zur dringend notwendigen Gestaltung drängender globaler Fragen. Die demokratischen Institutionen zahlreicher Länder sind nachhaltig geschwächt, während autoritäre und populistische Tendenzen weltweit zunehmen. Drei Orientierungspunkte schlagen wir in dieser Welt ohne Kompass vor: erstens eine konsequente Ausrichtung an Völkerrecht und internationaler Gerichtsbarkeit; zweitens die Einhegung von Rivalität durch Rüstungskontrolle und gemeinsames Risikomanagement; drittens die Vorbereitung von Verhandlungen und Sicherheitsgarantien auch in solchen Situationen, in denen kurzfristige Erfolge wenig wahrscheinlich sind. Mit anderen Worten: Eine Neubesinnung auf Kernprinzipien des Multilateralismus! Sie ist nicht zuletzt erforderlich, um bei der Bewältigung der Folgen der Klimakrise und bei der Erreichung der SDGs voranzukommen und diesen zentralen Menschheitserfordernissen gerecht zu werden.

Autor:innen

Dr. Claudia Baumgart-Ochse

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Christopher Daase

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Tobias Debiel

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

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Conrad Schetter

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Ursula Schröder

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Quellenverzeichnis

Bundesregierung 2023: Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung, in: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/das-monitoringbericht_2023_bf_korr.pdf; 25.04.2024.

European Environmental Agency (EEA) 2024: European Climate Risk Assessment report, in: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment/european-climate-risk-assessment-report-unedited/view>; 25.04.2024.

EU Copernicus 2023: Press Release for Global Climate Highlights 2023, in: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-2023-hottest-year-record>; 25.04.2024.

United Nations Environment Program (UNEP) 2023: UNEP Emissions Gap Report 2023, in: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023>; 25.04.2024.

↓ RECOMMENDATIONS

14

- 1 Guarantee the safety and security of Israeli and Palestinian civilians** In the long term, what we need are diplomatic initiatives to reach a negotiated solution and in cooperation with regional partners. In the short term, this could be secured by means of an international mission in Gaza. The German Federal Government and the EU must actively support these efforts.
- 2 Suspend deliveries of certain types of weapons to Israel** The German government must stop supplying Israel with the types of weapons being used in Gaza until the conflict has been settled. This does not apply to weapons intended to maintain Israel's deterrence capabilities, however.
- 3 Strengthen independent institutions of international law** The International Court of Justice (ICJ) plays an important role in providing normative guidance in the Gaza–Israel conflict. The German government must urge for compliance with the decisions and rulings issued by the ICJ.
- 4 Strengthen international support for a peace process in Ukraine** Although negotiations are unlikely to take place in the foreseeable future, we must begin preparations now. This means gaining international support, preparing specific issues and compromise solutions, and agreeing on reliable security guarantees for Ukraine.
- 5 Rethink development cooperation in crisis situations** The German government must develop guidelines for dealing with coup leaders and autocrats who are seeking to abolish or undermine democracy, as seen recently in West Africa. Abrupt suspension of development cooperation places important partners at risk, especially those from civil society.
- 6 Do not neglect peacebuilding capacities and sustainability goals for the sake of arms buildup** Increasing arms expenditure ties up enormous resources. In this context, it is essential not to lose sight of Germany's peace infrastructure in areas such as civil conflict resolution and sustainability transformation.
- 7 Contain rivalry through arms control** Effective arms control policy must counter the risks of escalation inherent in nuclear deterrence by improving the credibility of nuclear guarantees through mutual risk management.
- 8 Strengthen democratic resilience** The government is called on to guarantee the independence of rule of law institutions such as the German Federal Constitutional Court. Beyond legal instruments, a strong democratic opposition as well as an active civil society are the best form of protection.

STATEMENT / A Rudderless World /

15

Since February 24, 2022, Europe has been shaken by Russia's war of aggression against Ukraine, a conflict whose ramifications and risks of escalation are of global importance. The Hamas terrorist attack on Israel on October 7, 2023 has taken on similar significance for the Middle East where the threat of a regional conflagration looms. At the same time, the United Nations Security Council is in a state of paralysis. Interest-led unilateralism is replacing institution-oriented multilateralism. In a nutshell: The world is rudderless.

World peace being threatened by war and violence is not a temporary, short-term phenomenon; in the long term, too, the foundations of peace are at risk. When it comes to achieving the UN Sustainable Development Goals (SDGs), many parts of the world are falling severely short of expectations. The international community is losing valuable time which would be better invested in exploring socially just ways of dealing with the impacts of the climate crisis.

The political projects of global governance we saw in the 1990s and 2000s—strengthening and expanding multilateral institutions, promoting democratization, providing external support for peacebuilding—have all faltered or come to a complete standstill in the past 15 years. Groundbreaking ideas that provide a fresh political framework for the new global era are few and far between. The multiple crises of our times have left global policymaking in need of new, pragmatic points of reference. These can be found, first, in international law and multilateral principles and regulations across the various policy areas, which would need to be developed collaboratively. Second, confrontational security policies must be contained through joint risk management and arms control. And third, even in situations where short-term positive outcomes are unlikely, conflict management strategies must be pursued by exploring the possibility of a ceasefire, armistice, or negotiations.

↘ **INTERNATIONAL LAW AND REASON OF STATE: THE ISRAEL-HAMAS WAR**

The Hamas terrorist attack on October 7, 2023 shook Israel to the core. This was due not only to the large number of victims it claimed but also to the sheer brutality of the

massacre. With this attack, Hamas dedicated itself to a logic of destruction that evokes old traumas and negates Israel's right to exist.

At the same time, Israel's actions during its ground offensive against Hamas in the Gaza Strip are very alarming. Israel's warfare went beyond the legitimate exercise of its right of self-defense and, in multiple respects, violated the fundamental principle of proportionality and international humanitarian law. The result was well over 30,000 dead and more than 70,000 wounded, most of whom were Palestinian civilians. In this context, the decisions of the ICJ in The Hague take on especially high normative importance, with the court currently facing the task of ruling on the risk of genocide in Gaza based on a case filed by South Africa against Israel.

16

Immediately after the October 7 attack, the German government rightly supported Israel in the latter's claim for self-defense. Notably, this position stood in the tradition of former German chancellor Angela Merkel who emphasized in a speech before the Israeli parliament on March 18, 2008 that, when it came to Germany, the security of Israel was non-negotiable. Whether the term "reason of state" used by Merkel in this speech and frequently reiterated in recent months is fitting for this fundamental political principle is questionable. Irrespective of one's position here, reason of state cannot take precedent over international law. The German government's position, particularly in the initial months after October 7, has raised doubts as to whether it is advocating strongly enough—not least in view of the principle of the universality of human rights—for the interests of the Palestinian population in Gaza, who are the victims of extreme destruction, displacement, death, and hunger.

Reason of state
cannot take precedent
over international law

One of the particularly problematic aspects in this context is weapons deliveries to Israel. Both the international Arms Trade Treaty (ATT) and the German Kriegswaffenkontrollgesetz (Weapons of War Control Act) prohibit the German government from authorizing arms exports if there is a risk that they will be a threat to peace, security, international humanitarian law, or human rights. And this very risk currently exists in Gaza. The German government must therefore refrain from supplying Israel with such weapons (especially small arms, light weapons, and ammunition), which are intended for use in the war in Gaza. This should not, however, restrict Israel's capacity to defend itself against state threats.

When it comes to long-term conflict management, the two-state solution is brought back on the table as a possible objective. However, the situation in Israel and in the Palestinian territories is not the same as it was in the 1990s, when the Oslo peace process sought such a negotiated solution. Funded by the Israeli government, the number of Jewish settlers in the West Bank and East Jerusalem has drastically increased since then. Israel has increasingly institutionalized its occupation, with sections of the current government speaking openly of annexation. The Palestinian population, in contrast, faces considerable restrictions of their rights, resources, and mobility and, in the West Bank, is increasingly exposed to violent attacks from settlers and security forces. Palestinian political institutions are divided, weak, strongly suspected of corruption, and not even seen as legitimate representation by their own population.

No unified position can be expected from other states in the region though certain shifts can currently be observed in relations between Israel and its immediate neighbors. Whether or not this might hold the potential for conflict resolution with the Palestinians remains to be seen, however. Iran and its allies, in contrast, are hostile toward Israel, as seen in Iran's unprecedented direct attack on Israel in the night of April 14, 2024.

In the short term, a two-state solution is virtually impossible to achieve

A two-state solution, while remaining a long-term prospect, is virtually impossible to achieve in the short term. First, more urgent action is needed: a ceasefire, the release of hostages, and the provision of humanitarian aid for the people of Gaza. After the war, Germany and its partners must work toward a transitional phase for the Gaza Strip overseen by the international community, enabling the provision of humanitarian aid, economic recovery, and political prospects. A UN mandate to guarantee security would be conceivable, but, in view of the Security Council stalemate is highly unlikely.

17

↘ **FLASHPOINT IN WEST AFRICA**

Since 2022, violent conflict around the world has been at its highest point in 30 years, with twice the number of victims of war compared to previous years. Although Ukraine and Gaza dominate the headlines, more than half of the world's violent conflicts are waged in sub-Saharan Africa, Sudan, Tigray in Ethiopia, and the Lake Chad region being the primary trouble spots. The security situation in West Africa has recently deteriorated with jihadists fighting against government troops. Military coups in Niger (2023), Gabon (2023), Burkina Faso (2022), Guinea (2021), and Mali (2021) have made the region even more volatile. Sanctions imposed by the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the strong criticism of European countries drove Mali, Niger, and Burkina Faso to leave ECOWAS, in doing so strengthening the legitimacy of the juntas. The putschists also found new international partners, especially in Russia.

The developments in the Sahel region are too important for Europe and Germany to withdraw completely. When the Bundeswehr mission in Mali comes to an end, the German government would be well advised to continue to engage in the region by means of diplomacy and development policy, as well as cooperating with civil society actors. In general, the German government has to define criteria for development cooperation in countries with authoritarian governments.

Germany would be advised to continue to engage in the Sahel region by means of diplomacy and development policy

↘ **WHY THE LOCAL LEVEL MATTERS: PEACE AND THE SDGs**

Wars and global crises also overshadow the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs). The "midterm review" of the 2030 Agenda in fall 2023 was rather sobering, with as little as 15 percent of the goals that the international community of states had set itself in 2014 progressing as planned. This lack of success hits the fragile countries of sub-Saharan Africa particularly hard. One problem apart from the unfavorable overall conditions is that, when implementing processes of transformation, the relevant actors tend to take a top-down approach.

Countless cases show that bottom-up approaches that address local needs and draw on local knowledge are more effective. For sub-Saharan Africa, it can be seen that progress is possible on the poverty reduction and food sovereignty fronts as well as when it comes to violence prevention and conflict resolution. In other words, a stronger focus on local approaches is needed. That being said, for such local-level measures to be successful over the longer term, they have to be embedded in national security systems and international support structures.

Approaches that draw on local knowledge are frequently more promising when it comes to violence prevention and poverty reduction

↘ SOCIALLY JUST WAYS OF COMBATTING THE IMPACTS OF GLOBAL WARMING

Climate change is continuing unabated, reaching alarming levels and hindering the implementation of the SDGs as it does so. 2023 was confirmed to be the warmest calendar year in global temperature data records going back to 1850 and was 1.48 degrees Celsius warmer than the pre-industrial average (→ EU Copernicus 2023). This unprecedented rise in temperature brought extreme weather events in its wake, ranging from forest fires, droughts, and heatwaves to floods, heavy rainfall, and extreme storms. Of all the world's continents, Europe is heating up fastest (→ EEA 2024). Today, Germany is already among the countries with the highest water loss in the world (→ Bundesregierung 2023). If we continue along this same path—even if all the climate protection commitments of all the countries in the world are implemented by 2023—our world is heading toward a temperature increase of just under 3 degrees Celsius by the end of the century (→ UNEP 2023). As of now, limiting global warming to 1.5 degrees is simply not plausible.

Global warming also has countless negative impacts on peace and security. Food and human security, for example, are both at risk if failed harvests and increasing food prices coincide with migration and displacement. The climate crisis is also a social crisis, because it exacerbates existing inequalities, leaving the poor struggling even more to protect themselves from climate change impacts. And even Europe is not yet sufficiently prepared for climate risks (EEA 2024). Alongside a drastic reduction in harmful greenhouse gas emissions, from a peace policy perspective, we urgently need to promote adaptation measures in preparation for what are now the inevitable consequences of global warming.

In many countries, the climate crisis poses a threat to peace and security

↘ LIMITING ARMS BUILDUP

The year 2023 saw arms expenditure rise sharply worldwide, not least as a result of the Ukraine war. It has become clear that new technologies will lead to changes in the battlefield, as unmanned weapons systems and artificial intelligence enable new forms of warfare, increasing response capacity and thus also escalation risks. International regulations for the development and use of these technologies are therefore urgently needed, but, for political reasons, currently not very likely. The increased use of cyberattacks has also shown just how important it is to protect IT networks and critical infrastructures.

Along with Russia's threats to use nuclear weapons in the war with Ukraine, these developments have sparked debates on European or even German nuclear deterrent capacity. Both options are unrealistic and counterproductive as they would increase the threat to the very security we seek to achieve. German nuclear armament not only contravenes national laws and international treaties, it would also jeopardize European cohesion and further destabilize the international situation. European nuclear armed forces would fail due to the fact alone that countries would have to give up their national sovereignty for an effective command structure. Far more important than any such spurious debates is the (re)establishment of nuclear credibility. This must not, however, be achieved with new weapons systems and deployment scenarios but rather by providing guarantees of protection within NATO and by taking a common stand in the Alliance, as was the case in October 2022 when NATO stood firm in the face of Putin's nuclear threats.

European or German nuclear armament would increase the threat to the very security we seek to achieve

Germany or Europe renouncing its nuclear option requires the German government to earmark considerable spending for conventional defense—what better an illustration of what has been dubbed the *Zeitenwende* or changing times we live in. In the foreseeable future, therefore, the focus will not be on disarmament but, from a domestic policy perspective, on the consolidation of these higher arms expenditures and, in foreign policy terms, on stabilization, particularly in view of the increasingly confrontational security policy. Arms control can be instrumental here as it adds to military deterrence, contributes to strategic stability, and helps limit costly arms races.

At the same time, other policy areas must not be neglected. Socially just adaptation measures in response to climate change require financial commitment on the part of Germany, as does social cohesion. After all, Germany's capacity for peacekeeping plays an instrumental role, not least against this backdrop of worldwide crises and conflicts.

↘ **REFUSE TO GIVE UP ON PEACE**

The more military rationale dominates the way we think and act, the more difficult it will be for diplomatic approaches to peace to permeate. As we already set out in the last Peace Report on the situation in Ukraine, these approaches are not mutually exclusive but must be cleverly interwoven.

Successful peace talks are rare, and not all forms of negotiation will bring peace to Ukraine and Europe. Four factors may, however, have a favorable impact on the take-up and success of peace talks: the question of timing, the role of third parties as well as the modularization and the design of peace talks and agreements.

Both conflict parties, especially Russia but also Ukraine, are showing little willingness to engage in open and unbiased negotiations. Western allies can increase the prospect of negotiations through various different measures. These include bringing pressure to bear on Russia by upholding sanctions as well as through military support for Ukraine, with a view to eliminating the plausibility of a military victory in Russia's view, too. Only then will Russia agree to enter into peace talks.

From Ukraine's perspective, reliable security guarantees are a prerequisite for negotiations to have any chance of success. Germany's current security agreement, however, is more of a commitment to best endeavors and needs strengthening. Now is the time to put together the form and content of future negotiations; moreover, we must do our utmost to strengthen international support for the peace process, in particular by involving key players such as China or Brazil.

That said, the chance of a comprehensive peace treaty is slim. One possible approach, however, would be a gradual process involving individual agreements with each step subject to scrutiny, thus strengthening the parties' confidence in the process.

A key problem in any negotiations over the Ukraine conflict are Russia's territorial claims. A temporary internationalization in the form of a trusteeship, ideally coordinated by the UN Trusteeship Council, could buy some time to get a long-term peace settlement off the ground. This model, however, is associated with significant organizational and financial challenges, not least because of the size of the territories. It is also clear that territorial options can only be explored within the framework of a future comprehensive negotiation process that gives Ukraine, in its capacity as a sovereign state, an equal seat at the table. Lastly, when it comes to the timing of a trusteeship, it is important to ensure that it does not unintentionally create a scenario that is difficult to undo.

↘ **DEMOCRACY UNDER PRESSURE**

It is not only external peace that is under threat, however. In fact, internal peace is also at risk, particularly in democratic societies. In many countries, we are seeing authoritarian, sometimes even extremist parties achieving hitherto unseen successes in the polls and elections. And in Germany, too, a normalization of authoritarian and extremist worldviews can be observed across broad sectors of the population. Alongside the typical, primarily right-wing forms of extremism, increasingly complex ideologies, constellations of actors, and activities are emerging which cannot be clearly assigned to established categories. Multiple crises only serve to advance this development; however, it is also rooted in processes of social disintegration and social media dynamics which exacerbate conflict.

It is vital that we seek dialogue with critics—whether that be in the climate movement or among protesting farmers. A prerequisite for this is the acceptance of basic and human rights as well as adherence to democratic and rule of law standards. Politicians must take social grievances and dissatisfaction within democratic societies seriously and make a visible effort to address the concerns of the weaker groups in society.

At the same time, democratic actors must not enter into any kind of cooperation with extremist and authoritarian groups and must not adopt the reasoning or verbal imagery of any such groups. The German government's Democracy Promotion Act must be passed and implemented as soon as possible in order to create a predictable financing basis for democracy promotion, political education, and the prevention of extremism in the current situation. Moreover, democratic institutions must be strengthened and protected in order

Democratic actors must not cooperate with extremist and authoritarian groups

to safeguard their independence even when parliamentary majorities change. On the other hand, banning certain political parties—this being the most powerful weapon of what is known as “resilient democracy”—must be considered with great reluctance only.

CONCLUSIONS

For many parts of the world, peace is still a long way off. Paths to peace are often hard to see, while the risk of existing wars and conflicts escalating remains high. Moreover, collaborative initiatives that tackle pressing global issues are few and far between. The democratic institutions of many countries have been permanently weakened, whereas authoritarian and populist tendencies are on the rise worldwide. We propose three points of reference for this world that has lost its way: first a consistent focus on international law and the international judicial system; second, the containment of rivalry through arms controls and joint risk management; third, groundwork for negotiations and security guarantees, even in situations where the chances of short-term success are slim. In other words: rethinking the core principles of multilateralism. This is especially important if progress is to be made in addressing the impacts of the climate crisis and achieving the SDGs that are instrumental in guaranteeing these vital human needs.

Authors

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

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

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

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

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

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

References

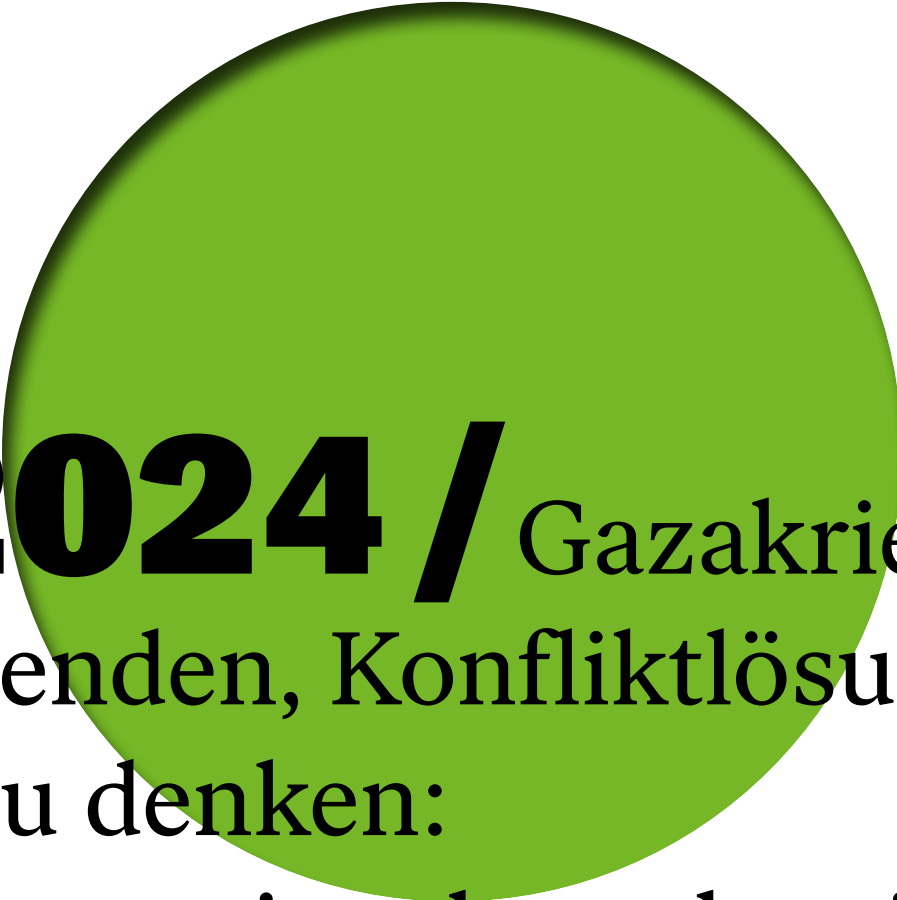
Bundesregierung 2023: Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung, in: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/das-monitoringbericht_2023_bf_korr.pdf; 25.04.2024.

European Environmental Agency (EEA) 2024: European Climate Risk Assessment report, in: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment/european-climate-risk-assessment-report-unedited/view>; 25.04.2024.

EU Copernicus 2023: Press Release for Global Climate Highlights 2023, in: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-2023-hottest-year-record>; 25.04.2024.

United Nations Environment Program (UNEP) 2023: UNEP Emissions Gap Report 2023, in: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023>; 25.04.2024.

F



2024 / Gazakrieg beenden, Konfliktlösung neu denken: Internationale und regionale Verantwortung / **FOKUS**

- F.1** ↘ Krieg zwischen Israel und der Hamas
- F.2** ↘ Einstaatenrealität und Konfliktlösungsansätze
- F.3** ↘ Chancen und Hindernisse für eine Konfliktlösung in Israel und den palästinensischen Gebieten
- F.4** ↘ Regionale Dimension

↓ EMPFEHLUNGEN

F

24

- 1 Auf Waffenruhe und humanitäre Versorgung in Gaza drängen** Eine politische Lösung des Konflikts bleibt langfristig das Ziel. Doch zuerst muss die VN-Resolution 2728 umgesetzt werden, um die humanitäre Versorgung zu ermöglichen, Zivilist:innen zu schützen und die Geiseln zu befreien. Das VN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA) muss gerade in Gaza wieder unterstützt werden.
- 2 Sicherheit von Israel:innen und Palästinenser:innen gewährleisten** Deutschland und die Europäische Union (EU) sollten helfen, die Sicherheit von Israel:innen und Palästinenser:innen zu gewährleisten. Kurzfristig könnte eine internationale Mission in Gaza für Sicherheit sorgen, langfristig braucht es diplomatische Initiativen für Verhandlungen.
- 3 Wiederaufbau und kontrollierte Öffnung Gazas** Nach Kriegsende muss sich Deutschland für eine Rehabilitation der Lebensgrundlagen in Gaza einsetzen. Wiederaufbau funktioniert nur mit einem Ende der Blockade. Die EU sollte die Grenzsicherung unterstützen, um freien Güter- und Personenverkehr zu gewährleisten.
- 4 Einsatz für gleiche Rechte und Frieden fördern** Die israelische Besatzung des Westjordanlandes hat eine Einstaatenrealität geschaffen, in der Palästinenser:innen Bürger- und Menschenrechte verweigert werden. Kräfte in der palästinensischen und israelischen Gesellschaft, die sich für gleiche Rechte und Aussöhnung einsetzen, sollten unterstützt werden.
- 5 Legitimität palästinensischer Institutionen befördern** Die Palästinensische Autonomiebehörde hat massiv an Unterstützung eingebüßt. Nur eine demokratisch legitimierte Vertretung kann ein glaubhafter Partner in Verhandlungen sein. Deutschland sollte auf dem Weg dahin die Staatlichkeit Palästinas anerkennen.
- 6 Regionalmächte einbeziehen** Die Bundesregierung sollte nicht einseitig Regionalmächte unterstützen. Das kann Rivalitäten wie die zwischen Saudi-Arabien und dem Iran verschärfen und die Eskalationsgefahr erhöhen. Es gilt, Gespräche mit allen Regionalmächten zu führen und Initiativen für die Stabilisierung des Gazastreifens zu unterstützen.
- 7 Waffenlieferungen aussetzen** Die Bundesregierung darf gemäß Waffenhandelsvertrag (ATT) keinen Waffenlieferungen zustimmen, wenn ein „überwiegendes Risiko“ besteht, dass diese humanitäres Völkerrecht oder Menschenrechte untergraben. Ein solches Risiko besteht aktuell in Gaza. Der ATT muss für Israel und alle Empfängerstaaten in der Region Anwendung finden.
- 8 Institutionen des Völkerrechts stärken** Deutschland und die EU sollten Akteur:innen und Verfahren unterstützen, die ein Ende der Straflosigkeit für Menschenrechts- und Völkerrechtsverletzungen im israelisch-palästinensischen Konflikt auf beiden Seiten anstreben. Sie sollten die Ermittlungen internationaler Gerichtshöfe unterstützen und deren Entscheidungen achten.
- 9 Maßnahmen gegen Siedlungspolitik ergreifen** Die USA haben bereits Sanktionen gegen einzelne Siedler:innen verhängt, auch die EU will dies tun. Deutschland und die EU sollten weitere wirksame Maßnahmen ergreifen.

Gazakrieg beenden, Konfliktlösung neu denken: Internationale und regionale Verantwortung /

Der Krieg zwischen der Hamas und Israel im Gazastreifen markiert einen neuen Tiefpunkt im israelisch-palästinensischen Konflikt. Kurzfristig sollten Deutschland und die EU konkrete Schritte unternehmen, um die Gewalt zu beenden, die regionale Lage zu stabilisieren sowie mittel- und langfristige Friedensperspektiven offen zu halten.

F.1 ✓ Krieg zwischen Israel und der Hamas

Das Gewaltgeschehen im israelisch-palästinensischen Konflikt hat seit Oktober 2023 eine so außerordentliche Intensität erreicht, dass es nach den Kriterien einschlägiger Konfliktbanken als Krieg gilt (→ UCDP 2024). Am 7. Oktober 2023 fielen Mitglieder der Hamas sowie weiterer militanter palästinensischer Gruppen aus dem Gazastreifen in israelisches Staatsgebiet ein, töteten 373 Militär- und Sicherheitskräfte sowie 695 Zivilist:innen israelischer und 71 anderer Nationalität (→ AFP 2024), darunter 36 Kinder sowie Frauen und Ältere.¹ Bei dem terroristischen Angriff setzten sie unter anderem sexualisierte Gewalt ein (Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict 2024) und verschleppten etwa 250 Geiseln in den Gazastreifen. Die israelische Regierung reagierte ab dem 9. Oktober 2023 mit massiven Luftangriffen und begann am 27. Oktober 2023 eine umfassende Bodenoffensive im Gazastreifen. Erklärtes Ziel der Operationen sind die Vernichtung der Hamas und die Befreiung der Geiseln.

Seit Beginn des Kriegs kamen mehr als 34.200 Bewohner:innen des Gazastreifens durch israelische Kampfhandlungen ums Leben, darunter etwa 14.500 Kinder und 9.500 Frauen (→ OCHA 2024, Stand 25.04.2024). Auch im Westjordanland wurden seit Beginn der Eskalation mehrere Hundert Palästinenser:innen im Zuge israelischer Siedler:innengewalt getötet. Der Raketenbeschuss israelischen Territoriums aus dem Gazastreifen wurde zwar eingedämmt, aber nicht vollständig gestoppt. Zwischen Oktober 2023 und März 2024 wurden schätzungsweise 12.000 Raketen abgefeuert, die größtenteils von israelischen Raketenabwehrsystemen abgefangen wurden. Durch den Raketenbeschuss wurden 15 Zivilist:innen getötet und 700 verletzt. Stand 12.04.2024 schätzten die israelischen Behörden, dass 95 von der Hamas festgehaltenen Geiseln noch leben.

Eine direkte Kriegsfolge sind zudem 135.000 Binnenvertriebene in Israel und 1,7 Mio. Binnenvertriebene im Gazastreifen, was 85 % der dort lebenden Bevölkerung entspricht. Beide Gesellschaften erlitten schwere Traumata durch die immensen Gewalterfahrungen → 3 /33. Seit Dezember warnten die Vereinten Nationen (VN) vor einer Hungersnot im Gazastreifen, die im März für über ein Viertel der Bevölkerung festgestellt wurde, weil humanitäre Hilfe nur unzureichend in das Gebiet gelangte.

F
26

Seit dem 7. Oktober sind weitere Konflikte in der Region eskaliert, so auch der Konflikt zwischen Israel und der libanesischen Hisbollah. Bis März 2024 wurden im Libanon 331 Menschen, darunter mindestens 66 Zivilist:innen durch israelische Angriffe getötet. Mehr als 93.000 Menschen sind wegen der Gewalt im Südlibanon binnenvertrieben (→ Reliefweb 2024). In Syrien, im Irak sowie im Jemen und in der Meerenge Bab al-Mandab kommt es zu militärischen Auseinandersetzungen zwischen US-amerikanischen und vom Iran unterstützten nichtstaatlichen Truppen.

EIN KURZFRISTIG NICHT LÖSBARER KONFLIKT

Der israelisch-palästinensische Konflikt ist nicht eindeutig als zwischen- oder innerstaatlicher Konflikt einzuordnen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht teilt der Konflikt einige Charakteristika mit Bürgerkriegen (→ Kalyvas 2007), in denen ein staatlicher Akteur mit regulären Streitkräften einem oder mehreren nichtstaatlichen Gewaltakteuren gegenübersteht. Solche innerstaatlichen Konflikte enden seltener als zwischenstaatliche Konflikte mit einer Verhandlungslösung (→ Walter 1997).

Die Beteiligung nichtstaatlicher Parteien wie der Hamas an einem Konflikt stellt dessen Bearbeitung vor besondere Herausforderungen. Verhandlungen mit Gewaltakteuren steht entgegen, dass sie als Belohnung für Militanz gedeutet werden könnten und Gewalt so als nachahmenswert erscheint. Daher werden häufig rein militärische Antworten verfolgt. Jedoch sind Gruppierungen, die asymmetrische Gewalttaktiken anwenden, militärisch kaum zu besiegen. Sie verfügen zudem häufig über Rückhalt in Teilen der Bevölkerung, der durch gewaltsame Reaktionen sogar noch zunehmen kann. In einer rein militärischen Logik bleiben die zugrundeliegenden politischen Konflikte oft unbearbeitet (→ Pfeifer, Geis und Clément 2022).

Gruppen, die asymmetrische Gewalttaktiken anwenden, sind militärisch kaum zu besiegen

Der hohe Grad der Internationalisierung des Konflikts zwischen Israel und der Hamas ist ein weiteres Hindernis für seine Bearbeitung. Konflikte mit externer militärischer Unterstützung für eine oder beide Konfliktparteien dauern länger, sind schwieriger zu lösen, und die Zivilbevölkerung ist einem höheren Maß an Gewalt ausgesetzt (→ Cunningham 2010).

F.2 ✓ Einstaatenrealität und Konfliktlösungsansätze

Seit dem 7. Oktober ist die Zweistaatenlösung erneut ins Zentrum der internationalen Diplomatie gerückt – obwohl sie seit Jahren nicht mehr mit konkreten politischen Initiativen verfolgt wurde und sowohl in Israel als auch in den palästinensischen Gebieten nur noch wenige Anhänger:innen hat. Die Osloer Abkommen zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) in den 1990er Jahren galten lange als die vielversprechendste Friedensinitiative. In ihnen wurden die Etablierung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) sowie die sukzessive Übergabe von Territorium und Verwaltungskompetenzen an die PA während einer Übergangsphase vereinbart. Die Endstatusfragen sollten jedoch erst später verhandelt werden: der Grenzverlauf, der Status Jerusalems, die Frage der völkerrechtswidrigen jüdischen Siedlungen, die Zukunft der palästinensischen Geflüchteten, die Gewährleistung von Israels Sicherheit und der Umgang mit Wasserressourcen. Doch alle Verhandlungsversuche darüber scheiterten.

Seit Oslo hat sich die Lage in den palästinensischen Gebieten erheblich verändert. 2005 räumte Israel den Gazastreifen, seit 2007 regiert dort die Hamas. Im Westjordanland ist dagegen die Zahl der Siedler:innen massiv angestiegen → **1**/28. Israel hat die ökonomische und militärische Nutzung der israelisch kontrollierten Teilgebiete des Westjordanlands intensiviert. Es kontrolliert die Grenzen, die Sicherheit und die Wirtschaft des gesamten Gebietes. Die Einschätzung, dass es sich mit Blick auf Israel und das Westjordanland längst um eine Einstaatenrealität handelt, ist inzwischen in der Forschung weit verbreitet (→ Barnett et al. 2023); eine Realität, in der eine Bevölkerungsgruppe über eine andere herrscht und in der politische und soziale Rechte je nach Wohnort und Ethnizität ungleich verteilt sind. Israelische und internationale Menschenrechtsorganisationen beschreiben diesen Zustand als „Apartheid“ (für einen Überblick siehe → Asseburg 2022).

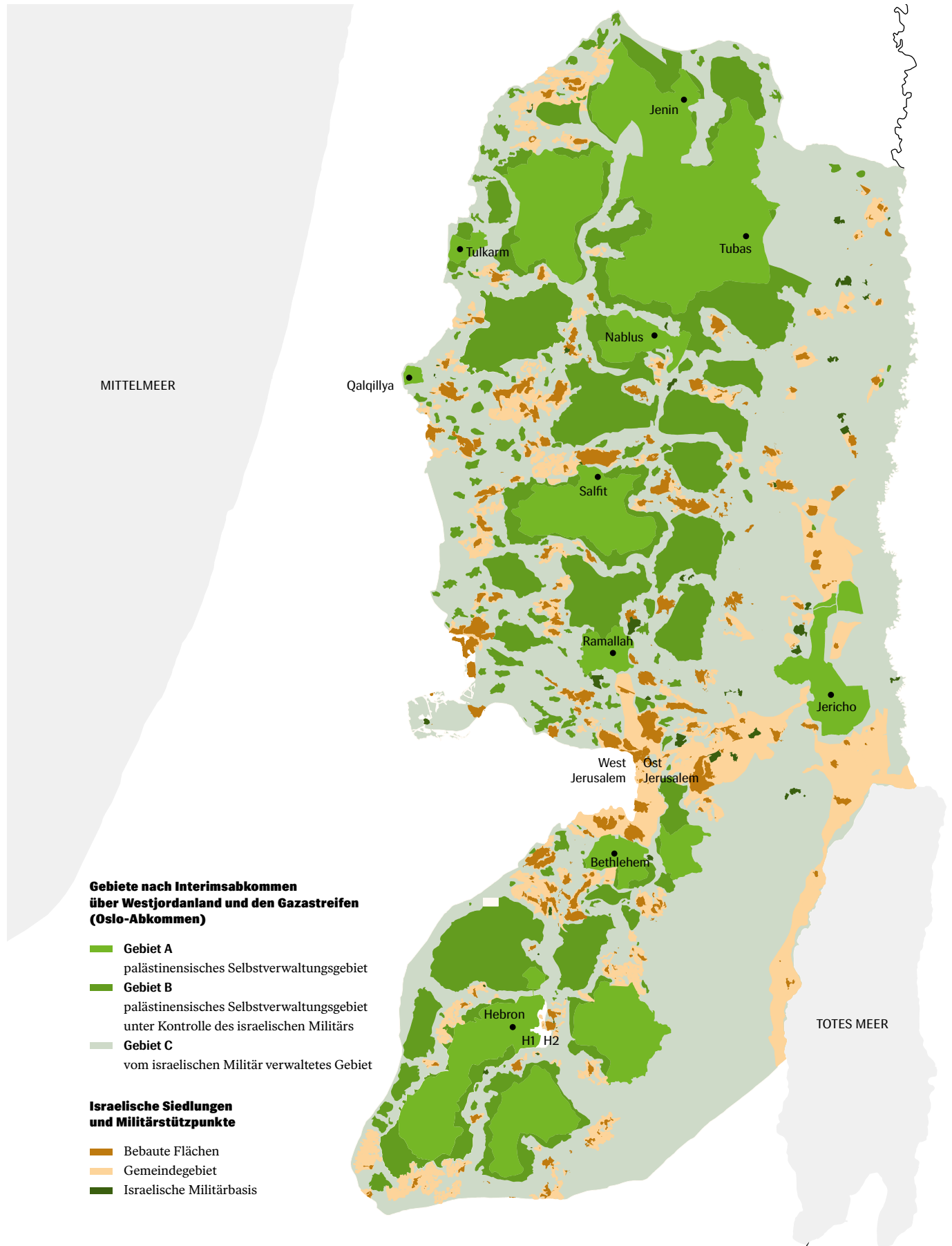
Unter israelischer
Besatzung werden den
Palästinenser:innen
politische und soziale
Rechte verweigert

In den vergangenen Jahren wurden auch unterschiedliche Vorschläge für eine „Einstaatenlösung“ debattiert. Die israelische religiöse Rechte plädiert offen für die jüdische Souveränität über das gesamte Territorium und will den Palästinenser:innen lediglich eingeschränkte Rechte zubilligen → **F.3** /31. In der israelischen Linken werden dagegen die Idee eines bi-nationalen Staats sowie Konföderationsmodelle diskutiert, in denen alle Bürger:innen grundsätzlich gleiche Rechte und Pflichten genießen. In der palästinensischen Zivilgesellschaft liegt der Fokus weniger auf einer bestimmten Lösung als darauf, im Kontext der Einstaatenrealität für gleiche Rechte („rights-based approach“) und für das Ende der Besatzung einzutreten.

1 Jüdische Siedlungen im Westjordanland

Quelle → F/43

F
28



Internationale Akteure wie die VN, USA, Europa oder auch China und viele arabische Staaten sprechen sich aktuell hingegen dezidiert für die Zweistaatenlösung nach Kriegsende aus, ohne jedoch einen Weg zur Umsetzung zu beschreiben und diese mit dem nötigen Nachdruck zu verfolgen. Eine Zweistaatenlösung kann jedoch aufgrund der schwierigen Endstatusfragen und der aktuellen politischen Konstellationen zwischen den Konfliktparteien nur ein langfristiges Ziel sein, das nur mit enormem internationalen Engagement erreicht werden kann. Kurzfristig sollten externe Vermittler:innen vor allem auf ein Ende der Gewalt dringen, ausreichende humanitäre Hilfe für die Bevölkerung im Gazastreifen ermöglichen und eine Übergangslösung für seine Verwaltung in Kooperation mit allen Beteiligten erarbeiten.

2 Das Völkerrecht und der israelisch-palästinensische Konflikt

1. Die Rolle internationaler Gerichte

Internationaler Gerichtshof (IGH)

Die Generalversammlung der VN forderte den IGH im Januar 2023 dazu auf, zu der Frage der rechtlichen Konsequenzen der israelischen Okkupation von palästinensischen Gebieten ein Gutachten zu erstellen. Die erste öffentliche Anhörung fand im Februar 2024 statt. Das nicht rechtsverbindliche Gutachten wird erst im Sommer 2024 erwartet.

Im Dezember 2023 hat Südafrika Klage gegen Israel auf Basis der 1948 verabschiedeten Genozid-Konvention erhoben. In seinem Beschluss zur Verhängung vorläufiger Maßnahmen gegen Israel gelangte der Gerichtshof zur Auffassung, dass zumindest einige der von Südafrika geltend gemachten Rechtsverletzungen der Genozid-Konvention plausibel seien. Der vom IGH angewandte „Plausibilitätstest“ bedeutet allerdings nicht, dass der Gerichtshof das Vorliegen eines Genozids in seinem abschließenden Urteil automatisch bejahen wird. Am 26. Januar ordnete der IGH mittels Beschluss vorläufige Maßnahmen an, die keine Aufforderung zur Beendigung der Kampfhandlungen enthalten. Der IGH fordert, dass Israel gemäß seinen Verpflichtungen aus der Genozid-Konvention jegliche Form der Anstiftung zum Genozid verhindert beziehungsweise bestraft, humanitäre Hilfe im Gazastreifen zulässt und innerhalb eines Monats über die von ihm ergriffenen Maßnahmen Bericht erstattet.

Internationaler Strafgerichtshof (IStGH)

Am 3. März 2021 verkündete die Chefanklägerin des IStGH, Untersuchungen im Hinblick auf etwaige auf palästinensischem Gebiet seit 2014 begangene Kriegsverbrechen aufzunehmen. Am 17. November 2023 erhielt der IStGH eine Überweisung der Situation in Palästina durch fünf Vertragsstaaten. Der derzeitige Chefankläger des IStGH besuchte daraufhin den Grenzübergang zwischen Ägypten und dem Gazastreifen in Rafah und kündigte an, Beweise und rechtserhebliche Indizien für ein etwaiges zukünftiges Verfahren unter Einbeziehung sämtlicher relevanter Akteure zu sammeln und gegebenenfalls weitere Schritte einzuleiten.

2. Humanitäres Völkerrecht

F
30

Im Zuge der Auseinandersetzungen zwischen Israel und der Hamas wurden beiden Konfliktparteien Verletzungen des humanitären Völkerrechts vorgeworfen. Geiselnahme, Folter und sexuelle Gewalt stellen zweifellos Kriegsverbrechen dar. Im Rahmen seines ausgeübten Selbstverteidigungsrechts ist Israel verpflichtet, die eigenen militärischen Ziele im Rahmen des Völkerrechts zu verfolgen. Der Gazastreifen gilt als das am dichtesten besiedelte Gebiet der Welt. Kampfhandlungen werden daher so gut wie immer in der Nähe oder sogar in zivilen Einrichtungen vorgenommen. Beide Konfliktparteien müssen jedoch zwischen militärischen und zivilen Zielen unterscheiden und dürfen Angriffe nur auf militärische Ziele richten.

Medizinische Einrichtungen wie Krankenhäuser stehen indes unter besonderem Schutz. Wenn zivile Einrichtungen von einer Konfliktpartei militärisch genutzt werden, dann werden diese zu militärischen Zielen, die jedoch nur unter bestimmten Bedingungen angegriffen werden dürfen. Die massiven Vorwürfe, dass die Hamas zivile Einrichtungen missbraucht habe, können nicht immer belegt werden. Unabhängig von dieser Frage müssen die übrigen Regeln des humanitären Völkerrechts eingehalten werden, darunter insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Exzessverbot), dessen Achtung durch Israel inzwischen breit angezweifelt wird.

Zivilist:innen sind außerdem von beiden Konfliktparteien bestmöglich vor Angriffen zu schützen. Einrichtungen, in denen sich Zivilist:innen aufhalten, müssen evakuiert werden. Israelische Streitkräfte haben versucht, dies durch Flugblätter, Anrufe und Warnungen im Internet umzusetzen. Die Zeit für eine Evakuierung ist aber oft kurz und nicht immer standen technische Möglich-

keiten zur Verbreitung von Warnungen zur Verfügung. Eine großflächige Evakuierung darf außerdem nicht einer Zwangsdeportation gleichkommen. Berichten zufolge griffen die IDF (Israel Defence Forces) auch Personen auf der Flucht sowie Orte an, die von Israel explizit als „sichere Zone“ qualifiziert worden waren. Ferner ist es völkerrechtlich untersagt, Zivilist:innen als Mittel der Kriegführung hungern zu lassen. Menschenrechtsorganisationen und Vertreter:innen der VN werfen Israel vor, die Verteilung humanitärer Hilfe aktiv behindert und so eine Hungersnot ausgelöst zu haben.

Die Resolution 2728 des VN-Sicherheitsrats von März 2024 ruft die Konfliktparteien auf, ihren Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht nachzukommen – und missbilligt alle Angriffe auf Zivilpersonen und zivile Objekte. Menschenrechtsorganisationen, Vertreter:innen der VN und der EU sowie viele Rechtsexpert:innen gehen inzwischen davon aus – und haben es dokumentiert –, dass sowohl die Hamas als auch Israel bei seinen Militäraktionen auf vielfache Weise das humanitäre Völkerrecht verletzt haben. Menschenrechtsorganisationen sehen zudem auch Anzeichen für israelische Kriegsverbrechen (→ Human Rights Watch 2024).

Gemäß Waffenhandelsvertrag (ATT) darf die Bundesregierung keinen Waffenlieferungen zustimmen, wenn ein „überwiegendes Risiko“ besteht, dass diese Frieden und Sicherheit oder das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte untergraben. Ein solches Risiko besteht aktuell in Gaza. Der ATT muss für Israel und alle Empfängerstaaten in der Region Anwendung finden. Die Bundesregierung sollte deshalb die Lieferung von Kriegswaffen, die in Gaza eingesetzt werden, aussetzen.

F.3 ✓ Chancen und Hindernisse für eine Konfliktlösung in Israel und den palästinensischen Gebieten

ISRAEL

Die Politik der israelischen Regierung war in den vergangenen Jahren darauf ausgerichtet, eine Konfliktlösung zu verhindern. Premierminister Benjamin Netanjahu, der bereits ab 1996 eine erste Amtszeit absolvierte, sagte im Dezember 2023, dass er stolz darauf sei, einen palästinensischen Staat verhindert und den Osloer Friedensprozess gebremst zu haben. Das Beispiel des „kleinen palästinensischen Staates in Gaza“ zeige, welch fataler Fehler die Abkommen gewesen seien (→ Times of Israel 2023). Auch künftig wolle Israel die Kontrolle über das gesamte Territorium zwischen Mittelmeer und Jordan allein ausüben (→ Berman 2024).

Netanjahus Regierung will die Kontrolle über das gesamte Territorium behalten

F

31

Vor dem 7. Oktober 2023 verfolgte Israel unterschiedliche Strategien im Gazastreifen und im Westjordanland. Gegenüber der Hamas setzte die Regierung auf eine Mischung aus Abschreckung, Kontrolle und indirekter Abstimmung. Nach der Machtübernahme der Islamist:innen im Jahr 2007 verhängte Israel eine Blockade über den Gazastreifen. Seither gab es mehrere militärische Auseinandersetzungen, in denen das israelische Militär die Hamas schwächte, ohne sie gänzlich zu zerschlagen.

Der Abschreckung sollten außerdem der mit neuester Technik ausgerüstete Sicherheitszaun und das Raketenabwehrsystem „Iron Dome“ dienen. Zugleich stimmte sich Israel indirekt mit der Hamas ab: Die israelische Regierung erhöhte die Zahl der Arbeitserlaubnisse für Arbeiter:innen aus dem Gazastreifen und erwartete im Gegenzug den Verzicht auf weitere Angriffe. Teil der Strategie Netanjahus war auch, Transferzahlungen via Katar an die Hamas zuzustimmen (→ Peretz 2023). Die Hamas sollte militärisch schwach, aber an der Macht gehalten werden, um die Spaltung der palästinensischen Politik zwischen der Hamas in Gaza und der Fatah im Westjordanland aufrechtzuerhalten. Dieses Ziel, eine geeinte und handlungsfähige palästinensische politische Führung zu verhindern, hatte bereits Israels Rückzug aus dem Gazastreifen 2005 bestimmt (→ Wildangel 2023).

Das Massaker der Hamas hat die Sicherheit Israels tief erschüttert und viele Bürger:innen schwer traumatisiert → 3 /33. Die israelischen Sicherheitsbehörden hatten interne Warnungen über einen bevorstehenden Angriff ignoriert, das Ausmaß nicht erkannt und versagten dann darin, schnell und effizient zu reagieren. Der Angriff traf Israel an einem religiösen Feiertag. Die verzögerte Reaktion ist aber auch damit zu erklären, dass das Hauptaugenmerk der israelischen Regierung vor dem 7. Oktober dem besetzten Westjordanland galt, wo das Militär zum Schutz von Siedlungen eingesetzt wurde und verstärkt gegen militante palästinensische Gruppen vorging (→ Fabian 2023).

In den jüdischen Siedlungen im Westjordanland leben heute etwa 465.000 Israelis, weitere 230.000 in Ost-Jerusalem. Nicht alle der Einwohner:innen sind ideologisch-religiös motiviert, viele profitieren von günstigem Wohnraum und Steuererleichterungen. Doch die Parteien der nationalreligiösen Siedlerbewegung haben bei den Wahlen stark an Zustimmung gewonnen, auch Netanjahus Likud unterstützt die Siedler:innen. Die jüngsten Wahlergebnisse zeigen ebenso wie Umfragedaten einen generellen Rechtsruck in der israelischen Gesellschaft (→ Anabi 2022). Die auf Ausgleich mit den Palästinenser:innen bedachte Linke und die Parteien der Mitte haben dagegen erheblich an Zuspruch verloren.

Netanjahus aktuelle Koalition ist die am weitesten rechts stehende in der Geschichte des jüdischen Staates. Itamar Ben-Gvir, Minister für nationale Sicherheit und Vorsitzender der Partei „Jüdische Stärke“ steht gar in der Tradition der 1988 wegen ihrer rassistischen Programmatik verbotenen rechtsextremen Kach-Partei. 2007 verurteilte ihn ein israelisches Gericht wegen Aufhetzung zum Rassismus und Unterstützung einer terroristischen Vereinigung. Der derzeitige Finanzminister, Bezalel Smotrich, veröffentlichte 2017 seinen Plan „Eine Hoffnung“. Dieser postuliert, dass auf dem Territorium des ehemaligen britischen Mandatsgebietes nur ein nationales Projekt Raum hat – das jüdische. Deshalb solle Israel die volle Souveränität über das Westjordanland und Gaza erklären und den „Sieg durch Besiedlung“ erzielen. Die arabische Bevölkerung des Westjordanlands habe zwei Optionen: Sie solle entweder ihre nationalen Bestrebungen aufgeben und in einem System lokaler Selbstverwaltung in Israel verbleiben, jedoch ohne Wahlrecht auf nationaler Ebene – oder sie solle „zur Migration ermutigt“ werden (→ Smotrich 2017).

Vor dem 7. Oktober 2023 zeigte sich der illiberale Charakter dieser Regierung nicht zuletzt in ihrem Vorhaben, das israelische Justizsystem umzubauen und den Obersten Gerichtshof zu entmachten. Hunderttausende protestierten gegen diese Pläne. Dabei spielte jedoch das Thema Besatzung eine ebenso untergeordnete Rolle wie bei den jüngsten Wahlen. Seit dem 7. Oktober drehen sich die Debatten nun um den Krieg gegen die Hamas. Hardliner:innen der Regierung überboten sich mit extremen Aussagen über den Abwurf einer Atombombe auf Gaza, die Vertreibung der gesamten palästinensischen Bevölkerung oder die Wiederbesiedlung des Gebietes durch Israel – Aussagen, die Südafrika in seiner Anklage vor dem IGH als Indizien für die Aufwiegelung zum Genozid zitierte → 2/29–30.

Zeitgleich kam es verstärkt zu tödlichen Einsätzen des Militärs und gewaltsamen Übergriffen durch jüdische Siedler:innen auf die palästinensische Bevölkerung im Westjordanland. Ganze Dorfgemeinschaften wurden mit Unterstützung der israelischen Sicherheitsbehörden gewaltsam vertrieben (→ B'tselem 2024). Die US-Regierung verhängte im Februar 2024 erstmals Sanktionen gegen einzelne jüdische Siedler:innen, denen Gewalthandlungen gegen Palästinenser:innen vorgeworfen werden, Frankreich folgte kurz darauf.

Die Gewalt von Siedler:innen gegenüber der palästinensischen Bevölkerung hat erheblich zugenommen

In Umfragen schneidet die Netanjahu-Regierung derzeit schlecht ab. Viele Israelis geben dem Premierminister eine Mitschuld am Versagen der Sicherheitskräfte am 7. Oktober und kritisieren, dass er die Befreiung der Geiseln nicht prioritär verfolge. Die meisten Wähler:innen favorisieren als Premierminister aktuell Benny Gantz, den Vorsitzenden der zentristischen Partei Nationale Einheit und Mitglied des Kriegskabinetts (→ Times of Israel 2024a). Anders als der Premierminister hat Gantz signalisiert, mit den USA und den arabischen Staaten, die an einer Normalisierung mit Israel interessiert sind, beim Wiederaufbau Gazas nach der Zerschlagung der Hamas zusammenarbeiten zu wollen.

Die Kräfte in der israelischen Opposition, die für einen Ausgleich und eine Beendigung der Besatzung eintreten, sind schwächer geworden und heute vor allem in der Zivilgesellschaft präsent. Einige bekannte Friedensaktivist:innen wurden bei dem Angriff vom 7. Oktober in den eher linksgerichteten grenznahen Gemeinden getötet. Nach dem 7. Oktober waren es dennoch diese Organisationen, die nicht nur solidarisch mit den israelischen Opfern waren, sondern auch auf die Lage in Gaza hinwiesen und gegen die aus ihrer Sicht kontraproduktive und rechtswidrige Kriegführung protestierten. Die Proteste wurden unter anderem von einer Bewegung aus jüngerer Zeit, „standing together“, getragen, in der jüdische und arabische Bürger:innen Israels gemeinsam versuchen, für ein friedliches Zusammenleben einzutreten und dies mit Akten konkreter Solidarität zu verbinden (→ Ahituv 2024). Allerdings waren die Friedensakteur:innen in Israel im Zuge des politischen Rechtsrucks schon länger massiv unter Druck geraten. Es kam zu Verboten von Demonstrationen und zu Verhaftungen insbesondere israelisch-palästinensischer Bürger:innen, darunter sogar prominenter Politiker:innen. Wehrdienstverweigerer:innen sehen sich seit dem 7. Oktober besonderem Druck ausgesetzt (→ Segalov 2024).

Die israelische Friedensbewegung ist geschwächt – aber noch immer gibt es Gruppen, die für Aussöhnung plädieren

Auch gegen die Unterstützung der menschenrechtlich orientierten israelischen Zivilgesellschaft aus dem Ausland, darunter aus Deutschland, wurde zunehmender Druck ausgeübt. Sollte ein in der Knesset diskutierter Gesetzesentwurf angenommen werden, der ausländische Unterstützung mit einer hohen Steuer versehen würde, könnte das für die Arbeit zahlreicher Menschenrechtsorganisationen das Aus bedeuten.

3 Kollektive Traumata

Die von der Hamas am 7. Oktober 2023 verübten Gräueltaten sowie die intensive israelische Bombardierung des abgeriegelten Gazastreifens sind für beide Zivilbevölkerungen traumatische Ereignisse, die auch von den nicht unmittelbar Betroffenen als stark belastend erlebt werden. Für die israelische Zivilbevölkerung bleibt das Trauma akut, weil die Geiselsituation andauert und die Raketenangriffe weitergehen. Die Zivilbevölkerung in Gaza wird monatelang und unmittelbar mit traumatischen Kriegssituationen durch die Bombardierungen sowie existenziellen Nöte konfrontiert. Diese menschenverur-

sachten und langandauernden traumatischen Ereignisse erhöhen die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß der psychosozialen Traumafolgen. Erschwerend kommt hinzu, dass beide Seiten bis heute mit den Nachwirkungen von früheren kollektiven Traumata, wie Genozid, Vertreibung und Kriegen kämpfen. Die Effekte sowie transgenerationale Weitergabe von kollektiven Traumata sind empirisch nachgewiesen (→ Mohatt 2014; Lehrner/Yehuda 2018). So prägen sowohl akute als auch vergangene Traumata gegenwärtige Wahrnehmungsprozesse und politische Dynamiken.

PALÄSTINENSISCHE GEBIETE

Die politischen und humanitären Bedingungen im Gazastreifen bis zum 7. Oktober waren einerseits durch Repression seitens der Hamas-Regierung, andererseits durch die israelische Blockade bestimmt. Schon 2012 hatte ein Bericht der VN (→ UN Country Team in the OPT 2012) gewarnt, der Gazastreifen könne bald unbewohnbar werden angesichts unzureichender Gesundheitsversorgung, fehlender wirtschaftlicher Perspektiven, Energiemangel sowie Verseuchung der natürlichen Ressourcen, Anbauflächen und des Grundwassers. Durch vorangegangene Kriege waren die zivile Infrastruktur und wirtschaftliche Produktion stark beeinträchtigt. Mit 70 % stellte Gaza einen Rekord in Jugendarbeitslosigkeit auf.

80 % der Bevölkerung waren schon damals von humanitärer Hilfe abhängig. Die palästinensische Politik blieb gespalten zwischen der Fatah im Westjordanland und der Hamas in Gaza; Aktivitäten der jeweils anderen Seite wurden unterdrückt. Mehrere Anläufe, die ersten Wahlen seit 2006 abzuhalten, scheiterten, zuletzt 2021.

Im Westjordanland war 2023 für Palästinenser:innen das Jahr mit den meisten Toten seit der Zweiten Intifada zu Beginn der 2000er Jahre. 476 wurden durch die israelische Armee oder Siedler:innen getötet, 12.566 verletzt (→ OCHA 2023). Der Trend setzt sich 2024 fort. Mit der Übernahme der rechtsgerichteten israelischen Regierung, die Siedlerinteressen am Kabinetttisch versammelte, gingen vor Ort eine Vertreibungs- politik in den C-Gebieten und in Ost-Jerusalem sowie ein massives Anwachsen der Gewalt durch extremistische Siedler:innen einher (→ B'tselem 2024).

Die PA und Präsident Abbas verloren in den vergangenen Jahren erheblich an Ansehen und zeigten schon länger autoritäre Tendenzen. Während die Meinungs- und Demonstrationsfreiheit sowie das Recht zur politischen Betätigung unter israelischer Militärbesatzung in den B- und C-Gebieten weitgehend eingeschränkt oder verboten sind, ging die PA ebenfalls immer repressiver gegen Kritiker vor, mutmaßlich auch unter Anwendung von Folter mit Todesfolge (→ Human Rights Watch 2022).

Die palästinensische
Autonomiebehörde zeigt
autoritäre Tendenzen

Die EU hat diese Entwicklungen vielfach kritisiert, aber bisher an der Unterstützung für die Autonomiebehörde festgehalten. Seit 1993 hat die EU insgesamt knapp 8,5 Mrd. € für die palästinensischen Gebiete ausgegeben (→ European Parliament 2023). Damit wurden vor allem die Gehälter der PA gezahlt sowie palästinensische Flüchtlinge und Entwicklungsmaßnahmen unterstützt. Nach dem 7. Oktober sprachen sich mehrere Staaten für einen Stopp und eine Überprüfung von Finanzierungsleistungen aus, was katastrophale Folgen für die Versorgung von Palästinaflüchtlingen und die Stabilität der gesamten Region hätte.

Zugleich wurde aber von internationaler Seite die PA als aussichtsreichste Option für die Übernahme von politischer Verantwortung in Gaza genannt. Dafür sei nach Ansicht der USA und der EU eine „Revitalisierung“ der Behörde notwendig. Bislang haben die internationalen Geber:innen jedoch keine konkreten Vorschläge gemacht, wie diese Probleme überwunden werden könnten.

Vor allem wäre eine demokratische Legitimierung notwendig; ob dabei auch unabhängige Kandidat:innen, wie beispielsweise der ehemalige Premierminister Salam Fayyad oder der ehemalige Präsidentschaftskandidat Mustafa Barghouti, eine Rolle spielen können, bleibt ebenso abzuwarten wie die Zukunft des noch immer in israelischer Haft befindlichen Fatah-Politikers Marwan Barghouti. Ihn sehen viele als möglichen Konsens-kandidaten aller Parteien. Nach Jahren der Spaltung ist für den politischen Prozess eine inklusive palästinensische Vertretung zentral, die auch konservative Stimmen und Kritiker:innen der PA einbindet.

Dazu gehört auch ein realistischer Umgang mit der Hamas: Während sichergestellt werden muss, dass sie keine terroristischen Angriffe mehr ausführen kann, wird sie als politische und soziale Kraft weiter existieren. Innerhalb der Hamas setzte sich in den Jahren vor dem 7. Oktober der radikal-militante Flügel unter dem Chef der Hamas in Gaza, Yahya Sinwar, durch. Doch es handelt sich nicht um eine monolithische Bewegung. Vielmehr ist die Hamas ein weit verzweigtes Netzwerk, das auch politische und soziale islamisch-konservative Akteure und Strömungen bündelt.

Eine „Eliminierung“ der Hamas, wie sie die israelische Regierung als Ziel ausgegeben hat, ist auch deshalb unrealistisch, weil viele ihrer Führer im Ausland sitzen, vor allem in Katar und Libanon. Die israelische Kriegführung in Gaza mit ihren zahlreichen zivilen Opfern führte zudem dazu, dass die Popularität der Hamas und bewaffneter Gruppen zunahm (→ Center for Policy and Survey Research 2023). Umfragen in Gaza kurz vor dem 7. Oktober zeigen, dass die Unterstützung in der Bevölkerung für die Hamas vor dem Krieg dagegen gering ausfiel: Weniger als 25 % sagten Arab Barometer, sie würden für die Hamas stimmen (→ Shikaki 2024).

Die von Israel angestrebte Auslöschung der Hamas ist unrealistisch

Viele israelische und internationale Analyst:innen gingen bis zum 7. Oktober von einer Moderierung der Hamas aus. Ihre neue Charta von 2017 verzichtet auf den radikalen Antisemitismus des Gründungsdokumentes von 1988 und beinhaltet eine implizite Akzeptanz eines palästinensischen Staates in den Grenzen von 1967. Bis zu den Angriffen hatte sich zwischen der israelischen Regierung und der Hamas ein Modus Vivendi eingeschrieben, der die relativ schnelle Beilegung militärischer Konflikte und die Erhöhung der Zahl palästinensischer Arbeiter:innen in Israel erlaubte. Etwa 18.500 Permits wurden vor dem 7. Oktober ausgegeben, nach den Angriffen wurden diese sofort entzogen. Die somit illegal gewordenen Arbeiter:innen flüchteten ins Westjordanland oder wurden ohne rechtliche Grundlage und ohne Kontakt zur Außenwelt in Israel festgehalten. Tausende wurden während des Krieges in den Gazastreifen abgeschoben (→ Gisha 2023).

Die palästinensische Zivilgesellschaft stand auch schon vor dem 7. Oktober massiv unter Druck. 2021 erklärte die israelische Regierung sechs prominente zivilgesellschaftliche Organisationen² anhand einer Anti-Terrorgesetzgebung von 2016 zu terroristischen Organisationen, stürmte deren Büros, konfiszierte ihre Ausstattung und verhaftete einige Angestellte. Überzeugend belegen konnte sie dieses Vorgehen nach übereinstimmenden Einschätzungen verschiedener EU-Staaten inklusive Deutschlands und den USA allerdings nicht. Dennoch werden Entwicklungsgelder auch aus Deutschland für die betroffenen Nichtregierungsorganisationen (NRO) mittlerweile verweigert. Die Debatte um die Finanzierung der palästinensischen Zivilgesellschaft und palästinensischer Institutionen hat sich seit dem 7. Oktober verschärft. Nach einer Überprüfung der gesamten Entwicklungszusammenarbeit mit Palästina seitens der EU sowie Deutschlands wurden die Zahlungen wieder aufgenommen. Auch die Unterstützung des Palästina-Hilfswerk UNRWA wurde von zahlreichen Staaten ausgesetzt. Für die schwerwiegenden Vorwürfe gegen einzelne Mitarbeiter seitens der israelischen Regierung gibt es aber laut des unabhängigen Untersuchungsberichtes unter Leitung der ehemaligen französischen Außenministerin Catherine Colonna keine Belege. Die Bundesregierung kündigte daher die dringend benötigte Wiederaufnahme der Unterstützung für die Arbeit von UNRWA in Gaza an.

F.4 ✓ Regionale Dimension

DER ISRAELISCH-PALÄSTINENSISCHE KONFLIKT IN DER REGIONALEN ORDNUNG UND KONFLIKTLINIEN SEIT 2011

Der israelisch-palästinensische Konflikt ist seit seinem Beginn in regionale Ordnungsprozesse und -kämpfe eingebunden und hat umgekehrt die Agenden regionaler Kräfte beeinflusst. Auch aus diesem Grund wird derzeit gefordert, dass arabische Staaten und andere Regionalmächte mehr Verantwortung übernehmen, um im Konflikt zu vermitteln, den Gazastreifen wieder aufzubauen und zu verwalten sowie Sicherheit zu gewährleisten. Derartige Forderungen stoßen aber an schwer überwindbare Grenzen.

Die Staaten der Region verfolgen widersprüchliche Interessen

Die Vorstellung eines kollektiven Handelns „der regionalen Mächte“ ist fehlgeleitet, weil es unter ihnen widersprüchliche Interessen gibt → 4 /37. Nur wenige Staaten haben ein unmittelbares Interesse an einer politischen Konflikttransformation: Einige wie die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Bahrain und Saudi-Arabien sind aus wirtschaftlichen Gründen oder wegen regionaler Rivalitäten an einer Normalisierung der Beziehungen zu Israel interessiert, in anderen Staaten wie dem Iran ist der Konflikt legitimitätsstiftend für das herrschende Regime. Zudem bestehen handfeste Konflikte zwischen regionalen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur:innen. Dazu gehören zum einen der Wettstreit zwischen Saudi-Arabien und Iran mit ihren jeweiligen staatlichen und nichtstaatlichen Verbündeten um regionale Hegemonie und zum anderen der Konflikt zwischen Kräften, die die islamistische Muslimbruderschaft unterstützen (Katar, Türkei, islamistische nichtstaatliche Akteur:innen), und denen, die sie aktiv bekämpfen (Saudi-Arabien,

Vereinigte Arabische Emirate, Ägypten nach dem Sturz der Mursi-Regierung 2013) (→ Fawcett 2019). Es besteht sogar die Gefahr, dass der israelisch-palästinensische Konflikt diese regionalen Konflikte erneut befeuert, die die 2010er Jahre geprägt, zuletzt aber an Intensität abgenommen hatten.

Auch die Parteien des laufenden Gewaltkonflikts lassen sich in dieser Matrix regionaler Konfliktlinien verorten. Israel steht in Bezug auf beide Konfliktfelder auf der Seite Saudi-Arabiens. Es teilt mit dem Königreich und seinen Verbündeten die Feindschaft gegen den Iran und die kategorische Ablehnung des politischen Islams jenseits der saudisch-wahhabitischen Staatsideologie. Die Hamas positioniert sich jeweils auf der anderen Seite: Als Ableger der Muslimbruderschaft sieht sie einen engen Verbündeten in Katar; als Teil der selbsternannten „Achse des Widerstands“ steht sie auf der Seite des Irans. Die regionalen Konfliktlinien haben in den letzten Jahren etwas an Bedeutung verloren, es gab zudem zahlreiche bi- und multilaterale Verständigungsprozesse. Jegliche diplomatische Initiative, die regionale Akteur:innen einbezieht, muss sich der komplexen Dynamiken bewusst sein und versuchen, intra-regionale Rivalitäten nicht (erneut) zu schüren.

4 Der Nahe Osten vor dem 7. Oktober 2023

Quelle → F /43



Land	Stand der Beziehungen	Jahr	Land	Widerstandsakteure
Ägypten	Friedensvertrag	1979	Irak	Verschiedene Milizen wie Badr Organisation, Kataib Hizbullah, Asaib Ahlal Haq
Jordanien	Friedensvertrag	1994	Iran	Iranisches Regime, Revolutionsgarden
Bahrain	Abraham-Abkommen	2020	Jemen	Houthis
Marokko	Abraham-Abkommen	2020	Libanon	Hisbollah
Sudan	Abraham-Abkommen	2020	Palästina	Hamas, Islamischer Dschihad
Vereinigte Arabische Emirate	Abraham-Abkommen	2020	Syrien	Assad-Regime, verschiedene Milizen
Oman	verbesserte Beziehungen, kein Abkommen			
Saudi-Arabien	verbesserte Beziehungen, kein Abkommen			

DIE GRUPPE DER NORMALISIERUNGSSTAATEN UND VERMITTLER

Bereits nach dem Arabischen Frühling hatte sich eine informelle Nähe zwischen Israel und Saudi-Arabien, den VAE und Bahrain in Sicherheitsfragen gezeigt. Formal schlug sie sich in den 2020 geschlossenen Abraham-Abkommen nieder, die eine Normalisierung der Beziehungen Israels mit Bahrain und den VAE anbahnten; Marokko und der Sudan folgten wenig später.

F

38

Kurz vor der Gewalteskalation des israelisch-palästinensischen Konflikts hatten auch direkte Normalisierungsgespräche zwischen Saudi-Arabien und Israel begonnen. Eine Fortführung der Verhandlungen knüpft der saudische Kronprinz nun explizit an eine Perspektive für einen palästinensischen Staat und lässt damit die Idee der arabischen Friedensinitiative von 2002³ wieder aufleben. Jedoch bleibt bisher offen, wie weit der saudische Einsatz für die Palästinenser:innen wirklich gehen würde, denn Muhammad bin Salman nutzt den Konflikt auch, um Saudi-Arabien als regionalpolitisches Schwergewicht gegenüber dem Iran zu festigen und sich der EU und den USA gegenüber als Stabilitätsgarant der Region zu präsentieren.

Wie weit das Engagement Saudi-Arabiens für die Palästinenser:innen reicht, ist offen

Ägypten und Jordanien haben bereits vor Jahrzehnten Abkommen mit Israel abgeschlossen, die zu einem „kalten Frieden“ führten. Auch gegen die Präferenzen in ihren Bevölkerungen arrangierten sie sich mit ihrem Nachbarstaat und koordinieren gemeinsame Interessen etwa in den Bereichen Energie, Wirtschaft und Tourismus. Zudem besteht eine enge Zusammenarbeit der Sicherheitskräfte. Allerdings stellt der Krieg Letztere vor komplexe Herausforderungen. Vor allem Ägypten ist durch den Grenzübergang Rafah direkt betroffen. Präsident Sisi gibt sich einerseits pro-palästinensisch, um innenpolitische Legitimitätsdefizite auszugleichen, andererseits fürchtet er negative sicherheitspolitische Konsequenzen und hält die Grenze trotz der humanitären Notlage geschlossen.

Im Gegensatz zu Ägypten positionierte sich Jordanien seit Beginn des Krieges mit harter Kritik an Israel und zog den Botschafter ab, will aber ebenso wenig wie Ägypten durch seine Politik die Unterstützung der USA verspielen. Insgesamt haben beide Länder ein genuines Interesse, sich als Unterhändler zu positionieren, um ihren regionalpolitischen Einfluss zu steigern. Ägypten ist seit Oktober neben Katar der wichtigste Vermittler zwischen der Hamas und Israel.

Neben den Staaten mit mehr oder weniger normalisierten Beziehungen zu Israel spielt Katar eine wichtige Rolle als Vermittler. Dazu gehören gute Beziehungen zu islamistischen Kräften und dem Iran, woran auch die Blockade Katars durch Saudi-Arabien und die VAE (2017–2021) nichts änderte (→ Stein 2021). Im israelisch-palästinensischen Konflikt war Katar bis zuletzt der wichtigste politische Unterstützer der Hamas, der zweitwichtigste Finanzier nach dem Iran und beherbergte Teile ihrer politischen Führung (→ Koss 2018). Zugleich unterhielt Katar gute Beziehungen zur PA und unterstützte Versuche einer

innerpalästinensischen Versöhnung. Katar war aber auch ein wichtiger Mittlerstaat für Israels Koordination mit der Hamas → F.3 /31. In den aktuellen Gesprächen über eine Waffenruhe und die Befreiung der Geiseln bleibt das Land ein zentraler Akteur.

DIE „ACHSE DES WIDERSTANDES“

Die selbsterklärte „Achse des Widerstandes“ formierte sich in den 2000er Jahren zwischen dem iranischen und dem syrischen Regime sowie der libanesischen Hisbollah und der palästinensischen Hamas; später kamen weitere irakische Milizen und die jemenitische Huthi-Bewegung hinzu. Bei einigen der nicht-staatlichen Akteure handelt es sich um Stellvertreter („proxies“), während andere eher gleichberechtigte Partner sind, auf die der Iran nur begrenzten Einfluss ausübt. Der Iran verspricht sich von der Strategie der Stellvertreterpolitik, die eigene Sicherheit durch die Verlagerung von Konflikten nach außen zu erhöhen. Der Fokus auf regionale Interessen soll nicht zuletzt von innenpolitischen Problemen und der schlechten wirtschaftlichen Lage ablenken – gerade angesichts massiver Unzufriedenheit mit dem autoritären Regime, wie sie sich an landesweiten Protesten nach dem Mord an Jina Mahsa Amini im September 2022 zeigte.

Die Verbindung zur Hamas, dem einzigen sunnitischen Akteur innerhalb der Achse, ist als Signal gegenüber der sunnitisch-muslimischen Bevölkerung in der Region wichtig (→ Darwich 2021; Koss 2018). Obwohl es wahrscheinlich ist, dass der Iran eine wichtige Rolle bei vielen Angriffen der von ihm unterstützten Akteure spielt, lässt sich ein direkter Einfluss oft nicht nachweisen. Dies gilt auch für die Angriffe der Hamas im Oktober 2023.

Nicht erst mit dem massiven direkten Angriff des Iran mit Raketen und Drohnen auf Israel am 13. April 2024 in Reaktion auf die israelische Bombardierung des Konsulargebäudes der iranischen Botschaft in Damaskus haben sich mittlerweile zahlreiche Konflikte unter Beteiligung von Achsenmitgliedern intensiviert. An der libanesisch-israelischen Grenze kommt es fast täglich zu Schlagabtauschen mit militärischen und zivilen Todesopfern. Israel verfolgt eine Politik der gezielten Tötungen von Kommandeuren der südlich stationierten Einheiten der Hisbollah. Zudem gibt es regelmäßig Angriffe von schiitischen Milizen auf US-amerikanische Ziele im Irak und in Syrien.

Das Eskalationspotenzial
in der Region ist hoch

Hohes Eskalationspotenzial haben die Angriffe der Huthi-Rebellen, die vom Jemen aus Handelsschiffe beschießen, welche die Bab al-Mandab Straße auf dem Weg zum Suez-Kanal passieren – eine Route, die 30 % der Containerschiffe weltweit befahren. Die USA und ihre Verbündeten reagierten mit militärischen Aktionen gegen Stellungen der Huthis im Jemen sowie zur EU-Militärmission „Aspides“ zum Schutz von Handelsschiffen, an der auch die deutsche Marine mit der Fregatte Hessen beteiligt war. Zudem gab die Bundesregierung den Export von zusätzlichen Rüstungsgütern (Eurofighter, IRIS-T Lenkflugkörper) an Saudi-Arabien frei; noch im Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung Waffenlieferungen an Parteien, die am Jemen-Krieg beteiligt sind, ausgeschlossen. Die Genehmigungen waren seit 2018 zurückgefahren, aber nie eingestellt worden.

Das Eskalationspotenzial bleibt in der Region weiter hoch, zumal erst jüngst leidlich eingehegte Konflikte wieder an Intensität gewinnen könnten. Dazu zählt die iranisch-saudische Rivalität, die durch eine von China vermittelte Annäherung zwischen den beiden Regionalmächten im Frühjahr 2023 zumindest entschärft wurde. Eine einseitige deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, die etwa Saudi-Arabien als „Stabilitätsanker“ (Wirtschaftsminister Habeck) aufrüstet, ist daher (auch) aus regionalpolitischer Perspektive kritisch zu sehen, umso mehr, als Saudi-Arabien seinen eigenen Anteil an anti-demokratischen Entwicklungen und gewaltsamen Konflikten in der Region hat.

F

40

SZENARIEN FÜR DEN GAZASTREIFEN UND EIN INTERNATIONALES ENGAGEMENT

Angesichts der geschilderten Entwicklungen sind derzeit zwei grundlegende Szenarien für die kurz- und mittelfristige Gestaltung der Zukunft des Gazastreifens möglich. Im ersten Szenario, das Netanyahu als seinen „Friedensplan“ ausweist, behält Israel die Sicherheitsverantwortung für den Gazastreifen. Es wird das Gebiet weitgehend abriegeln und nur bedingt humanitäre Hilfe und Baustoffe in den Gazastreifen lassen. Wie in der Vergangenheit wird unter diesen Bedingungen ein Wiederaufbau des Gazastreifens nicht möglich sein. Es bleibt dann das Szenario einer verzweifelten und traumatisierten Bevölkerung ohne jegliche Perspektive, was hohen Druck erzeugen wird, den Gazastreifen zu verlassen. Dieses Szenario muss die internationale Gemeinschaft unbedingt verhindern und entsprechenden Druck auf die israelische Regierung ausüben.

Ein zweites Szenario bestünde in einer international gestalteten Übergangsphase für den Gazastreifen, die humanitäre Versorgung, wirtschaftliche Erholung und politische Perspektiven ermöglicht. Dabei sollten Israels enge Verbündete wie die USA und auch Deutschland gewährleisten, dass keine Waffen in den Gazastreifen gelangen und neue Bedrohungsszenarien entstehen können, aber zugleich ein Ende der israelischen Kontrolle und Blockade des Gazastreifens einfordern. Auch ein VN-Mandat mit Beiträgen der erwähnten regionalen und internationalen Vermittlungskräfte zur Gewährleistung der Sicherheit wäre denkbar, angesichts der Blockade des VN-Sicherheitsrates jedoch höchst unwahrscheinlich. Die israelische Regierung hat ihrerseits die Beteiligung freundlich gesinnter arabischer Staaten ins Spiel gebracht, während die Hamas erklärt hat, solche Truppen als feindselig zu betrachten. Auch mit Blick auf die Kritik in der eigenen Bevölkerung arabischer Länder ist eine Beteiligung ungewiss. Jede Übergangsverwaltung in Gaza muss über lokale Unterstützung verfügen und eine Perspektive bieten für eine einheitliche, legitime und inklusive Regierung für die gesamten palästinensischen Gebiete (→ Asseburg/Wildangel 2024).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Krieg zwischen der Hamas und Israel hat die Frage nach einer Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts erneut auf die weltpolitische Tagesordnung gesetzt. Doch die oft vorgebrachte Zweistaatenlösung ist voraussetzungsvoll und davon abhängig, dass sich die beteiligten politischen Akteur:innen und Bevölkerungen zu ihr bekennen. Angesichts der Machtverhältnisse in Israel, der Spaltung der palästinensischen Politik und der jüngsten Todesopfer und Verwüstungen verbleibt sie in weiter Ferne. Regionale Akteur:innen, sowohl Staaten als auch nichtstaatliche Gruppen, haben widersprüchliche Interessen und Ambitionen; eine gemeinsame politische Linie ist von ihnen nicht zu erwarten.

Mögliche westliche Vermittler:innen – vor allem die USA, aber auch die EU – sollten jetzt auf konkrete politische Schritte setzen, ohne das Ziel der Zweistaatenlösung aus dem Blick zu verlieren, aber auch ohne sich hinter ihm zu verstecken. Kurzfristig müssen vor allem die Gewalt – zunächst durch eine Waffenruhe – beendet und Maßnahmen verhindert werden, die eine Zweistaatenlösung unmöglich machen. Dazu gehören die im Februar 2024 von Netanyahu enthüllten Pläne, den Gazastreifen dauerhaft unter israelische Militärkontrolle zu stellen ebenso wie die illegale Siedlungspolitik.

Gaza braucht akut humanitäre Hilfe, mittelfristig die Öffnung der Grenzen für den Güter- und Personenverkehr sowie Hilfe für den Wiederaufbau. Dabei kann die EU eine wichtige Rolle spielen. Auch die Palästinenser:innen im Westjordanland sind weiter auf internationale Unterstützung und Schutz vor eskalierender Siedlergewalt angewiesen. Die EU und Deutschland sollten die palästinensischen und israelischen Kräfte unterstützen, die gleiche Rechte fordern und auf die Einhaltung des Völkerrechts, insbesondere der Menschenrechte, drängen.

In diesem Bereich ist durch die bedingungslose Unterstützung Israels jedoch viel Vertrauen in deutsche Außenpolitik verloren gegangen. Dennoch: Gemeinsam mit der EU sollte die Bundesregierung zivilgesellschaftlichen Friedensinitiativen in beiden Gesellschaften den Rücken stärken und Unterstützung für Wahlen oder Referenden in den palästinensischen Gebieten anbieten. Diplomatische Initiativen sollten darauf zielen, das Momentum der Normalisierungsbestrebungen zwischen Israel und den arabischen Staaten – insbesondere Saudi-Arabien – mit einer klaren Perspektive für einen palästinensischen Staat zu verbinden.

1 Laut Berichten kam es am 7. Oktober auch zu israelischem Eigenbeschuss, so beispielsweise im Kibbutz Be'eri.

2 Zu diesen Organisationen zählen Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, Al-Haq, Bisan Center for Research and Development, Defense for Children International – Palestine, the Union of Agricultural Work Committees and the Union of Palestinian Women Committees. Siehe: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/israelpalestine-un-experts-call-governments-resume-funding-six-palestinian>.

3 Die arabische Friedensinitiative von 2002, maßgeblich von Saudi-Arabien initiiert, bot die Normalisierung der Beziehungen zwischen Israel und den arabischen Staaten sowie die Anerkennung Israels an. Im Gegenzug sollte sich Israel aus allen besetzten Gebieten zurückziehen und den palästinensischen Staat mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt anerkennen. Die Initiative forderte zudem eine gerechte Lösung für die palästinensischen Flüchtlinge.

Autor:innen

Dr. Claudia Baumgart-Ochse (Koordination)

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Damaris Braun

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Elisabeth Hoffberger-Pippan

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Hanna Pfeifer

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Regine Schwab

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Irene Weipert-Fenner

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. René Wildangel

Adjunct Fellow, International Hellenic University, Thessaloniki

F

42

Quellenverzeichnis

Agence France Press: Israel social security data reveals true picture of Oct 7 deaths, in: *France24*, <https://www.france24.com/en/live-news/20231215-israel-social-security-data-reveals-true-picture-of-oct-7-deaths>; 12.04.2024.

Ahituv, Netta 2024: A Jewish-Arab Partnership Is Building a Young New Peace Camp in Israel, in: *Haaretz*, 05.01.2024, <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-01-05/ty-article-magazine/.highlight/a-jewish-arab-partnership-is-building-a-young-new-peace-camp-in-israel/000018c-daa9-d751-ad8d-ffadd6e00000>; 12.04.2024.

Anabi, Or 2022: Jewish Israeli Voters Moving Right, in: *Israel Democracy Institute*, <https://en.idi.org.il/articles/45854>; 12.04.2024.

Asseburg, Muriel 2022: Amnesty International und der Apartheid-Vorwurf gegen Israel, in: *SWP-Aktuell*, Nr. 13, 2022, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A13_Amnesty_Israel.pdf; 25.04.2024.

Asseburg, Muriel 2024: Shaping the Future of Gaza: How Europe Could Contribute to Sustainable Stabilisation, *SWP Comment 4/2024* (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin.

Asseburg, Muriel/Wildangel, René 2024: Eine Zukunft für Gaza, in: *Internationale Politik* 1/2024, 56–61, <https://internationalepolitik.de/de/eine-zukunft-fuer-gaza>; 08.04.2024.

Barnett, Michal/Brown, Nathan/Lynch, Marc/Telhami, Shibley (Hrsg.) 2023: *The One State Reality. What is Israel/Palestine?*, Ithaca, NY.

Berman, Lazar 2024: Netanyahu Vows No Palestinian State, in: *Times of Israel*, 18.1.2024, <https://www.timesofisrael.com/netanyahu-vows-no-palestinian-state-attacks-israeli-media-denies-blindsiding-gallant/>; 12.04.2024.

B'tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories 2024: Forcible Transfer of Isolated Palestinian Communities and Families in Area C under Cover of Gaza Fighting, in: https://www.btselem.org/settler_violence/20231019_forcible_transfer_of_isolated_communities_and_families_in_area_c_under_the_cover_of_gaza_fighting; 08.04.2024.

B'tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories 2024: Communities Facing Expulsion, in: https://www.btselem.org/topic/communities_facing_expulsion; 08.04.2024.

Cohen, Roger 2024: As the World Focuses on Gaza, Pressure is Mounting on the West Bank, in: *New York Times Magazine*, January 2024, <https://www.nytimes.com/2024/01/31/magazine/west-bank-palestinians-settlers.html>; 08.04.2024.

Coleman, Peter T. 2003: Characteristics of Protracted, Intractable Conflict. Toward the Development of a Metaframework, in: *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 9: 1, 1–37.

Cunningham, David E. 2010: Blocking Resolution. How External States Can Prolong Civil Wars, in: *Journal of Peace Research*, 47: 2, 115–27.

Darwich, May 2021: Alliance Politics in the Post-2011 Middle East. Advancing Theoretical and Empirical Perspectives, in: *Mediterranean Politics*, 26: 5, 635–656.

European Parliament 2023: Parliamentary Question E-001686/2023(ASW), 19.7.2023, in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-001686-ASW_EN.html; 08.04.2024.

Fabian, Emanuel 2023: IDF Sends 2 More Battalions to West Bank After Series of Settler Attacks, in: *Times of Israel*, 25.06.2023, <https://www.timesofisrael.com/idf-to-send-2-more-battalions-to-west-bank-after-series-of-settler-attacks/>; 08.04.2024.

Fawcett, Louise (Hrsg.) 2019: *International Relations of the Middle East*. Fifth edition, Oxford.

Gisha – Legal Center for Freedom of Movement 2023: Secretly and Unlawfully, Israel Detained Thousands of Palestinians from Gaza, 14.12.2023, in: <https://gisha.org/en/secretly-and-unlawfully-israel-detained-thousands-of-palestinians-from-gaza/>; 20.03.2024.

Human Rights Watch/Oxfam 2024: Israeli Forces' Conduct in Gaza, in: <https://www.hrw.org/news/2024/03/19/israeli-forces-conduct-gaza>; 25.04.2024.

Human Rights Watch 2022: Palestine. Impunity for Arbitrary Arrests, Torture, 30.06.2022, in: <https://www.hrw.org/news/2022/06/30/palestine-impunity-arbitrary-arrests-torture>; 20.03.2024.

Kalyvas, Stathis N. 2007: Civil Wars, in: Boix, Charles and Stokes, Susan C. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, New York, NY, 416–434.

Koss, Maren 2018: Flexible Resistance. How Hisbollah and Hamas are Mending Ties. *Carnegie Middle East Center*, 11.07.2018, in: <https://carnegie-mec.org/2018/07/11/flexible-resistance-how-Hisbollah-and-hamas-are-mending-ties-pub-76782>; 12.04.2024.

Lehrner, Amy/Yehuda, Rachel 2018: Cultural Trauma and Epigenetic Inheritance, in: *Development and Psychopathology*, 30: 5, 1763–1777.

Mohatt, Nathaniel V./Thompson, Azure B./Thai, Nghi D./Tebes, Jacob K. 2014: Historical Trauma as Public Narrative. A Conceptual Review of How History Impacts Present-day Health, in: *Social Science & Medicine* 106, 128–136.

- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) 2023: West Bank Snapshot (as of 14 Dec 2023), in: <https://www.unocha.org/publications/report/occupied-palestinian-territory/west-bank-snapshot-14-december-2023>; 20.03.2024.
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) 2024: Hostilities in the Gaza Strip and Israel. Reported Impact. Day 124, 08.02.24, in: <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-reported-impact-day-124>; 12.04.2024.
- Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict 2024: Mission Report. Official Visit of the Office of the SRSG-SVC to Israel and the Occupied West Bank, 29 January – 14 February 2024, in: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2024/03/report/mission-report-official-visit-of-the-office-of-the-srsg-svc-to-israel-and-the-occupied-west-bank-29-january-14-february-2024/20240304-Israel-oWB-CRSV-report.pdf>; 20.03.2024.
- Palestinian Center for Policy and Survey Research 2023: Public Opinion Poll No (90), 22.11.–02.12.2023, <https://pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2090%20English%20Full%20text%20Dec%202023.pdf>; 20.03.2024.
- Peretz, Sami 2023: How Netanyahu Enabled October 7 With Suitcases of Cash, in: Haaretz, 20.12.2023, <https://www.haaretz.com/opinion/2023-12-20/ty-article-opinion/.premium/how-netanyahu-enabled-october-7-with-suitcases-of-cash/0000018c-8397-d219-a5bf-b7ff40660000>; 20.03.2024.
- Pfeifer, Hanna/Geis, Anna/Clément, Maéva 2022: The Politics of Recognition, Armed Non-State Actors, and Conflict Transformation. PRIF Report (4), Frankfurt.
- Reliefweb 2024: Lebanon: Flash Update. Escalation of Hostilities in South Lebanon, 2.2.2024, in: <https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-flash-update-9-escalation-hostilities-south-lebanon-11-january-2024>; 12.04.2024.
- Reuters 2022: Nine EU States Reject Israeli 'Terrorist' Designation for Palestinian NGOs, 12.7.2022, in: <https://www.reuters.com/world/europe/nine-eu-states-keep-backing-terrorist-palestinian-civil-society-groups-2022-07-12/>; 12.04.2024.
- Segalov, Michael 2024: 'More Killing Won't Bring Back Lost Lives'. Tal Mitnick, 18, on Going to Prison Instead of Joining IDF, in: The Guardian, 23.01.2024, <https://www.theguardian.com/world/2024/jan/23/israel-man-jailed-refuse-serve-idf-military-tal-mitnick-interview>; 12.03.2024.
- Shikaki, Khalil 2024: Palestine Report. Domestic Balance of Power and Palestinian-Israeli Relations Before and After October 7th, in: Arab Barometer, 21.02.2024, <https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/Arab-Barometer-PSR-Palestine-Report-Part-I-EN-.pdf>; 12.4.2024.
- Smotrich, Bezalel 2017: Israel's Decisive Plan, in: HaShiloach, <https://hashiloach.org.il/israels-decisive-plan/>; 20.03.2024.
- Stein, Ewan 2021: International Relations in the Middle East. Hegemonic Strategies and Regional Order, Cambridge, UK.
- Times of Israel 2023: Pointing to Hamas's "Little State", Netanyahu Touts His Role Blocking 2-State Solution, 17.12.2023, in: <https://www.timesofisrael.com/pointing-to-hamass-little-state-netanyahu-touts-role-blocking-2-state-solution/>; 20.03.2024.
- Times of Israel 2024a: Surveys Show Gantz Holds Commanding Lead over Netanyahu, as War Approaches 100th Day, 12.1.2024, in: <https://www.timesofisrael.com/surveys-show-gantz-holds-commanding-lead-over-netanyahu-as-war-approaches-100th-day/>; 20.03.2024.
- Times of Israel 2024b: Government to Mull Plan to Replace Palestinian Laborers with 80,000 Foreign Workers, 01.01.2024, in: <https://www.timesofisrael.com/government-to-mull-plan-to-replace-palestinian-laborers-with-80000-foreign-workers/>; 20.03.2024.
- United Nations Country Team in the Occupied Territories 2012: Gaza in 2020. A Liveable Place? August 2012, <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-195081/>; 12.04.2024.
- Walter, Barbara 2002: Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars. Princeton, NJ.
- Wildangel, René 2023: Zwischen Elend und Explosion. Die schwelende Krise im Gazastreifen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10: 23, 111–116.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

1 / 28

Jüdische Siedlungen im Westjordanland

United Nations OCHA oPt 2023

Layout: Nele Kerndt, Lars Wirkus. BICC, April 2024.

4 / 37

Der Nahe Osten vor dem 7. Oktober 2023

Natural Earth 2019

Layout: Nele Kerndt, Lars Wirkus. BICC, April 2024.

1

2024 / Krisenherd Westafrika: Militärputsche infolge gescheiterter Inter- ventionen /

BEWAFFNETE KONFLIKTE

1.1 ↘ Aktuelle Konflikte und Interventionen

1.2 ↘ Jüngste Militärputsche in Westafrika

↓ EMPFEHLUNGEN

1

46

- 1 Die Förderung von Frieden im Sahel ist Kernanliegen Deutschlands und Europas** Nach Beendigung des Bundeswehreinsatzes in Mali sollte sich die Bundesregierung vor allem diplomatisch und entwicklungspolitisch in der Region engagieren.
- 2 Politischen Dialog mit Mali, Burkina Faso und Niger aufrechterhalten** Politischer Druck hat sich gegenüber den Putschisten als kontraproduktiv erwiesen. Die Bundesregierung sollte auf diplomatische Zurückhaltung setzen, aber den Dialog führen und die hohe Anerkennung Deutschlands stärker nutzen.
- 3 Entwicklungszusammenarbeit nur nach intensiver Prüfung einstellen** Die Bundesregierung sollte Leitlinien dafür entwickeln, in welchen Situationen und wie „regierungsfernes“ Engagement in der Praxis umgesetzt werden soll. Ein abruptes Einstellen der Entwicklungszusammenarbeit gefährdet wichtige zivilgesellschaftliche Partner:innen.
- 4 Lokale Zivilgesellschaft und nicht-militärische Friedensstrategien stärken** Die Bundesregierung sollte ihre Zusammenarbeit mit lokalen zivilgesellschaftlichen Kräften aus Mali, Burkina Faso und Niger intensivieren und diskrete Unterstützung für nicht-militärische Konfliktbearbeitung anbieten.
- 5 Reform der Westafrikankischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) unterstützen** In der Zusammenarbeit mit ECOWAS sollte die Bundesregierung eine kritische Reflexion der Sanktionspolitik unterstützen und den Dialog zwischen ECOWAS und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen fördern.
- 6 Hoffnung der Bevölkerung im Sahel ernst nehmen** Die ökonomische und soziale Krise, die Frustration über Korruption und schlechte Regierungsführung sowie mangelnde menschliche Sicherheit sind Treiber politischer Instabilität. Zur Prävention von Putschen sollte in die Förderung von Rechenschaftspflicht und soziale Teilhabe investiert werden.

BEWAFFNETE KONFLIKTE / Krisenherd Westafrika: Militärputsche infolge gescheiterter Interventionen /

Im Schatten des Kriegs in der Ukraine und der Gewalteskalation im Nahen Osten hat sich in Westafrika ein weiterer Krisenherd entwickelt. Weltweit zeigt sich, dass Konflikte zunehmend mit Gewalt ausgetragen werden und die Zahl gewaltsamer Vertreibungen kontinuierlich steigt.

1.1 ✓ Aktuelle Konflikte und Interventionen

Während der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine 2023 mit wenigen Veränderungen an den Frontlinien, aber mit unverminderter Härte andauerte, dominiert seit Oktober des vergangenen Jahres der Gazakonflikt die weltweite Berichterstattung. Als Reaktion auf einen terroristischen Anschlag, bei dem die palästinensische Hamas-Miliz und weitere islamistische Gruppen am 7. Oktober 2023 etwa 1.200 Menschen in Israel ermordeten und etwa 250 Geiseln verschleppten, startete das israelische Militär einen groß angelegten Angriff auf den Gazastreifen, der auch den Einsatz von Bodentruppen beinhaltet. Erklärtes Ziel Israels ist dabei, die Geiseln zu befreien und die Hamas zu zerstören. Die militärische Aktion dauerte bis zum Redaktionsschluss (April 2024) an. Die Anzahl der Todesopfer im Gazastreifen ist hoch. Die israelischen Streitkräfte meldeten (Stand 3. April 2024) 256 gefallene Soldat:innen¹ in ihren Reihen seit Beginn der Bodenoffensive am 27. Oktober 2023.

Zu den Opfern des Kriegs zwischen Russland und der Ukraine gibt es keine genauen beziehungsweise verlässlichen Angaben. Die Ukraine veröffentlichte im Frühjahr offiziell die Zahl von insgesamt 31.000 Gefallenen. Die tatsächliche Opferzahl ist wahrscheinlich höher. Russland veröffentlichte bislang keine Zahlen. Für das Jahr 2022 beziffert das Uppsala Conflict Data Program (UCDP) die Zahl der Menschen, die infolge von Kampfhandlungen in der Ukraine ihr Leben verloren (sogenannte battle-related deaths, → **5**/48 | → **6**/48), mit mehr als 81.000 – und womöglich sogar bis zu 160.000.

Im folgenden Kapitel geben wir zunächst eine Übersicht über jüngere Entwicklungen im globalen Konfliktgeschehen → **7**/49 | → **10**/53. Der zweite Teil des Kapitels fokussiert auf die Konfliktlage in Westafrika, die im Schatten der Kriege in der Ukraine und in Gaza wenig Beachtung in der internationalen Berichterstattung findet und ebenfalls kaum Anlass zur Hoffnung gibt: das Scheitern der westlichen und internationalen

Militärmissionen in der Sahel-Region, die Serie von Militärputschen in Mali, Burkina Faso und Niger sowie das Auseinanderbrechen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) im Januar 2024.

5 Daten zu Gewaltkonflikten

1
48

Einerseits stützt sich das Friedensgutachten bei den Angaben zur Anzahl von Konflikten und Todesopfern globaler Konflikte auf Definitionen und Daten des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Die aktuellsten vorliegenden Datensätze dokumentieren Kriege, Konflikte, Konflikttakteure und Kriegsoffer der vergangenen Jahrzehnte bis einschließlich 2022. Daten für das Jahr 2023 werden erst im Sommer 2024 veröffentlicht. Die Daten enthalten Informationen über Kriege (gemäß UCDP: Beteiligung mindestens eines Staates am Konflikt und jährlich mehr als 1.000 durch Kampfhandlungen Getötete) und kleinere Gewaltkonflikte (gemäß UCDP: im Jahresverlauf mehr als 25 durch Kampfhandlungen Getötete).

Für das Jahr 2023 greifen wir zurück auf das Armed Conflict Location & Event Dataset (ACLED). ACLED repräsentiert die primäre Quelle für globale Echtzeit-Konfliktdaten. Es fungiert als Grundpfeiler für die meisten weltweiten Frühwarn- und Aktionsmechanismen. ACLED erfasst umfangreiche Informationen zu Daten, Akteuren, Schauplätzen, Todesopfern und Kategorien sämtlicher dokumentierter politischer Gewaltakte und Protestveranstaltungen in rund 250 Ländern und Territorien. ACLED stützt sich für die kuratierte Datenerhebung auf ein weitreichendes Netzwerk von Kooperationspartner:innen und Wissenschaftler:innen und präsentiert präzise, detaillierte und zeitnahe Konfliktdaten.

6 Opferzahlen

Bei den genannten Opferzahlen handelt es sich um konservative Näherungswerte. Es besteht eine hohe Dunkelziffer, da nur Opfer erfasst werden, die mindestens zwei voneinander unabhängige Quellen bestätigen. Je nach gewählter Methodik und abhängig von der zugrunde gelegten Konfliktdefinition finden zudem Opferzahlen unterhalb eines Schwellenwertes (im Falle der UCDP Daten 25 durch Kampfhandlungen Getötete) keinen Eingang in die Berechnungen. Die Opferzahlen von Kampfhandlungen allein beschreiben zudem weder das

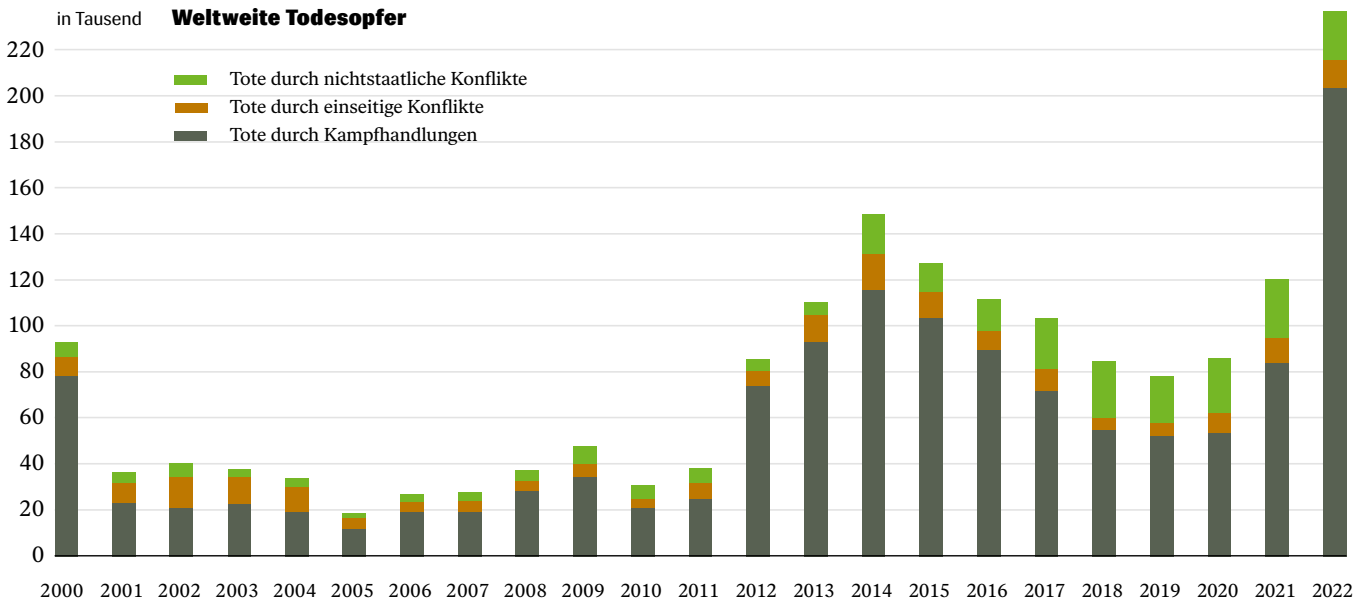
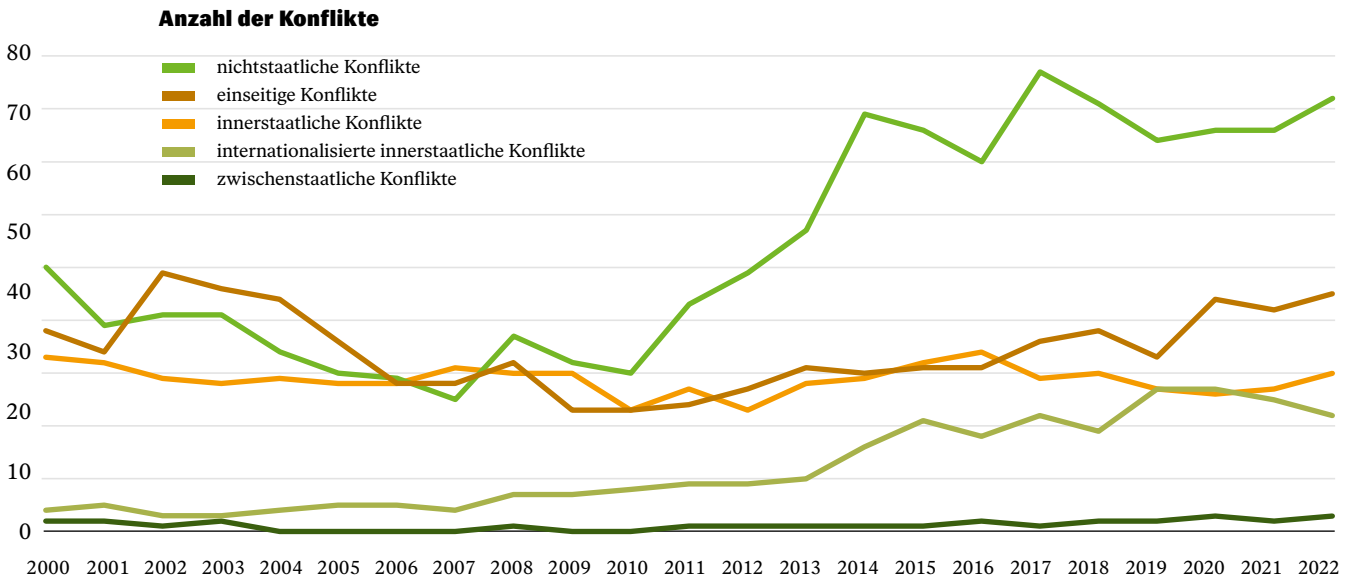
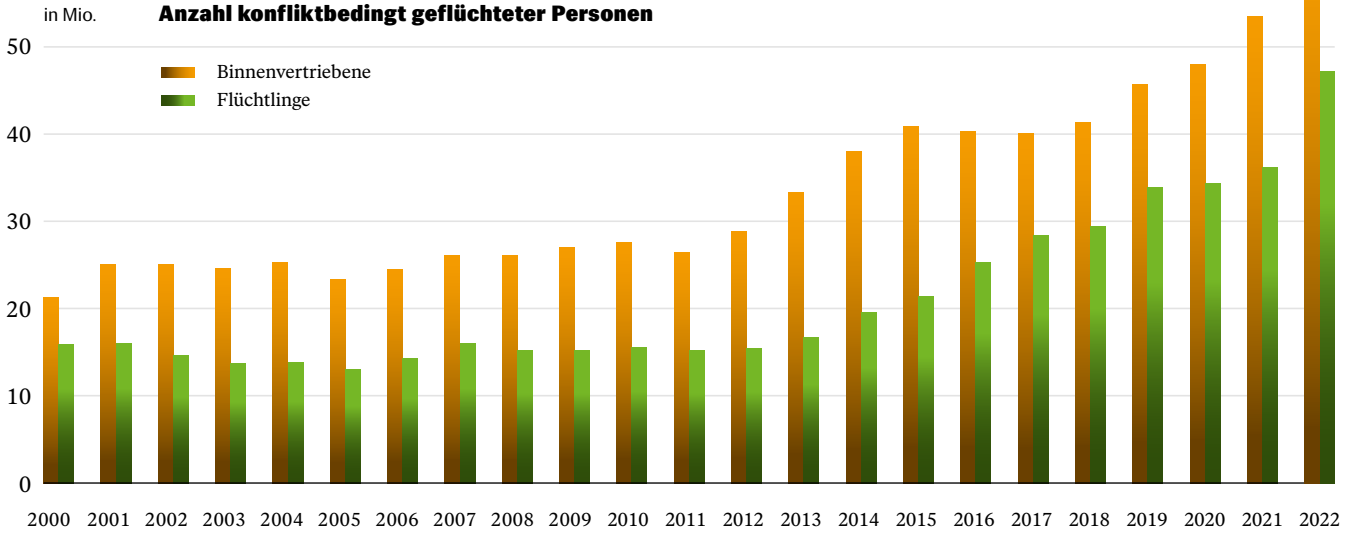
tatsächliche Ausmaß der Gewaltintensität noch die indirekten Folgen der Konflikte, wie etwa Hungersnöte und Krankheiten. Daten zur Anzahl dieser Opfer sind jedoch nicht valide, zumal mit Blick auf Verwundete oft nur diejenigen erfasst werden, die eine medizinische Versorgung erhalten. Schließlich wirken sich Konflikte auch auf die langfristige Lebenserwartung betroffener Gesellschaften aus. Im Irak ist etwa ein Drittel des Anstiegs der Sterblichkeitsrate auf die Folgen des Krieges zurückzuführen.

WELTWEITE OPFER KRIEGERISCHER GEWALT

In jüngster Zeit setzt sich weltweit ein besorgniserregender Trend der Zunahme kriegerischer Gewalt weiter fort. Nach Angaben von UCDP kamen 2022 insgesamt 236.990 Menschen infolge von Kampfhandlungen oder einseitiger Gewalt ums Leben → **7** /49. Das ist fast eine Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr (120.142 Getötete) und die höchste erfasste Zahl seit dem Völkermord in Ruanda 1994. Gründe waren der Angriff der Russischen Föderation auf die Ukraine und der Bürgerkrieg zwischen der äthiopischen Regierung und der Volksbefreiungsfront von Tigray, der mit 101.000 Getöteten noch mehr Opfer als der Ukrainekrieg gefordert hatte. Trotz Waffenstillstands im November 2022 dauert der Konflikt nach wie vor an. Insgesamt lag das Gewaltniveau in den zehn Jahren zwischen 2013 und 2022 mit etwa 1,2 Mio. Todesopfern um mehr als 200 % höher als in den zehn Jahren davor (2003–2012: 390.000 Todesopfer).

7 Globales Konfliktgeschehen

Quelle → 1/69



Die Zunahme bewaffneter Konflikte und politischer Gewalt spiegelt sich auch in der Anzahl gewaltsam vertriebener Menschen wider → **7**/49. So meldet das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) kontinuierlich neue „Rekordzahlen“. Ende 2022 befanden sich 108,4 Mio. Menschen auf der Flucht – das waren 19 Mio. mehr als ein Jahr zuvor und der größte Anstieg innerhalb eines Jahres, den die Vereinten Nationen (VN) jemals zu verzeichnen hatten. Im Lauf des Jahres 2023 stieg die Zahl auf 114 Mio. und damit auf ein Niveau, welches in der modernen Geschichte unübertroffen ist (→ UNHCR 2023). Darunter sind 63 Mio. Binnenvertriebene. 38 % der Geflüchteten kommen aus Sub-Sahara-Afrika, jeweils 19 % aus Südamerika und Europa sowie jeweils 12 % aus dem Nahen und Mittleren Osten und Asien. Für 2024 rechnet UNHCR weltweit mit bis zu 130 Mio. gewaltsam vertriebenen Menschen, was ein Anstieg um 20 % gegenüber 2022 wäre (→ UNHCR 2024). Hervorzuheben ist vor allem die gewaltsame Vertreibung von über 100.000 Armenier:innen aus Berg-Karabach durch das aserbaidchanische Militär im Herbst 2023.

GLOBALE KONFLIKTTRENDS

UCDP führte 2022 acht Konflikte als „Kriege“, also gewaltsame Auseinandersetzungen mit mindestens 1.000 durch Kampfhandlungen Getöteter pro Jahr → **5**/48. Das sind drei Kriege mehr als im Vorjahr. Neu hinzugekommen ist der Krieg Russlands gegen die Ukraine. Darüber hinaus überschritten 2022 die Konflikte in Mali und Burkina Faso erstmals die Schwelle zum Krieg. Auch die Kriege in Nigeria und Somalia dauerten 2022 weiter an. Zum ersten Mal seit 1979 zählte Afghanistan nicht mehr zu den von Krieg betroffenen Ländern. Der Krieg in Afghanistan endete 2021 nach dem Sieg der Taliban über die Zentralregierung. Seitdem sank die Intensität kriegerischer Gewalt unter die Marke der 1.000 Toten. Dafür stufte UCDP 2022 die Konflikte in Myanmar zwischen der Militärregierung und diversen bewaffneten Gruppen erstmals als Krieg ein.

Bei der Hälfte der weltweit ausgetragenen Kriege handelte es sich um Auseinandersetzungen zwischen Regierungen (gemeinsam mit verbündeten Milizen und Militärfirmen, → von Boemcken et al. 2023) und dschihadistischen bewaffneten Gruppen in Sub-Sahara Afrika. Der zweite Teil dieses Kapitels wird diese Dynamiken genauer in den Blick nehmen, speziell in der Sahel-Zone. Kämpfe zwischen Regierungen und Aufständischen prägten auch das Geschehen in den anderen 2022 erfassten Kriegen. Dazu gehörten die zu dem Zeitpunkt schon länger andauernden Kriege in Äthiopien und im Jemen.

Die Hälfte der weltweiten Kriege sind Auseinandersetzungen zwischen Regierungen und dschihadistischen Gruppen in Sub-Sahara Afrika

Der Krieg – oder vielmehr die mannigfaltigen bewaffneten Konflikte – in Myanmar, wo inzwischen über das Land verteilt hunderte kleinere Milizen gegen die Regierung kämpfen, führt das Ranking des ACLED „Conflict Index“ an → **5**/48. Dieser erstellt jährlich für alle Staaten der Welt eine Konfliktrangfolge, die nicht allein von der Zahl der Todesopfer abhängt, sondern ebenso die Gefährdung von Zivilpersonen, die räumliche Ausbreitung des Konflikts und die Anzahl der beteiligten bewaffneten Gruppen berücksichtigt. Die weiteren „Top-10“ im ACLED-Index 2023 sind Syrien, palästinensische

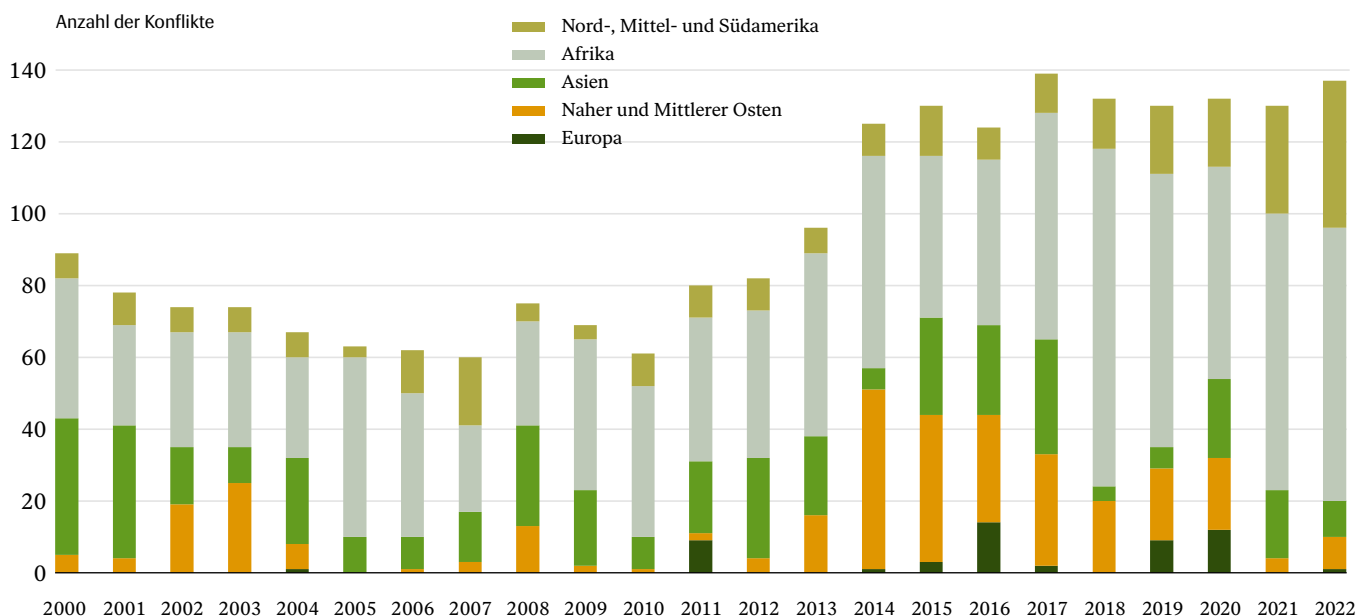
Gebiete, Mexiko, Nigeria, Brasilien, Kolumbien, Haiti, Jemen und der Sudan, wo im April 2023 ein bewaffneter Konflikt zwischen rivalisierenden Fraktionen innerhalb der Streitkräfte ausbrach. Die Ukraine erreichte nach den ACLED-Kriterien – obwohl sie Schauplatz eines der weltweit tödlichsten Kriege ist – „nur“ Platz 13.

Das weltweite Konfliktgeschehen → **7** /49 erschöpft sich keineswegs in den großen Auseinandersetzungen mit Tausenden von Todesopfern. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von kleineren Gewaltkonflikten, die in der Regel wenig und international oft gar keine mediale Aufmerksamkeit erfahren. UCDP zählte 2022 weltweit insgesamt 137 bewaffnete Konflikte, also Kampfhandlungen zwischen mindestens zwei Parteien, die im Jahresverlauf mehr als 25 Todesopfer forderten. Erstmals erfasst wurden 45 Konflikte, 38 endeten. Damit setzte sich die negative Entwicklung der vergangenen Jahre weiter fort (2021 zählte UCDP 130 Konflikte, 2020 128). In den Daten von ACLED zeigt sich dieser Trend sogar noch deutlicher. Demnach stieg die Zahl der Konfliktereignisse 2023 um 12 % gegenüber dem Vorjahr. Seit 2020 zeigen die ACLED-Daten sogar eine Steigerung um mehr als 40 %.

Obwohl in Europa einer der weltweit tödlichsten Kriege stattfindet, bleibt der Ukrainekrieg der einzige bewaffnete Konflikt auf dem Kontinent. Laut UCDP waren 2022 mehr als die Hälfte der weltweiten Gewaltkonflikte in Sub-Sahara Afrika verortet (76 Fälle, 55 %) → **8** /51 | → **10** /53. Interessant ist hingegen, dass der ACLED-Konfliktindex 2023 nur zwei afrikanische Staaten (Nigeria und Sudan), dafür aber vier Länder in Lateinamerika zu den zehn Ländern zählt, die weltweit am schwersten von Gewaltkonflikten betroffen sind. Mexiko, Brasilien und Kolumbien sind Schauplatz zahlreicher Kämpfe zwischen konkurrierenden Drogenkartellen oder zwischen organisierten kriminellen Banden und staatlichen Sicherheitskräften. In Haiti übernahmen bewaffnete Gangs 2023 de facto die Kontrolle über den größten Teil des Staatsterritoriums und der Hauptstadt Port-au-Prince, und es droht, dass der Inselstaat im Chaos versinkt.

8 Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich

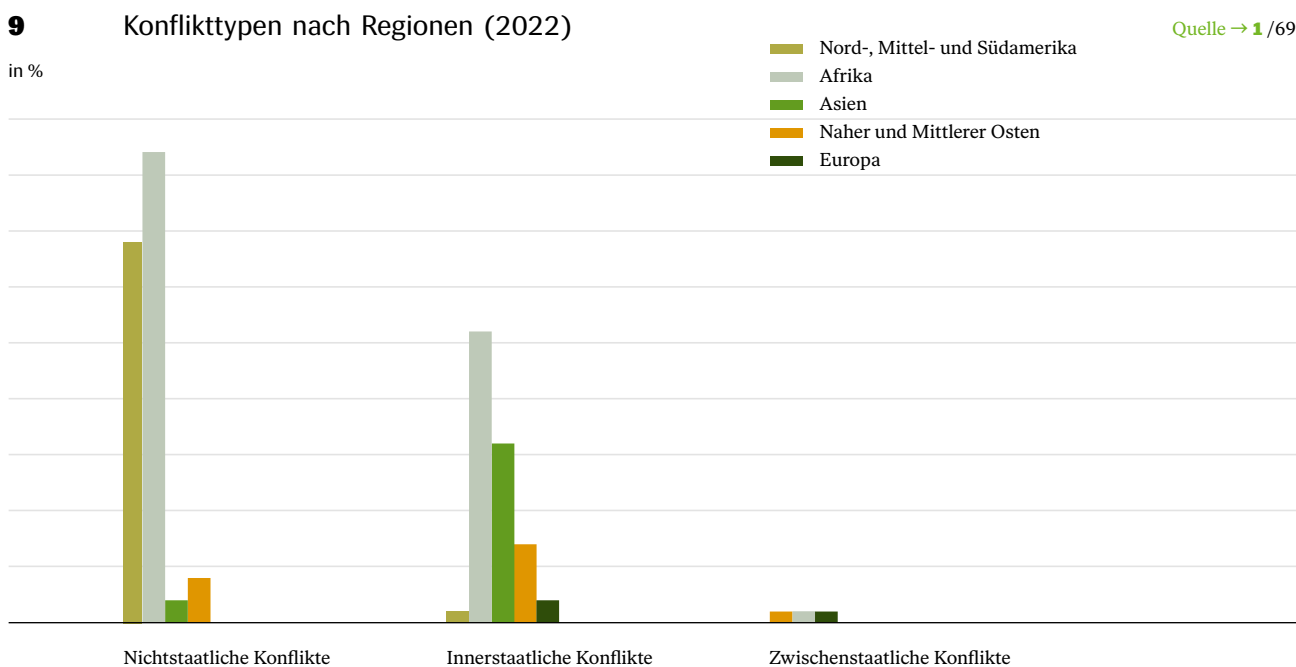
Quelle → **1** /69



Neben der regionalen Verteilung ist auch die Betrachtung globaler Konfliktodynamiken anhand der beteiligten Akteurstypen aufschlussreich → **7** /49. Die UCDP-Daten unterscheiden zwischenstaatliche Konflikte, innerstaatliche und – sollten andere Staaten involviert sein – „internationalisierte“ innerstaatliche Konflikte sowie nichtstaatliche Konflikte, an denen gar keine staatlichen Akteur:innen beteiligt sind. Zu letzteren gehören etwa Auseinandersetzungen zwischen kriminellen Banden oder zwischen Rebellen Gruppen und Milizen. Zwischenstaatliche Gewaltkonflikte machten 2022 – wie bereits in den Vorjahren – nur einen Bruchteil des weltweiten Konfliktgeschehens aus (drei Fälle, etwas mehr als 2 %), wenngleich der zwischenstaatliche Krieg, wie jener in der Ukraine, hinsichtlich der Zahl seiner Todesopfer in der Regel deutlich verlustreicher ist. Bei 52 Konflikten (52 Fälle, 38 %) handelte es sich um innerstaatliche und internationalisierte innerstaatliche Konflikte, darunter sieben Kriege.

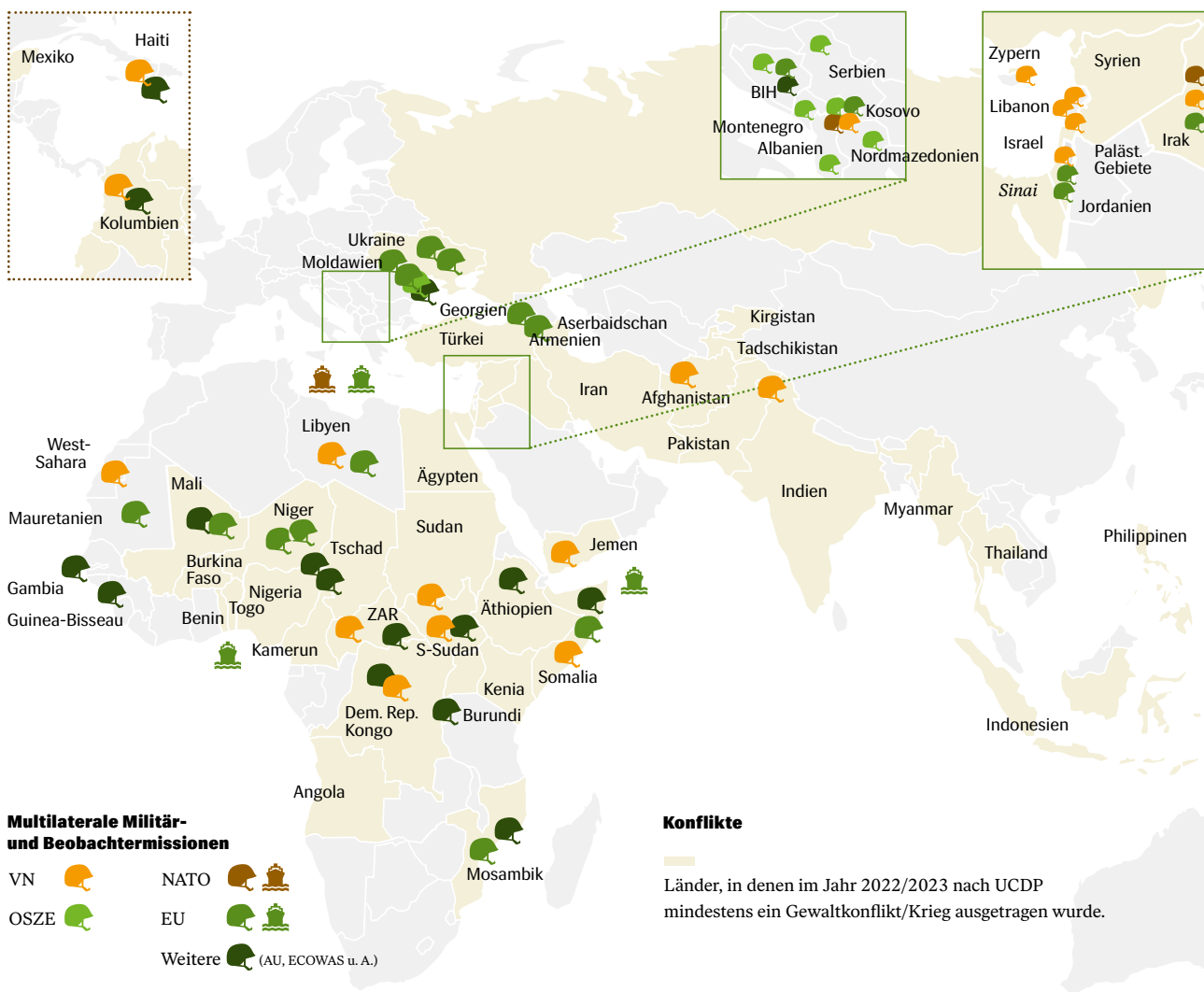
Weit mehr als die Hälfte (82 Fälle, 60 %) der bewaffneten Konflikte in der Welt wurden 2022 jedoch allein zwischen nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen ausgetragen. Auch wenn der größte Blutzoll auf das Konto innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Konflikte geht, stellen nichtstaatliche Konflikte seit mindestens zehn Jahren den häufigsten Konflikttyp. Während die Anzahl der innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Konflikte im Verlauf der vergangenen 20 Jahre mehr oder weniger konstant geblieben ist, haben nichtstaatliche Konflikte in diesem Zeitraum stetig zugenommen.

Nichtstaatliche Konflikte sind der häufigste Konflikttyp



Die Hälfte der nichtstaatlichen Gewaltkonflikte (42 Fälle) ereignete sich 2022 in Sub-Sahara Afrika → 9/52. Oft waren dies Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Rebellengruppen, etwa in der Demokratischen Republik Kongo (acht nichtstaatliche Konflikte), oder zwischen lokalen Selbstschutzmilizen und dschihadistischen Gruppen, etwa in Nigeria (neun nichtstaatliche Konflikte). Weitere 34 nichtstaatliche Gewaltkonflikte fanden in Lateinamerika statt. Dabei handelte es sich häufig um Kämpfe zwischen Drogenkartellen. UCDP zählte 2022 allein 17 solcher Konflikte in Mexiko und 13 in Brasilien.

10 Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtungsmissionen (2022/2023) Quelle → 1/69



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

FRIEDENSMISSIONEN UND DEUTSCHE BETEILIGUNG

Die Zahl multilateraler Friedensmissionen, die vor allem von den VN, dem Nordatlantikpakt (NATO), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Europäischen Union (EU) oder der Afrikanischen Union (AU) mandatiert wurden, ist 2023 mit insgesamt 68 Missionen gegenüber dem Vorjahr um sechs gestiegen. Die Anzahl der Friedenssicherungseinsätze der VN beläuft sich durch die Beendigung der Stabilisierungsmission in Mali (MINUSMA) auf insgesamt elf Missionen.

1

55

Das Engagement Deutschlands in internationalen Friedenseinsätzen blieb auch im Jahr 2023 mit insgesamt elf Beteiligungen auf dem Niveau der Vorjahre → **12** /55. Nach wie vor liegt der regionale Fokus deutscher Auslandseinsätze auf der MENA-Region (Mittlerer Osten und Nordafrika) und auf Sub-Sahara Afrika → **11** /54. Deutschland beteiligt sich (Stand Februar 2024) mit einer Truppenstärke von 1.182 Personen an den Missionen, bleibt aber unterhalb der Mandatsobergrenze von 4.314 Personen. Im weiteren Verlauf des Kapitels wird auf die Rolle der westlichen und internationalen Militärmissionen in der Sahel-Region im Kontext der Militärputsche in Burkina Faso, Mali und Niger eingegangen.

12 Aktuelle Einsätze der Bundeswehr (März 2024)

Quelle → 1 /69

Einsatz	Kürzel	Einsatzgebiet	Stärke	Obergrenze
Counter Daesh/Capacity Building Iraq	CD/CBI	Irak (Jordanien)	289	500
Deutsche Kräfte in Niamey (Rückverlegung)	MINUSMA	Niger/Senegal	111	1.400
EU Force Operation Althea	EUFOR OP Althea	Bosnien und Herzegowina	35	50
EU Military Partnership Mission in Niger	EUMPM	Niger	0	60
EU Naval Force Aspides	EUNAVOR Aspides	Rotes Meer	400	700
EU Naval Force Mediterranean Irini	EUNAVOR MED Irini	Mittelmeer	14	300
Kosovo Force	KFOR	Kosovo	78	400
NATO-Mission	Sea Guardian	Mittelmeer	41	550
UN Interim Force in Lebanon	UNIFIL	Libanon (Zypern)	197	300
UN Mission for the Referendum in Western Sahara	MINURSO	Westsahara	3	4
UN Mission in South Sudan	UNMISS	Südsudan	14	50

1.2 ✓ Jüngste Militärputsche in Westafrika

1
56

Im Schatten von Gaza und der Ukraine verschärfte sich die instabile Lage in Westafrika. In den letzten drei Jahren gab es in der Region sieben Staatsstriche durch das Militär. Die internationale Gemeinschaft und die ECOWAS verurteilten diese umgehend und forderten die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung, was die Putschisten zurückwies. Um ihre Militärregierungen zu legitimieren, bildeten Burkina Faso, Mali und Niger im September 2023 ein neues Verteidigungsbündnis (Allianz der Sahelstaaten) und kündigten im Januar 2024 ihren Austritt aus der ECOWAS an. Dieser Austritt zwang die ECOWAS, die Sanktionen gegen die drei Länder im Februar 2024 aufzuheben und inoffizielle Verhandlungen mit den Militärführern der Sahelzone aufzunehmen.

BEGÜNSTIGENDE FAKTOREN FÜR DIE MILITÄRPUTSCHE

Betrachtet man die Faktoren, die die jüngsten Staatsstriche in Westafrika begünstigten, fällt auf, dass viele Länder dieser Region historisch durch Phasen autoritärer Regierungen geprägt sind. Zwischen 1965 und 1985 kam es in den meisten westafrikanischen Staaten zu Militärputschen. Erst in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren setzten sich in der Region Mehrparteiendemokratien durch. Die jüngste Serie von Staatsstreichen kann als erneuter Wendepunkt angesehen werden → 13/56.

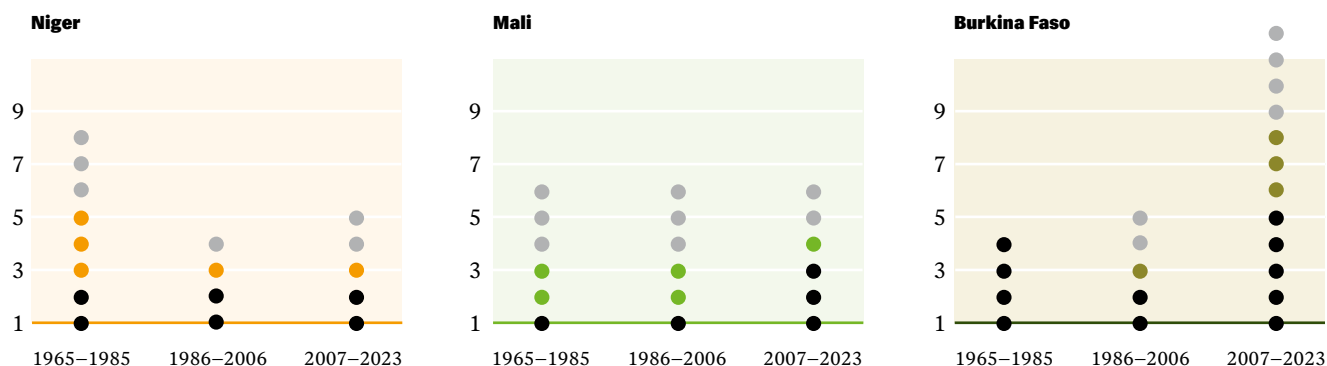
Wenngleich die Umstände und Beweggründe für die Staatsstriche von Land zu Land variieren, weisen Mali, Burkina Faso und Niger ähnliche Muster in Bezug auf wirtschaftliche Ungleichheit und schlechte öffentliche Infrastruktur auf: gleichbleibend hohe Werte in den ungleichen Chancen der lokalen Bevölkerung, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern, aber auch eine mangelhafte Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen. Die Daten zeigen auch, dass in diesen Ländern das Ausmaß externer Interventionen (siehe Indikator für externe Interventionen)² besonders hoch ist.

Soziale Ungleichheit und mangelhafte öffentliche Infrastruktur erhöhen die Wahrscheinlichkeit für Staatsstriche

13 Tendenzen und Muster von Militärputschen in der westlichen Sahelzone (1965–2023) Quelle → 1/69

Anzahl

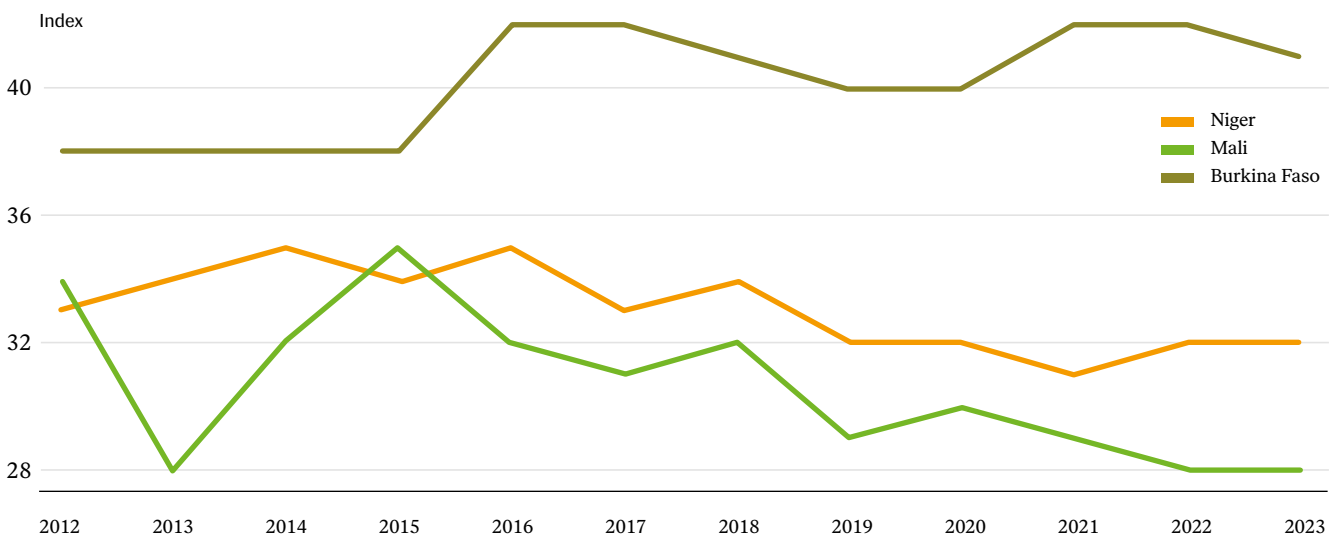
■ realisiert
■ Konspiration ■ nicht realisiert



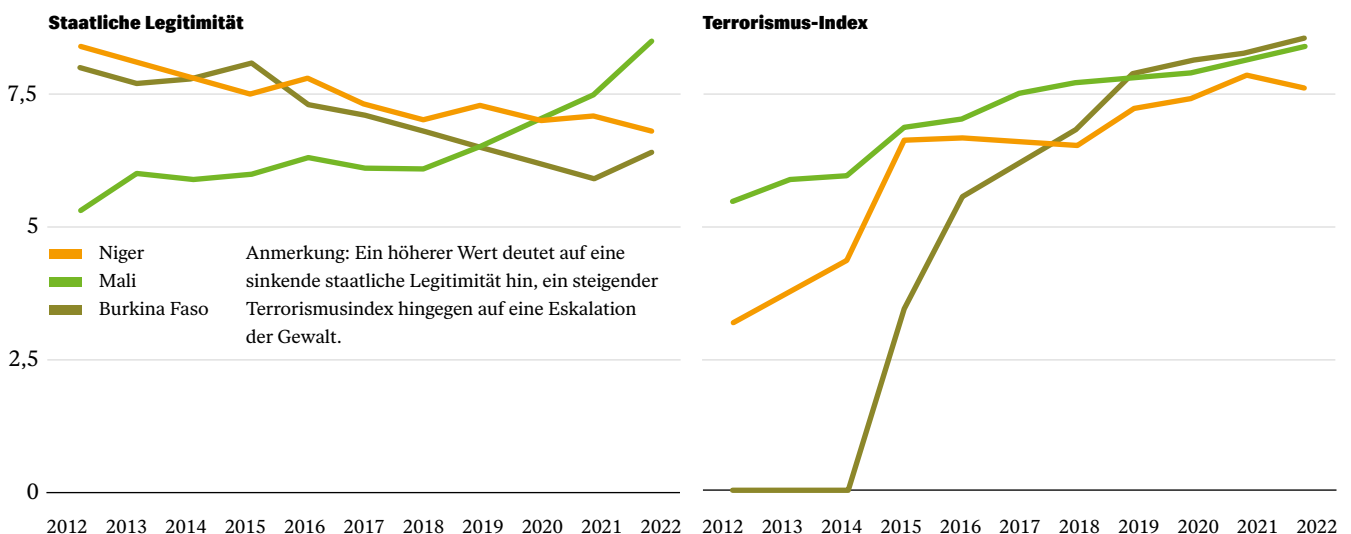
Die Militärjuntas in Burkina Faso, Mali und Niger gewannen nach ihren Putschen schnell den Rückhalt in großen Teilen der Gesellschaft, vor allem in der urbanen, jungen Bevölkerung, die zunehmend ihre Frustration über die unzureichenden öffentlichen Leistungen der Vorgängerregierungen zum Ausdruck brachte. Bemerkenswert ist, dass diese Länder bei der Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor → **14** /57 besonders schlecht abschneiden (→ Transparency International, 2023).

Die Legitimität, die das Militär in der Bevölkerung genießt, lässt sich dadurch erklären, dass es für eine disziplinierte, hierarchische und gut organisierte Struktur steht. Ein Großteil der Gesellschaft verbindet damit die Hoffnung auf eine bessere Zukunft. In der gegenwärtigen Situation in den westafrikanischen Sahelländern gibt es eine Tendenz in der Bevölkerung, diese militärische Organisation und Denkweise auf die Organisation der Gesellschaft und die Regulierung politischer Problemlagen übertragen zu wollen.

14 Index der Korruptionswahrnehmung (Corruption Perception Index) Quelle → 1 /69



15 Tendenzen und Muster von Terrorismus und staatlicher Legitimität in der westlichen Sahelzone³ Quelle → 1 /69



Mali, Burkina Faso und Niger sind seit mehreren Jahren mit gravierenden Sicherheitsproblemen konfrontiert. Die Bedrohung durch bewaffnete Gruppen hat seit 2010 deutlich zugenommen → **15**/57. Die hohe Platzierung der drei Länder auf dem Terrorismusindex deutet auf eine Zunahme terroristischer Aktivitäten hin. Ähnliche Gründe wurden für die Staatsstriche angeführt: Der Wunsch, die Situation zum Besseren zu wenden, da die gestürzten Regime nicht in der Lage waren, die Sicherheitslage zu verbessern.

1 DIE ROLLE INTERNATIONALER INTERVENTIONEN

58

Ein wichtiger Faktor für die Militärputsche sind auch die internationalen Interventionen in der Region, insbesondere in Mali und Niger. Seit 2012 gab es in Mali eine Vielzahl von Einsätzen zur Friedensförderung, Stabilisierung, Entwicklung und Terrorismusbekämpfung → **16**/58–59.

Während diese Interventionen die Stabilisierung als gemeinsames Ziel verfolgten, unterschieden sie sich stark in den Ansätzen, dieses Ziel zu erreichen. Gerade zwischen internationalen Akteur:innen und lokalen Konfliktakteur:innen war das Verständnis von Konfliktlagen sehr unterschiedlich. Die landesweite militärische Präsenz und Infrastruktur der VN-Mission MINUSMA diente etwa als Versorgungsbasis für andere Missionen wie den französischen Militäreinsatz Opération Barkhane. In der Folge verschwammen die Grenzen zwischen der VN-Mission und dem französischen Militäreinsatz, oftmals zulasten ihres Anspruchs der Unparteilichkeit. Diese Dynamik führte dazu, dass die lokale Bevölkerung nicht mehr zwischen verschiedenen Arten von Interventionen unterscheiden konnte, was sich negativ auf die Wahrnehmung von MINUSMA auswirkte.

16 Internationale zivile und militärische Interventionen in Mali und Niger seit 2012

Quelle → **1**/69

Mission und Dauer	Mandat und Ziel(e)	Stärke*
Operation Serval 20.12.2012–15.07.2015	Folgend auf Resolution 2085 des VN-Sicherheitsrats; offizielles Ersuchen der malischen Übergangsregierung an die französische Regierung zur Militärintervention: – Unterstützung der malischen Verteidigungs- und Sicherheitskräfte bei der Eindämmung der Bedrohung durch terroristische Organisationen und ihnen nahestehende Gruppen	~ 1.700 (2014)
European Union Capacity Building Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger) 16.07.2012; im Dezember 2024 von Niger aufgekündigt	Beschluss des Europäischen Rats 2012/392/CFSP: – Kapazitätenaufbau der nigrischen Sicherheitsbehörden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus	134
Afrikanisch geführte internationale Unterstützungsmission in Mali (AFISMA) Dezember 2012–01.07.2013	Resolution 2085 des VN-Sicherheitsrats, S/RES/2085 (2012): – Neuaufbau der Kapazitäten der malischen Sicherheitskräfte – Rückeroberung der Gebiete im Norden Malis – Schutz von Zivilist:innen	~ 8.000 (2013)
Mission der Afrikanischen Union (AU) in Mali und dem Sahel (MISAHEL) Seit 01.08.2013	Kommission der Afrikanischen Union: – Unterstützung der Einführung des Transitionsprozesses – Menschenrechte und humanitäres Handeln – Koordination der Sicherheitskräfte in der Region während des Nouakchott Prozesses – Entwicklungsunterstützung	19

Mission und Dauer	Mandat und Ziel(e)	Stärke*
Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) 01.07.2013–31.12.2023	Resolution 2100 des VN-Sicherheitsrats, S/RES/2100 (2013): – Stabilisierung wichtiger Bevölkerungszentren und Unterstützung bei der Wiederherstellung staatlicher Autorität – Unterstützung bei der Umsetzung des politischen Transitionsprozesses sowie dem Wahlverfahren – Schutz der Zivilbevölkerung und der VN-Mitarbeiter:innen	~15.800 (2023)
Multinationale Ausbildungsmission der Europäischen Union (EUTM) 17. 01.2013–18. 05.2024	Beschluss des Europäischen Rats, 2013/34/CFSP: – militärische Grundlagenausbildung und Beratung der malischen Streitkräfte im Süden Malis	116
Operation Barkhane 2014–2022	Beschluss der französischen Regierung in Partnerschaft mit den Ländern der Sahelzone: – Bekämpfung bewaffneter dschihadistischer Gruppen in der Burkina Faso, Tschad, Mali, Mauretanien und Niger	~ 5000 (2022)
Force Conjointe der G5 Sahel (FC G5S) 2014–2023	Kommunique des AU Friedens- und Sicherheitsrats, AU PSC/PR/Comm(DCLXXIX): <i>(Anmerkung: in der Resolution 2359 des VN-Sicherheitsrats begrüßt die VN die Stationierung der FC-G5S im gesamten Hoheitsgebiet der beitragenden Länder, erteilt jedoch kein Mandat)</i> – Afrikanischer Mechanismus für regionale Zusammenarbeit in der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik für Mauritien, Burkina Faso, Mali, Niger und Tschad	~ 5,000
European Union Capacity Building Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali) 15. 01.2015 – 31.01.2025	Beschluss des Europäischen Rats, 2014/219/CFSP: – Unterstützung der malischen Behörden bei der Wiederherstellung von Sicherheit und der Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen und demokratischen Ordnung und Bedingungen für einen dauerhaften Frieden in Mali – Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der staatlichen Autorität und Legitimität des Staates im gesamten Hoheitsgebiet Malis durch eine wirksame Umstellung der Verwaltung.	105
Joint Special Operations Task Force (JSOTF Gazelle) 2018 – seit 2021 integriert in EUTM Mali	Deutscher Bundestag, Drucksache 19/19002 und Beschluss des Europäischen Rates, 2020/434 – Befähigung nigrischer Spezialkräfte durch Ausbildung und Beratung zur Terrorismusbekämpfung	200
Task Force Takuba 2020–2022	Politische Erklärung der EU-Mitgliedstaaten: <i>(integriert in das Kommando der französischen Operation Barkhane; außerhalb des institutionellen Rahmens der EU)</i> – Ausbildung und Unterstützung der malischen Armee in Operationen zur Terrorismusbekämpfung	900
European Union Military Partnership Mission in Niger (EUMPM Niger) seit Februar 2023; seit Juli 2023 ausgesetzt und im Dezember 2023 von Niger aufgekündigt	Beschluss Des Europäischen Rats, (CFSP) 2022/2444: – Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der nigrischen Streitkräfte im Kampf gegen dschihadistische Gruppen	5

* für laufende Missionen ab 2023

In der Vergangenheit konzentrierten sich viele internationale Interventionen auf den staatlichen Sicherheitssektor. Wenn dieser stark und effektiv sei, so die Annahme, könnten die größten Risiken abgewehrt werden, denen Gesellschaften in Konflikten ausgesetzt sind. Allerdings begingen staatliche Sicherheitskräfte – trotz ihrer verbesserten Ausbildung und Ausstattung – wiederholt Menschenrechtsverletzungen. Insofern trugen die internationalen Stabilisierungsbemühungen dazu bei, in der Bevölkerung kritisch gesehene Sicherheitskräfte zu legitimieren, zu ermächtigen und zu normalisieren (→ Raineri/Strazzari 2019). Nicht von ungefähr rechtfertigten die Juntas der drei Länder ihre Staatsstrieche mit der Unfähigkeit der abgesetzten Regierungen, die Sicherheitskrise einzudämmen. In Mali und Niger machten die Putschisten die internationalen Interventionen als Ursache für die grassierende Unsicherheit aus, die es schnellstmöglich zu beenden galt.

Da sich die Interventionen auf die Stärkung des Staats konzentrierten, schenkten sie lokalen Gemeinschaften vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit. Dabei waren gerade die – wenigen – Maßnahmen am erfolgreichsten, die die lokale Ebene mit berücksichtigten → 2. Viele Bewohner:innen empfanden etwa die Beteiligung der MINUSMA an Entwicklungsprojekten als hilfreich (→ Haidara 2022). Anfangs schätzte die malische Bevölkerung sogar militärische Maßnahmen. So konnten französische Streitkräfte im Januar 2013 zunächst den Vormarsch dschihadistischer Gruppen in den Süden Malis stoppen (→ Goya 2013).

Langfristig hatten die militärischen Operationen gegen dschihadistische Gruppen jedoch nur sehr geringe Auswirkungen. Ein dschihadistischer Führer wurde sehr schnell durch einen anderen ersetzt, was zeigt, wie schwierig es ist, diese Gruppen mit militärischen Mitteln auszuschalten oder zumindest zu schwächen. Dennoch blieb die militärische Lösung auch später noch die wichtigste Option für Frankreich, das die internationale Präsenz in Mali dominierte. Frankreich lehnte jede Initiative für einen Dialog zwischen dem malischen Staat und den dschihadistischen Gruppen ab.

Nach zehn Jahren weitete sich die Krise, die zuvor auf den Norden Malis begrenzt war, auf die zentralen Regionen Mopti und Ségou und dann auf die angrenzenden Länder Burkina Faso und Niger aus. Dies ging mit einer Verbreitung von Waffen einher, wobei bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen lokalen Gemeinschaften besonders tödlich waren. MINUSMA sah sich ab 2015 mit ersten Protesten gegen ihre Präsenz konfrontiert, denn sie wurde als ineffizient beim Schutz der Zivilbevölkerung wahrgenommen. Später führte die vermeintliche Pro-Tuareg-Position Frankreichs – im Konflikt zwischen den Tuareg und der malischen Regierung – in Verbindung mit der sich exponentiell verschlechternden Sicherheitslage zu regelmäßigen Demonstrationen gegen die französische Präsenz in Mali. Diese Proteste griffen auf die Nachbarländer Niger und Burkina Faso über. In den sozialen Netzwerken kursierten Gerüchte, Bilder und Videos, die die angeblich destabilisierende Politik Frankreichs in Mali belegen sollten. Die Fähigkeit der Putschisten, die verbreitete antifranzösische Stimmung auszunutzen, war ausschlaggebend für ihren Erfolg. Ob in Mali, Burkina Faso oder Niger, die antifranzösische und antieuropäische Rhetorik mobilisierte die Massen zugunsten der Juntas, die sich als Garanten der Souveränität ihrer jeweiligen Staaten positionierten. Als Reaktion auf die Sanktionen der ECOWAS gegen Mali riefen die Putschisten ihre Anhänger zu Massenprotesten auf. Am 14. Januar 2022 fanden in allen größeren Städten Malis Demonstrationen zur Unterstützung der Junta und gegen die ECOWAS statt. Ähnliches spielte sich in Niger und Burkina Faso ab.

Antifranzösische und antieuropäische Rhetorik mobilisierten Massenproteste gegen die internationalen Missionen im Sahel

Die Militärjuntas stellten die abgesetzten Regierungen als zu willfährig gegenüber französischen, aber auch europäischen Wünschen dar. Den Putschisten gelang es, das, was zunächst nach persönlichem Machtstreben aussah, als einen nationalen Befreiungskampf zu präsentieren. Dieser war gegen Frankreich und die ECOWAS gerichtet – die in den Augen der Putschisten Frankreichs verlängerter Arm ist –, aber auch gegen die EU.

Die Instrumentalisierung des vermeintlichen Scheiterns internationaler Interventionen und vielfältige Schuldzuweisungen an letztere verschafften den Putschisten erheblichen Rückhalt in der Bevölkerung. Im Oktober 2022 reichte die malische Junta beim VN-Sicherheitsrat eine formelle Beschwerde gegen Frankreich ein und beschuldigte es der „Verletzung des malischen Luftraums und der Lieferung von Waffen an islamistische Kämpfer“. Ähnliche Vorwürfe erhoben auch die Militärregime in Burkina Faso und Niger gegen dort stationierte, insbesondere europäische, internationale Truppen. Mali wollte eine Sondersitzung des VN-Sicherheitsrats einberufen, bei der Beweise für Destabilisierungsversuche Frankreichs vorgelegt werden sollten. Als der Sicherheitsrat dagegen Vorbehalte äußerte, bezichtigte die Junta den Sicherheitsrat gegenüber der malischen Bevölkerung der Komplizenschaft mit Frankreich. Ähnliche Anschuldigungen erhob sie gegen MINUSMA. So wurden Barkhane, die europäische Unterstützungsmision „Task Force Takuba“ und die VN-Mission MINUSMA → **16** /58–59 auf Verlangen der Junta vorzeitig aufgelöst; Mali zog sich zudem aus der G5-Sahel Initiative zurück. Niger verfolgte den gleichen Ansatz und kündigte seine gesamte militärische Zusammenarbeit mit Frankreich sowie eine zivile EU-Mission und die militärische Partnerschaftsmission der EU in Niger auf.

REAKTIONEN AUF DIE MILITÄRPUTSCHE

Die AU und die ECOWAS verurteilten im Einklang mit ihren Normen gegen verfassungswidrige Regierungswechsel die Putsche umgehend und forderten die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung. In einer bis dato beispiellosen Entscheidung antwortete die ECOWAS auf den Staatsstreich in Mali mit der Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen, einschließlich der Schließung von Grenzen und dem Einfrieren von Vermögenswerten.⁴ Alarmiert durch die wachsende Zahl von Staatsstreichen in der Region reagierte die ECOWAS auf den Staatsstreich in Niger noch härter und verhängte die bisher schärfsten Sanktionen.⁵ Neben finanziellen und wirtschaftlichen Sanktionen drohte die ECOWAS auch mit einer militärischen Intervention, um den gestürzten Präsidenten Mohamed Bazoum wieder in sein Amt einzusetzen. Während China und Russland die harte Reaktion der ECOWAS umgehend kritisierten, waren die westlichen Staaten uneins, ob sie die militärische Drohung der ECOWAS gutheißen sollten, unterstützten jedoch die Forderung der ECOWAS nach einer verfassungsmäßigen Ordnung.

Gegen Niger verhängte ECOWAS die bis dato schärfsten Sanktionen

Die Sanktionen der ECOWAS und die daraus folgende regionale und internationale Isolation veranlassten die Militärregime zur Bildung einer neuen Allianz der Sahelstaaten (AES), die die politische und sicherheitspolitische Dynamik in der Sahelzone grundlegend verändern könnte.

Erstens beendeten alle drei Regime die Sicherheitskooperation ihrer Vorgänger mit Frankreich. Sie trafen diese Entscheidungen jedoch schrittweise und setzten die Sicherheitskooperation mit anderen westlichen Staaten, die auch die größte US-Drohnenbasis in Afrika in Niger betraf, zunächst fort. Nach dem Besuch einer ranghohen US-Delegation in Niamey kündigte die Militärregierung im März 2024 auch das Abkommen mit den USA mit sofortiger Wirkung auf. Ebenso setzten die neuen Militärregime in Mali und Niger MINUSMA und den noch laufenden EU-Interventionen ein Ende. Im Falle Nigers schließt dies auch das Migrationsabkommen mit der EU ein, das das Militärregime im Dezember 2023 aufkündigte.

Zweitens intensivierten die Militärregime ihre diplomatische und militärische Zusammenarbeit untereinander. Im September 2023 gründeten sie die AES, einen gegenseitigen Verteidigungspakt, der auch eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit der Unterzeichnerstaaten vorsieht. Im Januar 2024 kündigten alle drei Regime ihren Austritt aus der ECOWAS an. Obwohl der tatsächliche Austritt erst ein Jahr nach dem formellen Antrag in Kraft tritt, wird er im Falle seiner Umsetzung tiefgreifende politische, wirtschaftliche, finanzielle und sicherheitspolitische Auswirkungen nicht nur auf die drei Länder, sondern auf die gesamte Subregion haben.

Drittens bauten alle drei Militärregime neue Sicherheitspartnerschaften auf, die sich insbesondere in einer verstärkten Zusammenarbeit mit Russland manifestieren. Anders als ihre malischen Pendanten, die seit 2021 an der Seite von rund 1.500 Wagner-Angehörigen kämpfen (→ von Boemcken et al. 2023), waren die Militärregime in Burkina Faso und Niger zunächst zurückhaltender, eine umfassende Sicherheitskooperation mit Russland einzugehen. In Burkina Faso sind derzeit rund 100 russische Soldaten stationiert, während die nigrische Regierung seit Ende 2023 diplomatische Besuche in und aus Moskau intensiviert hat. Zusätzlich verstärkten die drei Regime ihre (Sicherheits-)Kooperation auch mit China, dem Iran und der Türkei, wobei die beiden letzteren wichtige Drohnenlieferanten im Kampf gegen dschihadistische Gruppen sind. Insbesondere dient die wachsende russische sicherheitspolitische Präsenz in Afrika, die seit Januar 2024 unter dem Kommando der umstrukturierten Wagner-Gruppe Africa Corps steht, dazu, sich den Zugang zu natürlichen Ressourcen zu sichern, um die vom Westen verhängten Sanktionen zu kompensieren. Aber auch die Sahelstaaten könnten wirtschaftlich profitieren: Im Oktober 2023 unterzeichnete Burkina Faso ein Abkommen mit der russischen Atomindustrie über den Bau eines Atomkraftwerks zur Deckung des Energiebedarfs des Landes. Ebenso unterzeichnete Mali mit Russland ein Abkommen über den Bau einer Goldraffinerie in Bamako. Das Narrativ des „gegenseitigen Respekts“ prägt die öffentliche Darstellung der neuen Zusammenarbeit mit Russland. In Zukunft wird vor allem zentral sein, ob es dieser Zusammenarbeit gelingt, die Multikrisen im Sahel zu adressieren und insbesondere die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu verbessern, die Legitimität des Staates zu stärken und die Gewalt einzudämmen.

Neue Sicherheitskooperationen der Militärregime mit Russland, China, Iran und Türkei

SICHERHEITSPOLITISCHE FOLGEN

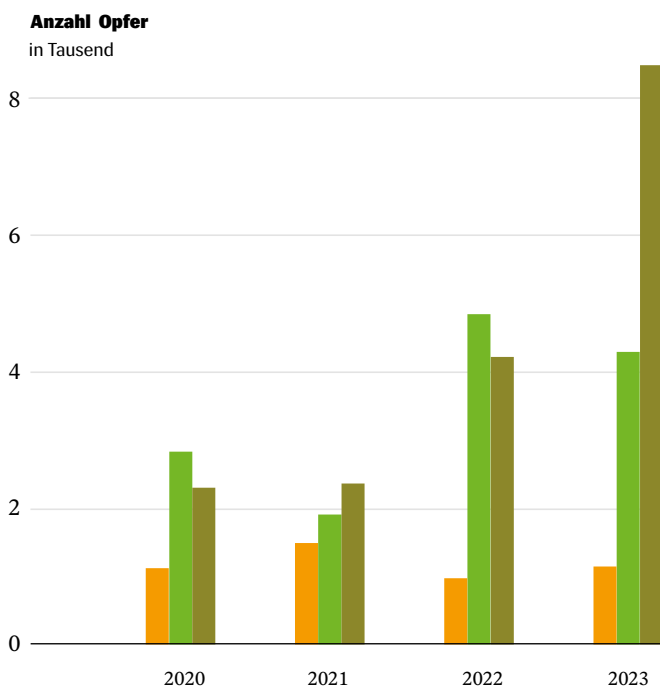
Insgesamt ist der Zugang zu verlässlichen Daten für eine vergleichende Bewertung der Sicherheitslage in den drei Ländern schwierig, gerade auch deshalb, weil die drei Militärregime viel in die öffentliche Darstellung militärischer Erfolge investieren. Dennoch konnten die Militärregime ihr zentrales Versprechen, für mehr Sicherheit zu sorgen, nicht einlösen. In allen drei Ländern war die Gewalt nach den jeweiligen Staatsstreichern höher als zuvor → **17**/63. Das letzte Quartal 2023 war das tödlichste, das ACLED seit 2012 in der Region verzeichnete (→ ACLED 2023). Vor allem Burkina Faso entwickelte sich jüngst zum Epizentrum der Gewalt; die Hälfte des Landes steht nicht unter der Kontrolle der Regierung. Allein in Mali verbesserte sich 2023 das subjektive Sicherheitsempfinden, was auf die verstärkte Präsenz der malischen Armee zurückzuführen ist. Aber auch in Mali sieht die Bevölkerung Unsicherheit als größte Herausforderung an (→ Friedrich Ebert Stiftung 2023: 23; Just Future 2023).

1

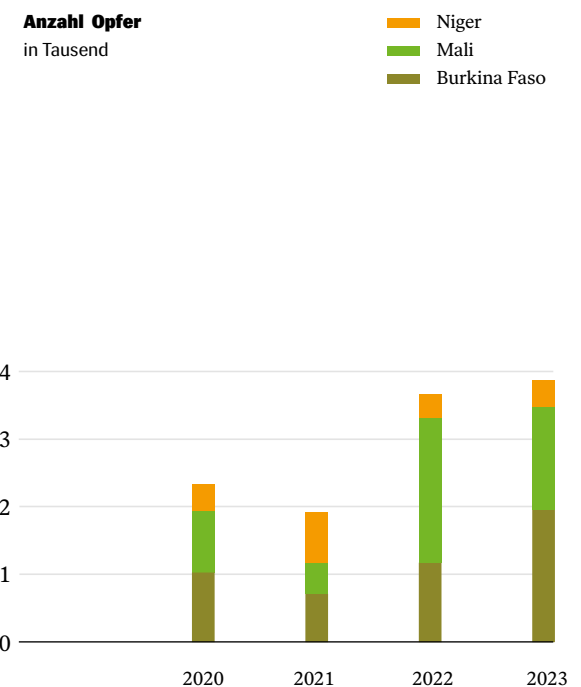
63

Seit ihrer Machtübernahme konzentrierten sich die Militärregime in erster Linie darauf, Sicherheit mit militärischen Mitteln herzustellen. Dies forderte einen hohen zivilen Tribut. Zivilist:innen wurden oft direkt als „Terrorist:innen“ ins Visier genommen. Mit der Militarisierung geht auch ein zunehmender Autoritarismus einher, der die Meinungsfreiheit und andere politische Freiheiten einschränkt. In Mali ist das Credo der neuen militärischen Führung der „Machtzuwachs“ der Armee – ein Slogan, der schnell an Popularität gewann und von großen Bevölkerungsteilen übernommen wurde. Diese Dynamik bedingte im November 2023 die Beendigung des 2015 ausgehandelten Friedensabkommens

17 Entwicklung der politischen Gewalt im Sahel (2020–2023) Quelle → 1/69



18 Gewalt gegen Zivilist:innen (2020–2023) Quelle → 1/69



von Algiers zwischen dem malischen Staat und den Tuareg-Rebellen. Die Feindseligkeiten zwischen der Armee und Tuareg-Gruppen nahmen zu und führten zum Einmarsch der malischen Armee in Kidal – einer Stadt, in der sie seit über zehn Jahren nicht mehr präsent war. Für viele Malier:innen stellte die symbolisch bedeutsame Rückeroberung von Kidal unter Beweis, dass die Militärjunta in der Lage ist, die Sicherheitslage im Land unter Kontrolle zu bringen. Gleichzeitig werden jedoch Whistleblower:innen und andere Oppositionelle inhaftiert oder ins Exil getrieben.

1

64

In Burkina Faso greift die Junta auf ein vom gestürzten Kaboré-Regime eingeführtes Gesetz zurück, um zivile Freiwillige – Volontaires pour la défense de la patrie (VDP) – für den Kampf gegen dschihadistische Gruppen zu mobilisieren. Die VDP und der öffentliche Unterstützungsfonds bilden heute das Rückgrat der militärischen Strategie und umfassen etwa 60.000 bewaffnete Zivilist:innen (→ International Crisis Group 2023). Im April 2023 erließ die Junta ein Dekret über eine allgemeine Mobilmachung zur Bekämpfung bewaffneter Gruppen, das im April 2024 um ein weiteres Jahr verlängert wurde. Dieses Dekret nutzt die Militärregierung derzeit auch, um Kritiker:innen zum Schweigen zu bringen und Angst zu verbreiten.

In Niger war eines der Hauptmotive des Militärs für den Putsch die „Korrektur“ der Anti-Terror-Strategie von Präsident Bazoum. Dazu gehörte auch die französische Militärhilfe und die Politik der „ausgestreckten Hand“ gegenüber Teilen der dschihadistischen Gruppen (→ McCullough/Sandor 2024). Seitdem intensivierten die Junta ihre Luft- und Drohnenangriffe, aber auch die nigrischen Sicherheitskräfte mussten schwere Angriffe und Niederlagen hinnehmen.

Die Militarisierung richtet sich, wenn auch in allen drei Ländern in unterschiedlichem Ausmaß, zunehmend gegen die Zivilbevölkerung, die zwischen die Fronten dschihadistischer Gruppen wie auch der Anti-Terror-Einheiten gerieten → **18**/63. Ein Beispiel ist das Dorf Moura in Zentralmali. Dort töteten malische Truppen und ausländische Militärs während einer fünftägigen Operation im März 2022 mehr als 500 Menschen – die große Mehrheit von ihnen wurde standrechtlich hingerichtet (→ OHCHR 2023). In Burkina Faso kommt es regelmäßig zu Vorwürfen, dass sowohl die Armee als auch die VDP Zivilist:innen tötet. Vor allem die Fulani-Bevölkerung ist betroffen, was zu deren Stigmatisierung und sozialen Ausgrenzung führt und einen Nährboden für islamistische Mobilisierungen bietet. Gleichzeitig geht diese Dynamik mit einer Einschränkung demokratischer Freiheiten einher, indem Journalist:innen, Aktivist:innen und Menschenrechtsorganisationen zum Schweigen gebracht werden (→ CISC 2024).

Die Militarisierung richtet sich zunehmend auch gegen die Zivilbevölkerung

Schließlich stehen diese rein militärischen Ansätze in krassem Widerspruch zu den auf verschiedenen nationalen Foren formulierten Schwerpunkten wie dem malischen „Inklusiven nationalen Dialog“ (2019) und der „Nationalen Konferenz zum Wiederaufbau des Staates“ (2022), die den Dialog mit dschihadistischen Gruppen als Priorität formuliert hatten. In Niger (vor dem Staatsstreich 2023), in Burkina Faso und in Mali unterzeichneten Dörfer und dschihadistische Gruppen Friedensabkommen (→ Kleinfeld/Tapily 2022), die die lokale Bevölkerung als wirksames Mittel zur Eindämmung dschihadistischer Gewalt wahrnahm → 19/65.

19 Das Potenzial lokaler Friedensabkommen in Mali

„Abkommen von Farabougou“ vom 14. März 2021 (Bezirk Niono, Region Ségou, Mali)

Das vorübergehende Waffenstillstandsabkommen zwischen bewaffneten dschihadistischen Gruppen und traditionellen Dozo-Järgergemeinschaften wurde unter Vermittlung des Hohen Islamischen Rates von Mali (HCIM) unterzeichnet. Das Abkommen umfasst mehrere Punkte: Entwaffnung der Dozos, freier Personen- und Warenverkehr, Freilassung von Gefangenen und die Möglichkeit für Dschihadisten, in den Dörfern zu predigen. Im Gegenzug wurde die monatelange Blockade der Stadt durch die Dschihadisten aufgehoben.

„Friedensabkommen zwischen den Gemeinschaften der Dogon, Dafing und Peulh der Gemeinden Diallassagou, Koulogon Habé, Lessagou Habé, Ségué, Soubala, Sokoura und Tori (Cerce de Bankass, Region Mopti, Mali)“, unterzeichnet am 21. Februar 2021

Die Vertreter:innen der oben genannten Gemeinden verpflichteten sich gemeinsam dazu, das Tragen von Waffen in den Dörfern zu verbieten, sich an der Verbreitung von Botschaften des Zusammenhalts und der Versöhnung zu beteiligen, sich dafür einzusetzen, dass sich Mitglieder anderer Gemeinden frei bewegen können, sowie den Respekt vor der moralischen Autorität der traditionellen und religiösen Autoritäten zu wahren. Ein 15-köpfiges Komitee wurde eingerichtet, um die Umsetzung der Verpflichtungen zu überwachen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die drei Militärregime in Mali, Burkina Faso und Niger spielen eine Schlüsselrolle für die Zukunft der Sahelzone. Seit den Staatsstreich fällt es westlichen Staaten und den afrikanischen Regionalorganisationen AU und ECOWAS schwer, eine kohärente Strategie im Umgang mit den neuen Regimen zu finden. Die Sicherheitslage verschlechtert sich zusehends, insbesondere in Burkina Faso. Die westlichen Akteur:innen stehen den neuen Regierungen immer ablehnender gegenüber. Doch die humanitären, sicherheitspolitischen und politischen Entwicklungen in der Sahelzone, die sich potenziell transnational auswirken (unter anderem Migration, illegaler Handel), sind zu wichtig, als dass sich Europa und Deutschland für einen vollständigen Rückzug entscheiden könnten. Vor diesem Hintergrund lassen sich aus den Erfahrungen der Vergangenheit zwei wichtige Schlussfolgerungen ziehen, die Hinweise auf eine notwendige strategische Anpassung der deutschen Sahel-Politik geben.

Erstens haben sich die internationalen Reaktionen auf die Staatsstriche in Mali und Niger als kontraproduktiv erwiesen. Die Sanktionen haben die Legitimität der Juntas eher gestärkt als bedroht und zudem die humanitäre und wirtschaftliche Situation von Millionen von Menschen verschlechtert. Die Sanktionen und die daraus resultierende Isolation bedingten neue Allianzen zwischen den Militärregimen und verstärkten die Notwendigkeit, nach „neuen Partner:innen“ (unter anderem Russland) zu suchen. In Zukunft wird es wichtig sein, mehr in die diplomatischen Beziehungen zu investieren und sich öffentlich zurückzuhalten. Es ist wahrscheinlich, dass keines der drei Länder wie ursprünglich geplant im Jahr 2024 Wahlen abhalten wird, insbesondere nach dem angekündigten Austritt aus der ECOWAS. Obwohl dies ein klares Versagen der ECOWAS bei der Durchsetzung demokratischer Standards darstellt, ist es wichtiger, die laufenden diplomatischen Vermittlungsbemühungen zwischen der ECOWAS und den drei Regierungen zu unterstützen. Sie haben das Potenzial, eine notwendige Reform der ECOWAS einzuleiten und den Austritt der drei Staaten aus der Organisation zu verhindern. Dafür ist es auch notwendig, die von den Regierungen unabhängigen Verbindungen der ECOWAS in die Zivilgesellschaften Malis, Burkina Fasos und Nigers weiter zu stärken.

Zweitens lassen sich Lehren hinsichtlich des Umgangs der Bundesregierung mit den Putschregierungen ziehen. Als Reaktion auf die Putsche hat die Bundesregierung auch ihre Entwicklungszusammenarbeit (EZ) angepasst—wenn auch uneinheitlich: In Burkina Faso wird die EZ mit geringfügigen Anpassungen weitergeführt. Darüber hinaus lieferte die Bundesregierung im Dezember 2023 zum dritten Mal Rüstungsgüter zur Unterstützung der Terrorismusbekämpfung des Landes – trotz bekannter Menschenrechtsverletzungen (→ AZ AIB 2023).

In Niger hingegen ist die finanzielle und technische Zusammenarbeit seit dem Putsch ausgesetzt, während die humanitäre Hilfe und die strukturbildende Übergangshilfe weiterlaufen. Obwohl zusätzliche Unterstützung für lokale Nichtregierungsorganisationen angekündigt wurde, droht die plötzliche Aussetzung der Entwicklungsgelder, hart erkämpfte Errungenschaften zunichtezumachen und wichtige und verlässliche Partner:innen, insbesondere unter den zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, zu enttäuschen. Diese Inkonsistenzen zeigen, dass es in Zukunft wichtig sein wird, klare Kriterien beziehungsweise rote Linien zu definieren, wann und wie EZ ausgesetzt oder wieder aufgenommen werden soll, einschließlich der Frage, wie „regierungsfernes“ Engagement in der Praxis umgesetzt werden kann. Die Aussetzung der EZ hat zwar das Potenzial, Druck auszuüben, dieser Druck kann aber auch kontraproduktiv sein, sodass die Entscheidung, die Finanzierung auszusetzen, letztlich sowohl wichtige politische Partnerschaften als auch vergangene Entwicklungserfolge gefährdet.

- 1 Das Gesundheitsministerium in Gaza, das unter Kontrolle der Hamas steht, berichtet von über 33.207 getöteten Menschen (Stand 12.4.2024). Das Armed Conflict Location & Event Dataset (ACLED) verzeichnet für das letzte Quartal 2023 21.432 und im ersten Quartal 2024 (Stand 6.2.) 4.402 Opfer und kommt damit insgesamt auf vergleichbare Zahlen.
- 2 Als Teil des Fragile State Index berücksichtigt der Indikator für externe Interventionen „den Einfluss und die Auswirkungen externer Akteure auf das Funktionieren eines Staates – insbesondere in den Bereichen Sicherheit und Wirtschaft“. X1: External Intervention | Fragile States Index, 08.04.2024.
- 3 Eigene Darstellung auf Basis der Daten aus dem folgenden Datensatz: terrorism index von GTI (<https://www.visionofhumanity.org/public-release-data/>) und State Legitimacy von The Fund for Peace (<https://fragilestatesindex.org/global-data/>), 08.04.2024.
- 4 Unterstützt und umgesetzt wurden diese Sanktionen durch die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA), in der sich die frankophonen Länder Westafrikas zu einem gemeinsamen Währungsraum zusammengeschlossen haben.
- 5 Der Staatsstreich in Burkina Faso im Jahr 2022 löste dagegen keine so heftigen regionalen Reaktionen aus, vor allem weil das Militärregime in Ouagadougou der ECOWAS sofort einen Übergangsplan für die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung anbot. Trotz des Ausschlusses aus ECOWAS und der AU verzichteten beide Organisationen auf wirtschaftliche oder finanzielle Sanktionen.

Autor:innen

Dr. Markus Bayer

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Milena Berks

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Marc von Boemcken

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Claudia Breitung

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Boubacar Haidara

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Oyewole Oginni

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Evelyne Atieno Owino

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Conrad Schetter (Koordination)

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Lars Wirkus

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Antonia Witt

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

Agence d'Information du Burkina (AIB) 2023: Deutschland bietet Burkina „moderne Waffen“ an, um dessen „existenziellen Kampf“ gegen den Terrorismus zu unterstützen, in: <https://www.aib.media/lallemagne-offre-du-materiel-militaire-au-burkina/>; 25.04.2024.

Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED) 2023: Regional Overview Africa (December 2023), in: <https://acleddata.com/2024/01/12/regional-overview-africa-december-2023/>; 25.04.2024.

Bayer, Markus/Von Boemcken, Marc/Haidara, Boubacar/Heinemann-Grüder, Andreas/Schetter, Conrad/Wilshusen, Fiona 2023: Milizen und Militärfirmen: Gegner oder Instrumente staatlicher Gewalt?, in: BICC, HSK, INEF, IFSH (Hrsg.): *Friedensgutachten 2023. Noch lange kein Frieden, Bielefeld 2023*, 41–63, in: https://www.friedensgutachten.de/user/pages/02.2023/02.ausgabe/05.bewaffnete-konflikte/FGA2023_1.pdf; 25.04.2024.

Collectif contre l'impunité et la stigmatisation des communautés (CISC), in: <https://www.facebook.com/collectifcisc/>; 25.04.2024.

Friedrich-Ebert-Stiftung 2023: Mali-Mètre: enquête d'opinion; “Que pensent les Maliens?”, in: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2023.pdf>; 25.04.2024.

Goya, Michel 2013: La guerre de trois mois: l'intervention française au Mali en perspectives, in: *Politique étrangère* 2, 157–168.

Haidara, Boubacar 2022: Amid popular opposition, is the UN's peacekeeping mission in Mali doomed?, in: <https://theconversation.com/amid-popular-opposition-is-the-uns-peacekeeping-mission-in-mali-doomed-189005>; 25.04.2024.

International Crisis Group 2023. Burkina Faso: Arming Civilians at the Cost of Social Cohesion?, December 2023, in: <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/burkina-faso/burkina-faso/313-armier-les-civils-au-prix-de-la-cohesion-sociale>; 25.04.2024.

Just Future 2023: Enquête sur les perceptions relatives à la sécurité dans les régions de Mopti, Tombouctou, Gao au Mali, in: <https://justfuturealliance.org/wp-content/uploads/2024/02/JF-SIPRI-POINT-SUD-Rapport-MALI-Q4-fevrier-2024-copy-1.pdf>; 25.04.2024.

Kleinfeld, Philip/Mamadou, Tapily 2022: Nous acceptons pour rester en vie: Comment des dialogues au niveau local avec des djihadistes se sont enracinés au Mali, in: <https://www.thenewhumanitarian.org/fr/2022/05/04/nous-acceptons-pour-rester-en-vie-comment-des-dialogues-au-niveau-local-avec-des>; 25.04.2024.

McCullough, Aoife/Sandor, Adam 2024: Briefing: How a Mutiny Became A(nother) Coup: The Politics of Counterinsurgency and International Military Partnerships in Niger, in: *African Affairs* 122: 489, 587–601, in: <https://doi.org/10.1093/afraf/adado34>; 15.04.2024.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2023: Malian Troops, Foreign Military Personnel Killed Over 500 People During Military Operation in Moura in March 2022. UN Human Rights Report, in: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/05/malian-troops-foreign-military-personnel-killed-over-500-people-during>; 25.04.2024.

Raineri, Luca/Strazzari, Francesco 2019: (B)ordering Hybrid Security? EU Stabilisation Practices in the Sahara-Sahel Region, in: *Ethnopolitics* 18: 5, 544–559.

Transparency International 2023: Corruption Perception Index, in: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>; 25.04.2024.

UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen 2023: UNHCR: Forced displacement continues to grow as conflicts escalate, in: <https://www.unhcr.org/news/unhcr-forced-displacement-continues-grow-conflicts-escalate>; 25.04.2024.

UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen 2024. Global Appeal 2024: in: <https://reporting.unhcr.org/global-appeal-2024-6383>; 25.04.2024.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

7 /49*Globales Konfliktgeschehen*

UCDP 2022, UNHCR 2023

Layout: Nele Kerndt, Lars Wirkus. BICC, Februar 2024

8 /51*Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich*

UCDP 2022

Layout: Nele Kerndt, Lars Wirkus. BICC, Februar 2024.

9 /52*Konflikttypen nach Regionen*

UCDP 2022

Layout: Nele Kerndt, Lars Wirkus. BICC, Februar 2024.

10 /53*Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtungsmissionen (2022/2023)*

NATO 2024, Natural Earth 2019, UCDP/PRIO 2023, UN Peacekeeping 2024, UN DPPA 2024, ZIF 2024

Layout: Ben Buchenau, Lars Wirkus. BICC, Februar 2024.

11 /54*Militärischer Fußabdruck Deutschlands (2019–2022)*

ACLED 2023, Deutscher Bundestag 2023, NATO 2024, Natural Earth 2019, UCDP/PRIO 2023, UN Peacekeeping 2024, UN DPPA 2024, ZIF 2024

Layout: Ben Buchenau, Lars Wirkus. BICC, März 2024.

12 /55*Aktuelle Einsätze der Bundeswehr (März 2024)*

Bundesministerium der Verteidigung, Einsatzzahlen, März 2024.

13 /56*Tendenzen und Muster von Militärputschen in der westlichen Sahelzone (1965–2023)*Peyton, Buddy/Bajjalieh, Joseph/Shalmon, Dan/Martin/et al. 2023: Cline Center Coup d'État Project Dataset. University of Illinois at Urbana-Champaign, in: <https://databank.illinois.edu/datasets/IDB-3143201>; 25.04.2024.**14 /57***Index der Korruptionswahrnehmung (Corruption Perception Index)*Transparent International, Corruption Perception Index, in: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>; 25.04.2024.**15 /57***Tendenzen und Muster von Terrorismus und staatliche Legitimität in der westlichen Sahelzone*

The Fund for Peace, Fragile States Index,

in: <https://fragilestatesindex.org/indicators/>; 25.04.2024

Institute for Economics & Peace, Global Terrorism Index 2022:

Measuring the Impact of Terrorism, Sydney, March 2022, in: <http://visionofhumanity.org/resources>; 27.03.2024.**16 /58–59***Internationale zivile und militärische Interventionen in Mali und Niger seit 2012*

Eigene Darstellung

17 /63*Entwicklung der politischen Gewalt im Sahel (2020–2023)*

ACLED 2024 (ohne „riots“ und „protests“)

18 /63*Gewalt gegen Zivilist:innen (2020–2023)*

ACLED 2024

2

2024 / Frieden und die Nachhaltigkeitsziele: Warum das Lokale zählt / **NACHHALTIGER FRIEDEN**

2.1 ✎ Aktuelle Trends bei Armut, Hunger und Frieden

2.2 ✎ Falsche Strategien?

Warum Armut, Hunger und Gewalt andauern

↓ **EMPFEHLUNGEN****2**

72

- 1 Machtgefälle abbauen** Zwischen internationalen und lokalen Akteur:innen aber auch innerhalb gewaltbetroffener Gesellschaften ist Macht ungleich verteilt. Transparenter und inklusiver Wandel ist nötig, der tatsächlich „niemanden zurücklässt“. Hierfür sind Werkzeuge wie Power Awareness Tools nötig, die über Do No Harm hinausgehen.
- 6 Den ländlichen Raum ganzheitlich fördern** Um Armut nachhaltig zu bekämpfen, müssen Landrechte gesichert, ländliche Infrastrukturen ausgebaut sowie Boden und Gewässer besser geschützt werden. Die Agrarpolitik der Europäischen Union (EU) sollte reformiert werden, um künstlich verbilligte Exporte zu verhindern.
- 2 „Lokalisierung“ der internationalen Krisenhilfe vertiefen** Lokale Hilfsorganisationen und von Krisen Betroffene müssen führend in Kontextanalysen, Projektentwicklung und -abwicklung einbezogen sein. Der Humanitarian-Development-Peace-Nexus-Ansatz (HDP-Nexus) sieht das nicht ausreichend vor.
- 7 Dschihadistischer und kriminell motivierter Gewalt in Westafrika vorbeugen** Dazu sollte die Bundesregierung die Präsenz staatlicher Strukturen in den nördlichen Grenzregionen westafrikanischer Küstenländer fördern und den Abbau historisch gewachsener Strukturen der Diskriminierung und Exklusion ganzer Regionen und Bevölkerungsteile unterstützen.
- 3 Kontextsensibel und flexibel unterstützen** Um lokalen Frieden zu fördern, braucht es eine kontextsensible Strategie. Flexible Unterstützung, etwa in Form von Fonds wie dem Innovative Peace Fund, sollte an Gruppen und Netzwerken ansetzen, die Transformation bewirken können.
- 8 Örtliche Friedenskomitees stärker in bestehende Strukturen einbinden** Friedensinitiativen auf lokaler Ebene sollten durch Weiterbildungsmaßnahmen für ihre Mitglieder gefördert werden. Sie müssen auf finanziell unabhängige Füße gestellt werden – etwa durch ökonomische Maßnahmen, die den Komitees Einkommen verschaffen.
- 4 Nachhaltigkeitsziele zusammendenken** Deutschlands Kontinentstrategien sollten die Wechselwirkungen unterschiedlicher Politikfelder berücksichtigen und im Sinne der Lokalisierung auch die Facetten der einzelnen Länder reflektieren.
- 9 Afrikanische Friedensmissionen stärker „bottom-up“ gestalten** Lokale Perspektiven der Bevölkerung sollten bei Planung und Evaluation einbezogen, Programmkomponenten zur Stärkung des Dialogs zwischen Regionalorganisationen und Interventionengesellschaften ausgebaut werden.
- 5 Nachhaltigkeitsziele nicht der Aufrüstung opfern** Steigende Rüstungsausgaben binden enorme Ressourcen. Die Nachhaltigkeitstransformation sollte gleichermaßen finanziell ausgestattet werden.

NACHHALTIGER FRIEDEN /

Frieden und die Nachhaltigkeitsziele: Warum das Lokale zählt /

Mit den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) hat die internationale Staatengemeinschaft 2015 ein ambitioniertes Handlungsprogramm verabschiedet. Die Agenda 2030 setzt unter anderem auf die Erfüllung von Grundbedürfnissen, auf die ökologische Tragfähigkeit von Entwicklung sowie auf Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen. Doch zur Halbzeit haben sich nur 15 % der Ziele so entwickelt wie geplant, wovon fragile Länder in Sub-Sahara Afrika besonders betroffen sind. Wie kann dieser Trend umgekehrt werden?

2.1 ✓ Aktuelle Trends bei Armut, Hunger und Frieden

Die Lage ist dramatisch, blickt man auf die Erreichbarkeit der Ziele SDG 1 (Bekämpfung von extremer Armut) und SDG 2 (Bekämpfung von Hunger). Das gilt auch für SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen): Bewaffnete Konflikte befinden sich weltweit nach wie vor auf hohem Niveau → 7/49. Rechtsstaatlichkeit, Meinungs- und Assoziationsfreiheit werden zunehmend eingeschränkt und autokratische Herrschaftsformen breiten sich aus (→ V-dem Institute 2023).

Die ersten beiden SDGs sind zentral für die Befriedigung von Grundbedürfnissen. Gleichzeitig sind ohne die Gewährleistung von SDG 16 sämtliche anderen SDGs gefährdet, gemäß dem Diktum, das Willy Brandt am 3. November 1981 prägnant formulierte: „Der Frieden ist nicht alles, aber alles ist ohne den Frieden nichts.“¹ Zunächst gehen wir daher auf die Wechselwirkungen von Armut, Hunger und Frieden ein. Danach analysieren wir auf Grundlage von Daten der Vereinten Nationen (VN) sowie des Global Peace Index (GPI) die zentralen Trends in den drei Bereichen. Das Kapitel setzt in seinen Beispielen einen Fokus auf Afrika.

ZUR VERFLECHTUNG VON ARMUT, ERNÄHRUNGSUNSICHERHEIT UND ORGANISIRTER GEWALT

2

74

Weitverbreitete Armut ist nach wie vor einer der aussagekräftigsten Erklärungsfaktoren für bewaffnete Gewalt – führt sie doch zu gesellschaftlicher Unruhe und erleichtert die Rekrutierung von Kämpfer:innen. Hunger wiederum kann Ressourcenkonflikte auf lokaler Ebene verschärfen. Fehlen Rechtsstaatlichkeit und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung, nehmen Konflikte um den Zugang zu Ressourcen und öffentlichen Gütern zu. Umgekehrt sind Gewaltkonflikte ein entscheidender Faktor dafür, dass vor allem fragile Länder mit instabilen Institutionen und hoher Gewaltneigung in der „Konfliktfalle“ gefangen bleiben. Krieg und Gewalt führen zur Zerrüttung von Wirtschaftsstrukturen, zu Flucht und Vertreibung.

Armut, Hunger und Gewaltkonflikte verstärken einander

Extreme Armut ist ein Kennzeichen von fragilen und von Konflikten betroffenen Ländern. Wie die Weltbank in einem Bericht von 2020 zeigte, werden sich im Jahr 2030 voraussichtlich bis zu zwei Drittel der extrem Armen weltweit in diesen Ländern befinden, die insbesondere in Sub-Sahara Afrika liegen (→ World Bank 2020). Dass Krieg Armut beschleunigt, ist dabei evident. So ist in Gewaltkonflikten der Zugang zu Nahrungsmitteln schwieriger. Die Infrastruktur (Gesundheitsversorgung, Wasser und Strom, Straßen und Häfen) ist in Mitleidenschaft gezogen. Besonders verwundbare Gruppen sind überdurchschnittlich betroffen: Geflüchtete, Kinder und Frauen.

Der umgekehrte Zusammenhang ist ebenfalls relevant: Armut schwächt die Resilienz von Staat und lokalen Gemeinschaften. Autoritäten – ob formell (Regierungen, Justiz, Parlamente) oder informell (etwa Älteste, Chiefs, Religionsvertreter:innen) – sind nicht in der Lage oder nicht gewillt, öffentliche Dienstleistungen wie Sicherheit, Recht, Gesundheit oder Bildung zu erbringen, wodurch das Vertrauen der Bevölkerung untergraben wird. Außerdem begünstigen Armut, Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit eine teiler oder gesamtgesellschaftliche Perspektivlosigkeit. Im Zusammenspiel mit einem geringen Bildungsgrad erleichtert dies die Rekrutierung insbesondere junger Männer für Rebellengruppen. Gewaltsame Konflikte sind neben dem Klimawandel ein zentraler Faktor für Ernährungsunsicherheit, wobei die Zusammenhänge komplex und kontextspezifisch sind. Gewaltsame Konflikte können zu Ernährungskrisen führen, wenn die Bevölkerung aufgrund von Plünderungen oder der Zerstörung der Ernte und der landwirtschaftlichen Infrastruktur ihrer Lebensgrundlage beraubt wird, wie etwa im sudanesischen Darfur. Die Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit sind besonders gravierend, wenn große Teile der Bevölkerung aufgrund von Kriegshandlungen vertrieben werden. In extremen Fällen benutzen Konfliktparteien Hunger als Kriegsinstrument. Umgekehrt kann Ernährungsunsicherheit Konflikte verschärfen und zum Ausbruch von Gewalt beitragen, beispielsweise durch einen plötzlichen Anstieg der Preise für Grundnahrungsmittel (Kemmerling/Schetter/Wirkus 2022).

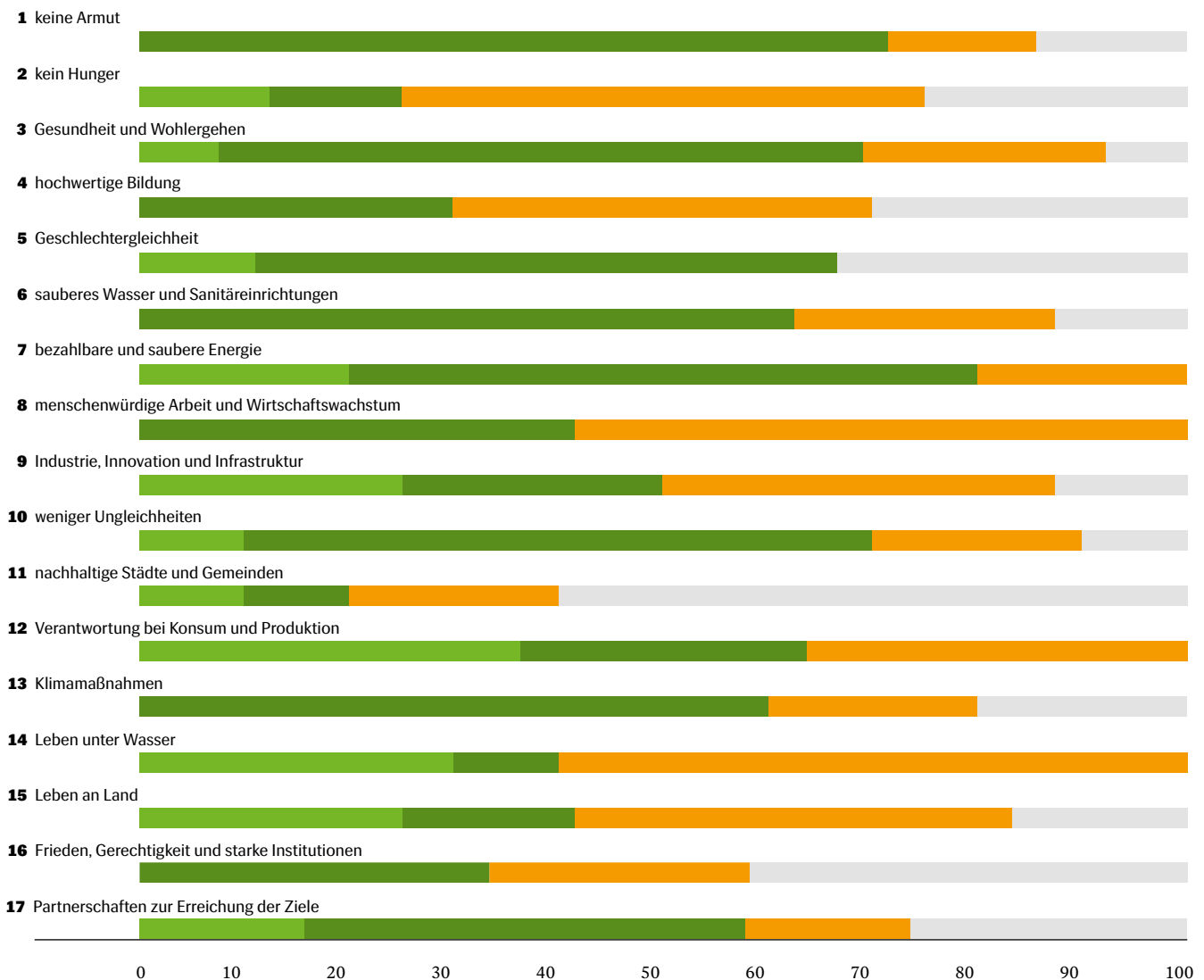
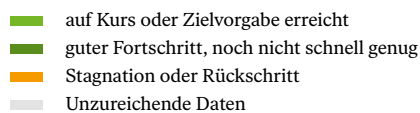
ERNÜCHTERNDE SDG-HALBZEITBILANZ

Die Bilanz der SDGs ist zur Halbzeit der Umsetzung der Agenda 2030 ernüchternd: Die meisten der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung können bis 2030 nicht erreicht werden → **20** /75. Von den rund 140 Unterzielen, für die Trenddaten vorliegen, weicht die Hälfte mäßig bis stark vom angestrebten Kurs ab. Bei mehr als 30 % der Ziele sind keine Fortschritte oder sogar Rückschritte gegenüber dem Ausgangsjahr 2015 zu verzeichnen (→ Vereinte Nationen 2023: 8). Besonders betroffen sind die am wenigsten entwickelten Länder und Regionen, die von staatlicher und institutioneller Fragilität geprägt sind.

20 Fortschrittsbewertung für die 17 VN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) auf der Grundlage der bewerteten Zielvorgaben für 2023 oder aktuellste Daten

Quelle → 2 /91

in Prozent



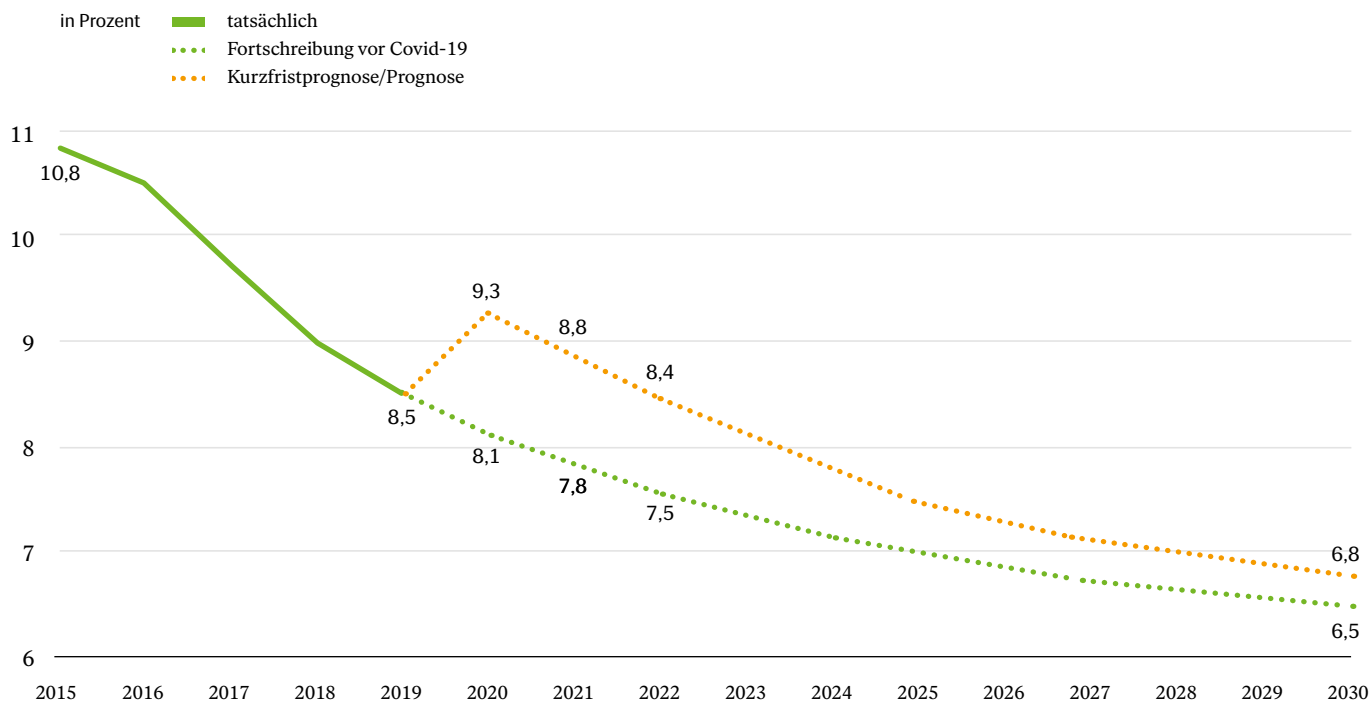
Dabei verzeichneten die VN in den ersten Jahren nach Verabschiedung der Ziele zunächst einige positive Trends, wenn auch mit großen regionalen Unterschieden. Extreme Armut und Kindersterblichkeit gingen weiter zurück, und es gab Fortschritte bei der Bekämpfung von Hepatitis und HIV. Der Anteil der Weltbevölkerung mit Zugang zu Elektrizität stieg, und die Zahl der unter Schutz stehenden Meeresgebiete verdoppelte sich. Zugleich vollzogen sich die Fortschritte zu langsam und erwiesen sich angesichts multipler Krisen als fragil. Zuletzt erschwerte die Situation der Polykrise die Umsetzung der Agenda 2030. Der Klimawandel und die damit einhergehenden Extremwetterereignisse, die Covid-19-Pandemie und der russische Angriffskrieg auf die Ukraine machten teils gar Fortschritte der vergangenen Jahre zunichte.

Globale Krisen
machen Fortschritte
bei den SDGs zunichte

Deutlich wird dies bei der Armutsbekämpfung (SDG 1). Mehr als zwei Jahrzehnte lang sank die Zahl der in Armut lebenden Menschen weltweit, wenngleich sich der Rückgang bereits zwischen 2015 und 2019 verlangsamte (→ Vereinte Nationen 2023: 12). Infolge der Covid-19-Pandemie nahm die extreme Armut (weniger als 2,15 US-\$ Einkommen pro Kopf und Tag) erstmals seit 1998 wieder zu. Schätzungen zufolge gerieten allein im Jahr 2020 über 71 Mio. Menschen in extreme Armut (→ World Bank 2022: 50). Eine steigende Inflation, die wachsende soziale Ungleichheit und gewaltsame Konflikte sorgten für weitere Rückschläge. So waren laut VN-Schätzungen Ende 2022 rund 670 Mio. Menschen von extremer Armut betroffen. Zugleich verfügte mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung über keinerlei soziale Absicherung. Hält das derzeitige Fortschrittstempo an, werden 2030 voraussichtlich noch immer rund 575 Mio. Menschen (etwa 7 % der Weltbevölkerung) in extremer Armut leben (→ Vereinte Nationen 2023: 12–13) → **21** /76.

21 Anteil der Weltbevölkerung, der von weniger als 2,15 US-\$ am Tag lebt (tatsächliche Entwicklung 2015–2019 und Fortschreibung/Prognose 2020–2030)

Quelle → 2 /91



Rückschritte gibt es auch bei der Bekämpfung von Hunger und Fehlernährung (SDG 2). Klimabedingte Schocks, die negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und des Ukrainekriegs auf die globale Lebensmittelversorgung sowie stark gestiegene Nahrungsmittelpreise verschärfen vielerorts die Ernährungssituation. Schätzungsweise 735 Mio. Menschen – rund 122 Mio. mehr als 2019 – litten 2022 an chronischem Hunger und befanden sich demnach in einem Zustand dauerhafter Unterernährung. Darüber hinaus hat weltweit fast jeder dritte Mensch (ca. 2,4 Mrd.) keinen gesicherten Zugang zu angemessener und ausreichender Nahrung (Vereinte Nationen 2023: 14). Von Ernährungsunsicherheit überproportional betroffen sind Menschen im ländlichen Raum und Frauen (→ FAO et al. 2023: 25). Zudem waren 2022 rund 29 % aller Kinder unter fünf Jahren akut oder chronisch mangelernährt mit schwerwiegenden Folgen für ihre körperliche und geistige Entwicklung (→ Vereinte Nationen 2023: 15).

Auch SDG 16, das in seiner Ausrichtung durchaus umstritten ist → **22**/77, bleibt hinter seinen Zielvorgaben zurück. Anhaltende und neue Gewaltkonflikte, strukturelle Ungerechtigkeiten sowie Defizite beim Menschenrechtsschutz behindern die Umsetzung. Ein Viertel der Weltbevölkerung lebt in Konfliktregionen (→ UN Secretary-General 2023: 22). Zugleich hat sich die Zahl der gewaltsam Vertriebenen in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt – auf über 108 Mio. Menschen am Ende des Jahres 2022 (→ Vereinte Nationen 2023: 44). Auch die anvisierte, deutliche Reduzierung der Mordrate bis 2030 ist nicht in Sicht: 2021 wurden weltweit rund 458.000 Menschen Opfer von Tötungsdelikten – die höchste Zahl der letzten 20 Jahre (→ ebd.) → **1**.

Ein Viertel der Weltbevölkerung lebt in Konfliktregionen



22 SDG 16 in der Kritik

SDG 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ verbindet gleich drei Themen. „Frieden“ erscheint hier im Emblem mit der Friedenstaube auf den ersten Blick als sehr präsent. Betrachtet man allerdings die konkreten Zielsetzungen (targets), fällt auf, dass sich die meisten Ziele mit klaren Indikatoren auf die „starken Institutionen“ beziehen und Frieden in nur drei Fällen erwähnt wird.

Die Verringerung der Anzahl von Kriegstoten (16.1) und des illegalen Waffenhandels (16.4) sind die konkretesten Zielsetzungen, auf die sich die Weltgemeinschaft einigen konnte. Dagegen findet weder eine Ächtung von Kriegen statt, noch werden Rüstungsdynamiken in den Blick genommen oder die innerstaatliche Dimension von Gewaltkonflikten angesprochen.

In der SDG-Debatte kommt der Nexus zwischen Frieden und Entwicklung viel zu kurz – also die Frage, wie sich Kriege und Bürgerkriege auf die Erreichung der anderen SDGs auswirken. Darüber hinaus sollten auch die weltweiten Rüstungsausgaben, die gerade in den letzten Jahren stark angestiegen sind → **3**/95–97, mit der Nachhaltigkeitsdebatte in Verbindung gesetzt werden. Die finanziellen Ressourcen, die für die weltweite Transformation zu einer nachhaltigen Welt so dringend benötigt werden, stehen bereits zur Verfügung: in den Verteidigungshaushalten der Industriestaaten.

GEFÄHRDUNG DES GLOBALEN FRIEDENS2
78

Die prekäre Lage bei SDG 16 spiegelt sich auch im GPI wider. Er misst die globale Entwicklung von Frieden anhand von 23 Indikatoren in drei Dimensionen: anhaltende Konflikte, Sicherheit und Militarisierung. Die Daten des GPI 2023 machen deutlich, dass 2022 zum neunten Mal in Folge ein negativer Trend verzeichnet wurde – die 13. Gesamtverschlechterung seit Beginn des GPI 2008. In 84 Ländern gab es einen Abwärtstrend, während in 79 Ländern Verbesserungen verzeichnet wurden. Regional betrachtet verschlechterte sich am deutlichsten die Situation in Russland, Eurasien und Europa. Diese Entwicklung ist durch den Angriffskrieg auf die Ukraine zu erklären, der 2022 zu den Konflikten mit den meisten Toten zählte. Aber auch die Rückschritte in Zentralamerika und der Karibik sowie in Sub-Sahara Afrika waren erheblich → **23**/79. Zu Verbesserungen kam es in Nordamerika sowie im Raum Asien-Pazifik, im Nahen Osten und in Nordafrika – zumindest bis zum Ausbruch des Israel-Gaza-Kriegs im Oktober 2023.

2022 war das tödlichste Jahr seit dem Genozid in Ruanda 1994. Seit 2008 sind die Todeszahlen im Rahmen innerstaatlicher Konflikte um 14,6 % gestiegen. Allein der Konflikt zwischen der Tigray People's Liberation Front (TPLF) und der äthiopischen und der eritreischen Regierung führte zu über 100.000 Todesopfern. Bezieht man auch die Opfer durch die humanitäre Blockade der Region und die daraus resultierende Hungersnot ein, sind es schätzungsweise sogar 600.000 Tote. Mali und Myanmar waren ebenfalls unter den Ländern, in denen es 2022 zu einem besonders großen Anstieg von Konflikttoten kam. In Ländern wie Libyen, Burundi, dem Oman und der Côte d'Ivoire kam es hingegen jeweils zu einer Verbesserung der Friedenssituation → **24**/79.

2022 war das
tödlichste Jahr
seit dem Genozid
in Ruanda

2.2 ✓ Falsche Strategien?

Warum Armut, Hunger und Gewalt andauern

Die skizzierten Entwicklungen zeigen: Zentrale SDGs sind in Zeiten multipler Krisen nicht wetterfest verankert. Offenbar stößt der technokratische top-down-Ansatz der SDGs, der auf den politischen Willen der Staatengemeinschaft, ausreichende Finanzmittel und staatliche Institutionen setzt, an Grenzen. Dies ist umso misslicher, als zentrale SDGs eng miteinander verschränkt sind und sich daher Negativtrends wechselseitig verstärken und im Extremfall zu einer Gewalteskalation führen können. Entsprechend bekennt sich die Bundesregierung auch in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie zur SDG-Erreichung. So heißt es dort: „Globale Klima-, Umwelt-, Ernährungs- und Ressourcenpolitik ist Sicherheitspolitik. Den Rahmen deutschen Handelns bilden dabei die Agenda 2030 mit ihren Nachhaltigkeitszielen und die internationalen klima-, umwelt- und ernährungspolitischen Vereinbarungen“ (→ Bundesregierung 2023: 64). Die Kehrseite dieses Verständnisses ist allerdings, dass die SDGs zunehmend sicherheitspolitisch gedeutet werden. Dies beinhaltet die Gefahr, dass Entwicklungspolitik ihre eigenständige Legitimation verliert und primär durch die Brille eigener Interessen des Globalen Nordens betrachtet wird.

2
80

GRÜNDE FÜR DAS VERSAGEN BEI DEN SDGs UND ALTERNATIVEN

Zwei prominente Faktoren sind für die mangelnden Fortschritte verantwortlich: Erstens, multiple Krisen mit globalen Auswirkungen haben zugenommen und verstärken sich wechselseitig. Zweitens, das Vertrauen in die Logik des top-down-Ansatzes ist unbegründet. Es fehlt diesem Ansatz an lokaler Kontextualisierung, er ist bürokratisch ineffizient und läuft Gefahr, zu Korruption und mangelnder Rechenschaftspflicht auf nationaler und lokaler Ebene beizutragen. Als Alternative diskutieren wir bottom-up-Ansätze, die einige Vorteile bieten können: Sie setzen an lokalen Bedürfnissen und Wissensbeständen an und führen potenziell dazu, dass sich die Betroffenen mit Projekten identifizieren. Außerdem erhöhen sie die Resilienz von Gemeinschaften, das heißt die Handlungsfähigkeit, auf externe und interne Schocks angemessen zu reagieren und Lehren aus vergangenen Erfahrungen zu ziehen (→ Debiel et al. 2023).

Lokales Engagement
für Frieden erhöht
die Resilienz
von Gemeinschaften

Um die Verwundbarkeit zu vermindern, ist der HDP-Nexus von besonderer Bedeutung. Mit seiner Hilfe sollen humanitäre Hilfe, Entwicklung und peacebuilding besser verzahnt werden. Allerdings kann dies nur gelingen, wenn auch Strukturen der bad governance (schlechte Regierungsführung wie etwa Korruption, gesellschaftliche Ungleichheit oder Rechtsunsicherheit) politisch thematisiert und nachdrücklich bekämpft werden. Auch in der Klimapolitik muss umgesteuert werden. Hier sind strukturelle Maßnahmen wie der „Loss and Damage Fund“ konsequent mit finanziellen Mitteln auszustatten. Die diesbezüglichen Fortschritte bei der Weltklimakonferenz im Dezember 2023 (COP 28) waren erfreulicherweise maßgeblich auf das Engagement der Bundesregierung zurückzuführen.

Der Glaube
an technokratische
Lösungen muss
hinterfragt werden

Auch wenn der Entstehungsprozess der SDGs schon wesentlich inklusiver war als der der vorangegangenen MDGs (Millennium Development Goals), teilen sie doch das Grundproblem eines technokratischen und eurozentrischen Verständnisses von „Entwicklung“ durch „von oben“ gesteuerte Planungs- und Monitoringprozesse: Komplexe Realitäten, insbesondere im Globalen Süden, werden oft nicht angemessen berücksichtigt. Die Umsetzung der globalen SDGs in lokale Ziele durch Expert:innen und Eliten gilt als ineffektiv und steht im Widerspruch zu lokalen Prioritäten und oft informellen Kontexten. Transformationsprozesse lassen sich schwer von oben steuern. Um überhaupt alternative Pfade imaginieren zu können, wie trotz der hohen Komplexität globaler Herausforderungen Transformation erreicht werden kann, muss der Glaube an technokratische Lösungen hinterfragt werden.

Wie kann nun die Erreichung zentraler SDGs wieder auf die Spur gebracht werden? Partizipativere Prozesse können politischen Entscheidungsträger:innen besseren Einblick in lokale Gegebenheiten gewähren. Dadurch können im besten Fall die Prioritätensetzung erleichtert, unbeabsichtigte Folgen besser erkannt und Konfliktpotenziale reduziert werden. Damit dies funktionieren kann, müssen solche Prozesse allerdings möglichst transparent und inklusiv gestaltet werden, da auch sie sonst Gefahr laufen, bestehende Ungleichheiten lediglich zu verstärken. Um dem Anspruch der SDGs, „niemanden zurückzulassen“, gerecht zu werden, müssen insbesondere Menschen aus marginalisierten Gemeinschaften Unterstützung in Form von Wissen und Ressourcen erhalten, die sie brauchen, um effektiv mitzugestalten. Um das Ziel eines systemischen Wandels zu erreichen, gilt es, die „Lücke zwischen Reden und transformativem Handeln“ zu schließen (→ Beisheim 2023, 13; deutsche Übersetzung). Wichtig ist dafür nicht zuletzt, die Ziele im jeweiligen lokalen Kontext zu erzählen und umzusetzen.

Im Folgenden nehmen wir überzeugende Beispiele alternativer Zugänge in den Blick, die Entwicklungserfolge sowie Gewaltprävention und Konfliktbeilegung erreicht haben, und diskutieren, wie sich derartige good practices aus ihren lokalen Bezügen in andere Kontexte übertragen lassen und wo gegebenenfalls ihre Grenzen liegen.

ARMUTSBEKÄMPFUNG UND ERNÄHRUNGSSOUVERÄNITÄT IM LÄNDLICHEN RAUM

Initiativen zur Armut- und Hungerbekämpfung müssen die verschiedenen Sektoren und Ebenen von governance miteinander verschränken. Entsprechend verfolgt auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit der im September 2022 veröffentlichten Kernthemenstrategie „Leben ohne Hunger – Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme“ einen multisektoralen Ansatz, der die drei Handlungsfelder „Ernährungssicherung“, „Ländliche Entwicklung“ und „Landwirtschaft“ als komplementär begreift. Ziel ist es, das Recht auf Nahrung für alle Menschen unter Berücksichtigung der planetaren Grenzen zu verwirklichen. In Zusammenarbeit mit Partner:innen aus Regierungen, internationalen Organisationen, der

Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und der Wissenschaft will die Strategie eine Transformation der globalen Agrar- und Ernährungssysteme bewirken, sodass diese zukünftig sozial gerecht, ökonomisch, ökologisch nachhaltig sowie resilient gegen Schocks sind.

Die Strategie beinhaltet drei konkrete Maßnahmen. Als Erstes sollen lokale Ansätze zur „Selbstbefähigung“ (empowerment) marginalisierter ländlicher Bevölkerungsgruppen mit Bodeneigentums- und Nutzungsrechten verknüpft werden. Bäuer:innen sorgen für den Erhalt und die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit ihres Ackerlandes und investieren insbesondere dann in eine Intensivierung der Landnutzung, wenn ihnen das Land gehört oder sie zumindest langfristige Nutzungsrechte dafür haben. In Äthiopien wird seit 2003 nahezu landesweit die Registrierung von Ackerflächen und die Vergabe von Landtiteln für Ehepaare gemeinsam vorangetrieben. Seither wurden Böden und Gewässer deutlich besser geschützt und weit mehr Bäume, also Dauerkulturen, gepflanzt. Bäuer:innen können deswegen ihr Einkommen steigern. Darauf aufbauend unterstützt ein von der Welthungerhilfe gefördertes Vorhaben im Norden Äthiopiens die kleinbäuerlichen Betriebe beim Ressourcenmanagement und der Intensivierung der Landnutzung. Zu den Projektwirkungen befragte Bäuer:innen erklären, dass sie nunmehr drei Ernten statt nur einer pro Jahr erzielen könnten. Der erwirtschaftete Gewinn ermöglicht Investitionen, beispielsweise in die Bildung der Kinder, eine verbesserte Ernährung, den Erwerb weiteren Landes oder den Aufbau einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit, die dauerhaft aus der Armut herausführen können.

Die Unterstützung kleinbäuerlicher Betriebe zieht weitere positive Kreise

Zweitens greifen diese neuen Methoden des Anbaus oder des Ressourcenmanagements besonders gut, wenn angepasste Spar- und Kreditprodukte für die Bäuer:innen angeboten werden. Denn oft beeinträchtigen eine schwache Kapitalausstattung und ein mangelnder Zugang zu Finanzdienstleistungen die Produktivität kleinbäuerlicher Betriebe. Hier setzt die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit einem Vorhaben zur Förderung der Agrarfinanzierung im ländlichen Raum an, im Rahmen dessen Bäuer:innen ein grundlegendes Finanzwissen erhalten. Finanzinstitute werden darin unterstützt, Spar- und Kreditprodukte zu entwickeln, die auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft zugeschnitten sind. Studien in Benin und Sambia (→ vgl. Gaesing et al. 2023a; 2023b) zeigen, dass sowohl Bäuer:innen als auch Finanzdienstleister:innen die Schulungen schätzen: Sie tragen zum Abbau gegenseitiger Vorbehalte bei, sensibilisieren die Finanzinstitute für die Situation der Kleinbetriebe und verhelfen den Landwirt:innen zu fundierteren Investitionsentscheidungen. Der gezielte Einsatz von Krediten zeigt Wirkung, wenn er mit Anbaumethoden verbunden wird, die an die veränderten Klimabedingungen angepasst sind und die Bodenproduktivität steigern. Dies verhilft Kleinbetrieben zudem zu Produktivitätssteigerungen, die sich positiv auf die Einkommenssituation und die Nahrungsmittelverfügbarkeit im ländlichen Raum auswirken.

Drittens entfaltet die für Kinder wichtige Maßnahme der Schulspeisung, die international als ein Beitrag zur sozialen Sicherung gilt, ökonomische Folgewirkungen, wenn sie mit lokalen Beschaffungen verbunden und gegebenenfalls auch international unterstützt wird. Infolge der Covid-19-Pandemie erwies sich die Schulspeisung als wirksames Mittel, um Millionen Kinder aus armen Haushalten wieder zurück in die Schulen zu bringen. Spätestens mit der Gründung der „School Meals Coalition“ im Jahr 2021 steht sie auch auf der Agenda der meisten Staaten mit niedrigem und mittlerem Einkommen. In der Praxis zeigt sich, dass auf politische Deklarationen zwingend praktische Schritte zur flächendeckenden Einführung folgen müssen. Dazu zählen bindende gesetzliche Vorgaben und vor allem ein gesichertes, kontinuierlich ansteigendes Budget. Arme Staaten, die sich den Wandel von isolierten Schulspeisungsprojekten zu einem landesweiten Programm nicht sofort leisten können, bedürfen womöglich einer befristeten Geber:innenunterstützung. Parallel müssen frühzeitig Strukturen, vor allem in den Kommunen, aufgebaut werden, damit diese innerhalb weniger Jahre zumindest die benötigten Grundnahrungsmittel für alle Schulen nachhaltig bereitstellen können. Als wirkungsvoll hat sich im Vergleich zum zentralen Ankauf von Nahrungsmitteln die lokale Beschaffung erwiesen, die bäuerlichen Betrieben und dem Handel vor Ort nutzen und das Engagement und die ownership der Gemeinde fördert, wovon auch der Unterhalt der Schulen profitiert.

Schulspeisung holt
Kinder aus armen
Haushalten zurück
in die Schulen

Erfolg bei Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit im ländlichen Raum ist voraussetzungsreich. Nur Landsicherheit und eine ganzheitliche Förderung bieten für Betriebe Potenziale der Weiterentwicklung, beispielsweise eine Vermarktung im Interesse der Bäuer:innen und Investitionen in die Verarbeitung der Ernteprodukte über einen Kleinstbetrieb hinaus. Ganzheitliche Förderung meint dabei die Versorgung mit Wasser und Elektrizität, den Bau von Straßen und Wegen sowie einen guten öffentlichen Transport, Bildungs-, Fortbildungs- und Gesundheitseinrichtungen wie auch Finanzdienstleistungen. Der fortschreitende Klimawandel und der rapide Biodiversitätsverlust rücken zugleich den Schutz und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen bei der Gestaltung zukunftsfähiger ländlicher Räume in den Fokus. Das BMZ nimmt mit der Kernthemenstrategie „Leben ohne Hunger“ diese ganzheitliche Förderung des ländlichen Raums – zumindest auf dem Papier – stärker in den Blick, wird sich jedoch an der konkreten Umsetzung messen lassen müssen.

Gerade in Afrika verhindert die meist geringe Kapitalausstattung kleinbäuerlicher Betriebe nicht nur Investitionen zur Produktionssteigerung, sondern auch notwendige Anpassungsmaßnahmen an die sich verändernden klimatischen Bedingungen. Zwar sind mittlere landwirtschaftliche Betriebe mit einer effizienten Produktion in vielen afrikanischen Ländern auf dem Vormarsch, diese werden jedoch häufig von Politiker:innen, Verwaltungsfunktionär:innen oder Lehrer:innen aufgebaut, die nicht primär von der Landwirtschaft abhängig sind. Zudem manifestieren vielerorts diskriminierende Gesetze und soziale Normen Geschlechterungleichheiten, die es Frauen in der Regel erschweren, ihr Potenzial voll auszuschöpfen. Die 2023 vorgelegte neue Afrikastrategie

des BMZ mit dem Titel „Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten“, die die paternalistisch anmutende Vorgängerstrategie „Marshallplan mit Afrika“ ablöste, enthält mit Blick auf die Bekämpfung von Armut und Ernährungsunsicherheit viele solide Anliegen. Sie reichen von einer Stärkung der Zivilgesellschaft über Hungerbekämpfung bis hin zum Ausbau der Produktion von grünem Wasserstoff. Wenngleich die Strategie des BMZ afrikanische Freihandelsabkommen unterstützt, hält das Papier allerdings an den stark kritisierten Handels- und Investitionsabkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und afrikanischen Ländern (EPAs) fest, die Letztere wirtschaftlich benachteiligen.

PEACEBUILDING UND DER NEXUS ZWISCHEN HUMANITÄRER HILFE, ENTWICKLUNG UND FRIEDEN

Im Bereich des peacebuilding werden top-down-Ansätze häufig auf lokaler Ebene als unangepasst oder gar als von außen auferlegter Zwang wahrgenommen. Umso wichtiger ist es, Akteur:innen vor Ort einzubeziehen und zu unterstützen. Entsprechend gibt es auf internationaler Ebene Bemühungen, die Eigenverantwortung und Handlungsfähigkeit lokaler Akteur:innen in den Mittelpunkt zu stellen. Trotz dieses local turn (→ Mac Ginty/Richmond 2013) überwiegen in der Praxis weiterhin top-down-Ansätze, was nicht nur eurozentrisch und bevormundend ist, sondern häufig auch ineffektiv. Für die Friedenskonsolidierung spielen lokale Institutionen und Traditionen der alltäglichen Konfliktbearbeitung eine zentrale Rolle. Wenn, wie etwa im Friedensprozess im Norden Ghanas → 25/84, ein hohes Maß an Verantwortung bei Akteur:innen auf Gemeindeebene liegt, können lokale Prozesse der Versöhnung und des Vertrauensaufbaus im Mittelpunkt stehen.

Im peacebuilding überwiegen noch immer die top-down-Ansätze

25 Lokale Friedenskomitees im Norden Ghanas

Besonders die drei nördlichsten Regionen Ghanas sind in den vergangenen Jahrzehnten Schauplatz gewaltsamer Konflikte geworden. Diese Auseinandersetzungen – über Nachfolgeregelungen traditioneller Autoritäten (Chiefs) und über Ressourcen wie Land – sind durch Friedensabkommen beigelegt worden. Bei der Erhaltung des Friedens auf lokaler Ebene spielen örtliche Friedenskomitees (Local Peace Committees, LPCs) eine wichtige Rolle. Sie setzen sich zusammen aus Menschen, die vor Ort leben und von den Konflikten betroffen sind. Zum Teil entstanden sie aus Eigeninitiative der Bewohner:innen, aber auch Nichtregierungsorganisationen (NROs) oder die katholische Kirche spielten bei der Gründung eine

Rolle. Durch ihre Vertrautheit mit der lokalen Situation und den Problemen sowie durch persönliche Kontakte können die Mitglieder Konfliktpotenziale frühzeitig erkennen. Die LPCs agieren auch als Schlichter in gewaltfreien Auseinandersetzungen. Sie sind daher ein wichtiger Teil eines Frühwarnsystems aus staatlichen und nicht-staatlichen Strukturen, in denen persönliche Kontakte eine zentrale Rolle spielen. Für die anhaltende Informationsbeschaffung und Verifizierung sind Motorräder, Benzin oder mobile Daten notwendig – Ressourcen, über die die LPCs nicht durchgängig verfügen. Daher sind sie in ihrem Bestehen auf externe Unterstützung angewiesen.

26 Bottom-up-Friedensprozesse in Nordkenia und dem Südsudan

In Nordkenia, in Marsabit County an der Grenze zu Äthiopien, haben Viehhirt:innen gegen Ende der zweieinhalbjährigen Dürre im Jahr 2022 begonnen, Friedenstreffen zwischen zuvor verfeindeten ethnischen Gruppen zu organisieren. Das Ziel war, nach der Dezimierung ihrer Viehbestände durch die Dürre und nach Monaten andauernder Kämpfe im ländlichen und städtischen Raum Marsabits, wieder friedlich zusammenzuleben und wirtschaftliche Tätigkeiten aufnehmen zu können. Regional tätige Friedensorganisationen, die internationale Finanzierung erhalten, unterstützten diese lokalen

Initiativen und tragen so zu längerfristigen Friedensprozessen bei. Im Südsudan, wo nach dem 2018 vereinbarten nationalen Friedensabkommen nach wie vor bewaffnete Konflikte in vielen Regionen vorherrschen, konnte 2022 die eskalierende Gewalt in Unity State im Norden des Landes durch eine lokale Friedenskonferenz eingedämmt werden. An dieser Konferenz nahmen die Konfliktparteien der Region teil ebenso wie staatliche Institutionen und Regierungsvertreter:innen, internationale Organisationen und die United Nations Mission in South Sudan (UNMISS).

Ein positives Beispiel für eine Friedensmission, in der internationale Akteur:innen lokal gesteuerte Friedens- und Versöhnungsprozesse flexibel unterstützten, ist die in Bougainville. In den 1990er Jahren wurde die Insel im Pazifik von einem Gewaltkonflikt um die Sezession von Papua-Neuguinea erschüttert. Der Schwerpunkt dieser verhältnismäßig kleinen, unbewaffneten Missionen (in Form einer UN Monitoring Mission und einer regionalen Peace Monitoring Group) lag nicht so sehr im Aufbau von Institutionen. Vielmehr ging es darum, die lokal üblichen Versöhnungszeremonien zu ermöglichen und Vertrauen aufzubauen – gegebenenfalls auch mit Mitteln, die über die Mandate der Missionen hinausgingen. Ein solcherart gestaltetes peacebuilding geht über einen Ansatz lokaler Partizipation und ownership hinaus, der das Lokale nach wie vor als Mittel zum Zweck, gegebenenfalls auch als Hindernis für den Frieden, betrachtet. Es zielt auf eine bewusst dialogische Friedensförderung, die kulturell sensibel, selbst-reflexiv und lokal verbunden ist (→ Boege und Rinck 2019). Neben derartigen Erfolgsgeschichten weisen eine Reihe internationaler Einsätze aber auch gemischte Bilanzen auf. Zunehmend erfahren VN-Missionen Kritik und Widerstand, wie zum Beispiel in der Demokratischen Republik Kongo. Hinzu kommt, dass die VN kaum mehr neue Friedensmissionen mandatieren. Damit einher geht die steigende Bedeutung afrikanischer Regionalorganisationen. So wurden 2022 vier von fünf neuen Friedensmissionen von afrikanischen Regionalorganisationen eingesetzt.

Gemeinhin wird angenommen, dass regionale Friedensbemühungen aufgrund ihrer geografischen und kulturellen Nähe eine höhere Akzeptanz in den betroffenen Gesellschaften genießen. Neue Forschungsdaten zur lokalen Wahrnehmung von Interventionen der Afrikanischen Union (AU) und der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) in Burkina Faso (2014/15) und Gambia (seit 2016) zeichnen jedoch ein komplexeres Bild (→ Witt et al. 2024): Die Interventionen sind vor Ort umstrittener als angenommen; sie werden als parteiisch, zu spät oder zu invasiv kritisiert. In beiden Ländern zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen den Perspektiven der Eliten und jenen der gewöhnlichen Bürger:innen. Letztere schätzen insbesondere die Wieder-

herstellung des „normalen Lebens“, kritisieren aber auch, dass die Missionen vor allem Lösungen für Eliten schaffen und die vielfältigen Lebensrealitäten der Bevölkerung ignorieren. Bisher wird sowohl in der strategischen Planung als auch in der Evaluierung von Missionen wenig auf lokale Perspektiven geachtet. Das sollte sich ändern. Denn wird die Kritik aus der Bevölkerung ignoriert, führt dies zu Ablehnung und Widerstand. Werden Bedenken hingegen durch Erwartungsmanagement oder alltägliche zivil-militärische Aktivitäten – wie etwa gemeinsames Fußballspielen oder Lebensmittelspenden zum Fastenbrechen im Ramadan – präventiv adressiert, kann sich die öffentliche Akzeptanz (auch nachträglich) zum Positiven verändern.

Beim peacebuilding sollten im Sinne hybrider governance lokale Autoritäten, nationale Institutionen und internationale Organisationen berücksichtigt werden. Auch die Verknüpfung mit humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist wünschenswert. Im Nachgang der Veröffentlichung der SDGs im Jahr 2015 gab es die große Hoffnung, dass diese stärkere Verzahnung gerade im Hinblick auf SDG 16 Fortschritte bringen könnte. Auf dem World Humanitarian Summit 2016 verpflichteten sich internationale Hilfsorganisationen, allen voran die VN Institutionen, auf eine neue Arbeitsweise („New Way of Working“), die seitdem als HDP-Nexus bekannt ist (→ Debiel et al. 2023). In den letzten Jahren wurde der HDP-Nexus-Ansatz vor allem von VN Organisationen und Geberländern vorangetrieben. Auch das BMZ und das Auswärtige Amt (AA) haben den HDP-Nexus in ihre Strategien einbezogen.

Der HDP-Nexus-Ansatz wird jedoch auch kritisiert. Zum einen verknüpfen staatliche Geber:innen wie die EU den HDP-Nexus-Ansatz im Sinne eines integrierten Ansatzes mit Stabilisierungs- und sicherheitspolitischen Maßnahmen. Dies birgt die Gefahr der Vereinnahmung für sicherheitspolitische Interessen. Zum anderen wird der Ansatz in vielen Kontexten als top-down-Ansatz wahrgenommen, der staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen wenig Mitsprache und Gestaltungsspielraum lässt. Letzteres ist auch vor dem Hintergrund problematisch, dass neben der besseren Koordination das Bestreben einer „Lokalisierung“ im Vordergrund dieser Agenda steht (→ Müller-Koné et al. 2024). Lokale Hilfs- und Friedensorganisationen sollten bis 2020 25 % der internationalen Hilfsgelder direkt erhalten und verwalten und damit gestärkt werden – bisher sind es allerdings weiterhin nur 1,2 % (→ Development Initiatives 2023).

Tatsächlich sind lokale Friedensorganisationen und -initiativen von großem Wert, gerade im Sinne des Do No Harm-Prinzips, demzufolge externe Einflussnahme selbst bei bestem Willen Schaden anrichten und sogar zur Verschärfung von Konflikten beitragen kann. Da sie die Hintergründe der Konflikte und die politischen und sozialen Sensibilitäten gut kennen, können sie lokale Kontext- und Konfliktanalysen übernehmen, die Teil der guten Praxis im Sinne des HDP-Nexus sind. In der Praxis internationaler Hilfsorganisationen fehlen diese aber immer noch häufig oder sind zu unspezifisch. Gleichzeitig sind lokale Akteur:innen häufig besser in der Lage, kontextspezifisch angepasste Friedensaktivitäten zu gestalten. Ihnen kommt somit eine große Bedeutung in Bottom-

Up-Friedensprozessen zu, die in weiten Teilen Afrikas eine wichtige Rolle bei der Eindämmung von bewaffneten Konflikten spielen.

Die lokale Dimension ist zudem bedeutsam für die Vorbeugung dschihadistischer Gewalt, etwa in Westafrika. Entsprechende Bemühungen müssen transnational vernetzt sein, um erfolgreich sein zu können, da sich der Dschihadismus insbesondere über Grenzregionen ausbreitet. Mali ist ein prominentes Beispiel. Seit dem Kriegausbruch im Jahr 2012 haben dschihadistische Gruppen, aktuell insbesondere Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM) und der Islamische Staat, einen rasanten Aufstieg erlebt und sich rasch nach Niger und Burkina Faso ausgebreitet. Diese Gruppen nutzen aus, dass die betroffenen Staaten ihr Territorium nicht effektiv kontrollieren und die Grenzen daher extrem durchlässig sind. Hinzu kommt, dass sie ethnische Konflikte um den Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen für ihre Zwecke instrumentalisieren. Nicht zuletzt trägt die stark wachsende Jugendbevölkerung ohne Perspektiven dazu bei, dass sie recht einfach Kämpfer rekrutieren können → 1/56–57.

In der Sahelzone breitet sich dschihadistische Gewalt immer weiter aus und droht, auch auf die benachbarten Küstenstaaten wie Ghana, Benin, Togo oder Côte d'Ivoire überzugreifen. Im Raum steht die Befürchtung, dass militant-islamistische Gruppen lokale intra- und inter-ethnische Spannungen, die etwa im Norden Ghanas zu beobachten sind, für Rekrutierungszwecke nutzen könnten. Vorschnelle Spekulationen über die dschihadistische Infiltrierung lokaler Konflikte sollten jedoch vermieden werden, da das Framing einzelner lokaler Gemeinschaften als potenzielle Verbündete dschihadistischer Gruppen das Risiko birgt, repressive staatliche Maßnahmen hervorzurufen, die einen Nährboden für extremistische Mobilisierung erst schaffen.

Im Jahr 2017 vereinbarten mehrere der genannten Küstenstaaten und Burkina Faso im Rahmen der Accra Initiative, im Kampf gegen den transnationalen Extremismus systematisch zu kooperieren. Ziele waren ein besserer Austausch von Informationen und die militärische Sicherung von Grenzgebieten. Für die wirksame Prävention dschihadistischer Rekrutierung ist aber auch die Schaffung sozio-ökonomischer Perspektiven für marginalisierte Bevölkerungsgruppen in den grenznahen Regionen von zentraler Bedeutung. Schließlich besteht eine der Hauptstärken der Dschihadist:innen darin, junge Menschen zu rekrutieren, die keine Aussicht auf eine nachhaltige Verbesserung ihrer Lebensbedingungen haben. Zudem lässt sich feststellen, dass Dschihadistengruppen schwer oder gar nicht mehr zu bekämpfen sind, wenn es ihnen gelingt, sich in lokale Gemeinschaften zu integrieren und deren Schutz zu erhalten. Einen vielversprechenden Ansatz bietet vor diesem Hintergrund das von der ivoirischen Regierung im Jahr 2020 aufgelegte Programm „PSGouv2“, das unter anderem darauf abzielt, die Jugendarbeitslosigkeit im Norden des Landes mittels Ausbildungsmaßnahmen und der Vergabe vergünstigter Kredite zu bekämpfen.

Lokale Friedensinitiativen und -mechanismen, inklusive Konfliktregelung oder ein dialogorientiertes peacebuilding stoßen jedoch auch an ihre Grenzen. Erstens können durch lokale Gruppen getragene Friedensinitiativen zwar zur Konfliktlösung und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen. Sie können aber keinen Frieden garantieren, wenn die Regierung bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen verfeindeten Gruppen nicht unterbindet oder selbst in Kämpfe mit diesen Gruppen verwickelt ist. Zweitens gibt es keinen dauerhaften Frieden ohne Gerechtigkeit, Versöhnung und Wiedergutmachung. Lokale Friedensprozesse und Konfliktlösungsmechanismen kommen hier an ihre Grenzen, wenn etwa bewaffnete Gruppierungen für gezielte Tötungen, die Zerstörung von Häusern und die Plünderung von Hab und Gut nicht verantwortlich gemacht werden (können). Drittens erschwert das mangelnde Vertrauen in politische Eliten die Integration von top-down- und bottom-up-Ansätzen im Sinne einer hybriden Friedenssicherung. In Gemeinden, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, bestehen oftmals weit verbreitete Zweifel an der Fähigkeit und Bereitschaft des Staates (sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene), sie wirksam zu unterstützen und im Interesse der lokalen Gemeinschaften zu handeln. Trotz der Zweifel daran, dass sich Staaten und regionale Organisationen gegen bewaffnete Gruppen durchsetzen können, erwarten lokale Gemeinschaften weiterhin eine konsequente und effektive Regierungsführung.

Viertens wird Macht und Verantwortung häufig nur unzureichend an lokale Akteur:innen und Institutionen übertragen. Ein Grund dafür ist, dass externe Akteur:innen lokale Organisationen oftmals als parteiisch, korruptionsanfällig und unfähig erachten, während internationale Organisationen als unparteiisch und weniger korruptionsanfällig angesehen werden. Studien und Konsultationen haben gezeigt, dass diese ungleichen Machtstrukturen auch ein koloniales Erbe sind und sich beispielsweise in einem „White Saviour“ Komplex fortzuschreiben, in dem sich internationale „westliche“ Organisationen als „Retter“ befähigt sehen, andernorts Frieden zu stiften und Hilfen zu leisten. Mithin geht es auch um die Dekolonialisierung der internationalen Strukturen (→ Müller-Koné et al. 2024). Fünftens kann selbst ein relationales peacebuilding strukturelle Machtverhältnisse zwischen Intervent:innen und lokaler Bevölkerung sowie innerhalb patriarchalischer Gesellschaften nicht einfach überwinden.

Nichtsdestotrotz besteht in der Förderung lokaler Friedensinitiativen und -organisationen ein großes Potenzial. Es gibt viele Beispiele für gute Praxis, die auf die eben genannten Schwächen und Begrenzungen reagiert. So leisten etwa feministische Ansätze der Friedenskonsolidierung einen Beitrag zu positivem Wandel, ob durch die kreative Arbeit mit Exkombattant:innen mit dem Ziel der Versöhnung und Heilung, durch die Arbeit mit ehemaligen jugendlichen Gewalttäter:innen als peace champions für Deradikalisierung oder durch die Arbeit feministischer Männernetzwerke zur Transformation von Männlichkeitsverständnissen (→ Balbon et al. 2023). Internationale Akteur:innen können dies unterstützen. Doch das erfordert eine kontextsensible Strategie und eine nachhaltige und flexible Form der Unterstützung, die lokalen, weniger professionalisierten Gruppen Vertrauen schenkt und bestehende feministische Netzwerke unterstützt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Analyse der ausgewählten SDGs führt vor Augen, dass eine Hinwendung zu lokalen Ansätzen dringend geboten ist. Lokalen Organisationen und Initiativen – und damit können auch formalisierte Nichtregierungsorganisationen (NRO) und staatliche Institutionen gemeint sein – wird aufgrund von Vorurteilen und internationalen Machtungleichgewichten zu wenig Verantwortung für Friedens-, Entwicklungs- und humanitäre Arbeit übertragen, wie im Kontext der HDP-Nexus-Debatte deutlich wird. Doch diese bottom-up-Strategien können an begrenzten finanziellen Ressourcen und etablierten gesellschaftlichen Macht-hierarchien scheitern; ebenso wie an korrupten Akteur:innen, die es auf lokaler wie inter-nationaler Ebene gibt.

Wir plädieren für einen komplementären Ansatz, der lokale Strukturen zwar in den Vorder-ground stellt, diese jedoch in nationale Sicherungssysteme und internationale Unterstüt-zungsstrukturen einbettet und versucht, Machtungleichwichte zwischen und unter inter-nationalen, nationalen und lokalen Akteur:innen auszugleichen. Diese hybride governance berücksichtigt sowohl die formalen staatlichen Strukturen und internationalen Organisa-tionen als auch gesellschaftliche Institutionen, die in Gebieten begrenzter Staatlichkeit oft die soziale Realität der Menschen bestimmen (→ Debiel/Dombrowski 2023).

Gegenüber herkömmlichen Konzepten fragiler Staatlichkeit, die eher auf die Defizite von Ordnungen als auf reale Funktionsweisen und Möglichkeiten schauen, stellt die Debatte um hybride governance trotz einiger Schwachstellen einen Fortschritt dar. Wichtig ist, dass sie neben der lokalen und nationalen Ebene auch die internationale und transnatio-nale Dimension einbezieht. Die globale Unterstützung ist dabei nicht zuletzt aufgrund des lokalen Ressourcenmangels oftmals unerlässlich. Deswegen müssen die deutlichen Kürzungen in BMZ- und AA-Haushalt für 2024 kritisch gesehen werden. Zugleich ist klar, dass sich allein mit zusätzlichen Ressourcen zentrale Entwicklungs- und Friedensprobleme nicht lösen lassen. Stattdessen müssen diese Ressourcenzuflüsse mit lokalen und natio-nalen Strukturen abgestimmt und eng an Kriterien der Rechenschaftspflicht gekoppelt werden. Nur so lässt sich auch in umfassender Weise das Do No Harm-Prinzip umsetzen.

Um eine echte, lokal geführte Lokalisierung und eine Ermächtigung lokaler Organisationen und von Krisen Betroffener zu erreichen, müssen internationale Akteur:innen darauf hinar-beiten, dass Machtungleichgewichte zwischen internationalen Geber:innen und Hilfsorgani-sationen und lokalen Organisationen reduziert und Machthierarchien innerhalb gewaltbetrof-fener Gesellschaften ausgeglichen statt verstärkt werden. Einen ersten sinnvollen Schritt stellt etwa das vom niederländischen NRO-Dachverband Partos entwickelte „Power Awareness Tool“ dar. Es zielt darauf ab, ein Bewusstsein für die multiplen Machtungleichheiten zu schaffen, indem Organisationen systematisch erfassen können, inwieweit die Partner:innen in Entscheidungsprozesse entlang des Projektmanagementzyklus einbezogen sind. Eine Analyse dieser Machtungleichheiten ist die Voraussetzung für die Einleitung eines transpa-renten und inklusiven Transformationsprozesses, der tatsächlich „niemanden zurücklässt“.

1 <https://willy-brandt.de/willy-brandt/reden-zitate-und-stimmen/zitate/>
(abgerufen am 17.03.2024).

Autor:innen

2

90

Sophia Birchinger

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Frank Bliss

INEF – Kooperationspartner

Prof. Dr. Tobias Debiel (Koordination)

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

Dr. Karin Gaesing

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

Dr. Boubacar Haidara

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Birgit Kemmerling

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Marie Müller-Koné

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Patricia Rinck (Koordination)

Universität Duisburg-Essen

Carolin Rosenberg

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

Jannis Saalfeld

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

Prof. Dr. Conrad Schetter

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Jasmin Schmitz

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

Dr. Antonia Witt

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

- Balbon, Niklas/Habte, Fennet/Rotmann, Philipp/Friedrich, Julia/Christiansen, Younna* 2023: Building Peace, the Feminist Foreign Policy Way. Good Practices (Report Global Public Policy Institute [GPPi]), Berlin.
- Beisheim, Marianne* (Hrsg.) 2023: Country-Level Politics around the SDGs. Analysing Political Will as a Critical Element of the Mid-Term Review of the 2030 Agenda and the SDGs (SWP Research Paper 7, Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin.
- Boege, Volker/Rinck, Patricia* 2019: The Local/International Interface in Peacebuilding: Experiences from Bougainville and Sierra Leone, in: *International Peacekeeping* 26: 2, 216–239.
- Bundesregierung* 2023: Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, Berlin, in: <https://www.bmvg.de/resource/blob/5636374/38287252c5442b786ac-5d0036ebb237b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf>; 06.02.2024.
- Debiel, Tobias/Dombrowski, Stephan* 2023: Hybrid Political Orders in Fragile Contexts, in: Carment, David/Samy, Yiagadeesen (Hrsg.): *Handbook of Fragile States*, Cheltenham & Northampton, 137–151.
- Debiel, Tobias/Dombrowski, Stephan/Haidara, Boubacar/Meininghaus, Esther/Noesselt, Nele/Radtke, Katrin/Saalfeld, Jannis/Schetter, Conrad/Schlüsing, Carina/Schmitz, Jasmin/Vüllers, Johannes/Weller, Daniel* 2023: Verwundbarkeit und Resilienz im Zeichen multipler Krisen/Nachhaltiger Frieden, in: *BICC/HSEK/INEF/IFSH* (Hrsg.): *Friedensgutachten 2023*, Bielefeld, 65–83.
- Development Initiatives* 2023: Global Humanitarian Assistance Report 2023, in: <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2023>; 06.02.2024.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)/International Fund for Agricultural Development (IFAD)/United Nations Children's Fund (UNICEF)/World Food Programme (WFP)/World Health Organization (WHO)* 2023: The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, Agrifood Systems Transformation and Healthy Diets Across the Rural–Urban Continuum, Rome, <https://doi.org/10.4060/cc3017en>; 12.03.2024.
- Gaesing, Karin/Ache, Mika/Rosenberg, Carolin* 2023a: SAMBIA: Förderung der Agrarfinanzierung, in: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) AVE-Good-Practice-Reihe 28/2023, Duisburg.
- Gaesing, Karin/Bliss, Frank/Agbobatinkpo-Dahoun, Candide/Dahoun, Maxime* 2023b: Die Situation der Agrarfinanzierung in Benin. Bedarf, Herausforderungen und Akteure, (AVE-Studie 33/2023: Wege aus Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen), Duisburg.
- Institute for Economics and Peace (IEP)* 2023: Global Peace Index 2023. Measuring Peace in a Complex World, in: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/06/GPI-2023-Web.pdf>; 22.02.2024.
- Kemmerling, Birgit/Schetter, Conrad/Wirkus, Lars* 2022: The Logics of War and Food (In)Security, in: *Global Food Security*, 33, 1–8.
- Mac Ginty, Roger/Richmond, Oliver P.* 2013: The Local Turn in Peace Building. A Critical Agenda for Peace, in: *Third World Quarterly* 34: 5, 763–783.
- Müller-Koné, Marie/Meininghaus, Esther/Kemmerling, Birgit/Haidara, Boubacar* 2024: How Can the Humanitarian-Development-Peace Nexus Work from the Bottom Up? A Discussion Paper on Implementation Challenges from a Decolonial Perspective. Insights from Iraq, Mali and South Sudan (BICC Report), Bonn.
- UN Secretary-General* 2023: Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet. Report of the Secretary-General (Special Edition), UN Dok. E/2023/64, in: https://hlpf.un.org/sites/default/files/2023-04/SDG%20Progress%20Report%20Special%20Edition_1.pdf; 08.01.2024.
- Vereinte Nationen* 2023: Ziele für nachhaltige Entwicklung. Sonderausgabe des Berichts, in: <https://www.un.org/Depts/german/millennium/SDG%20Bericht%202023.pdf>; 20.02.2024.
- V-dem Institute* 2023: Defiance in the Face of Autocratization. Democracy Report 2023 (University of Gothenburg), in: https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf; 19.02.2024.
- Witt, Antonia/Bah, Omar M./Birchinger, Sophia/Jaw, Sait Matty/Schnabel, Simone* 2024: How African Regional Interventions are Perceived on the Ground. Contestation and Multiplexity, in: *International Peacekeeping* 31: 1, 58–86.
- World Bank* 2020: Fragility and Conflict: On the Front Lines of Fight against Poverty, in: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/publication/fragility-conflict-on-the-front-lines-fight-against-poverty>; 06.02.2024.
- World Bank* 2022: Poverty and Shared Prosperity 2022. Correcting Course, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b96b361a-a806-5567-8e8a-b14392e11fa0/content>; 08.01.2024.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

20 /75

Fortschrittsbewertung für die 17 VN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) auf der Grundlage der bewerteten Zielvorgaben 2023 oder aktuellste Daten
Vereinte Nationen 2023: Ziele für nachhaltige Entwicklung. Sonderausgabe des Berichts, <https://www.un.org/Depts/german/millennium/SDG%20Bericht%202023.pdf>, S. 8; 20.02.2024, angepasst von den Autor:innen, ©2023 Vereinte Nationen. Verwendet mit Genehmigung der Vereinten Nationen.

21 /76

Anteil der Weltbevölkerung, der von weniger als 2,15 US-\$ am Tag lebt (tatsächliche Entwicklung 2015–2019 und Fortschreibung/Prognose 2020–2030)
Vereinte Nationen 2023: Ziele für nachhaltige Entwicklung. Sonderausgabe des Berichts, <https://www.un.org/Depts/german/millennium/SDG%20Bericht%202023.pdf>, S. 12; 20.02.2024, angepasst von den Autor:innen, ©2023 Vereinte Nationen. Verwendet mit Genehmigung der Vereinten Nationen.

23 /79

Regionale Auswertung des GPI 2023 – in sechs der neun Weltregionen nahm Friedlichkeit ab
Institute for Economics and Peace 2023: Global Peace Index 2023: Measuring Peace in a Complex World, Sydney, in: <http://visionofhumanity.org/resources>; 22.02.2024.

24 /79

Verbesserungen und Verschlechterungen des GPI-Werts (2022–2023)
Institute for Economics and Peace 2023: Global Peace Index 2023: Measuring Peace in a Complex World, Sydney, in: <http://visionofhumanity.org/resources>; 22.02.2024.

3

2024 / Aufrüstung einhegen / **RÜSTUNGSDYNAMIKEN**

- 3.1** ↘ Steigende Militärausgaben und Ausbau der Rüstungsindustrie
- 3.2** ↘ Kein Trumpf? Europas nukleare Karten
- 3.3** ↘ Trends in der Rüstungskontrolle
- 3.4** ↘ Das Schlachtfeld als Testbed: Militärische Technologietrends am Beispiel des Kriegs in der Ukraine

↓ EMPFEHLUNGEN

3

94

- 1 Risikominderung als einen Weg der Rüstungskontrolle fördern** In ihrem berechtigten Beharren auf die wichtige Rolle von Rüstungskontrolle für die internationale Sicherheit sollte sich die Bundesregierung für Risikomanagement und -minderung einsetzen, um eine nukleare Eskalation zu verhindern.
- 2 Auf konventionelle Verteidigung statt nukleare Aufrüstung setzen** Anstatt Ersatz für die nukleare Abschreckung durch die USA zu suchen, sollten sich Deutschland und seine europäischen Bündnispartner auf konventionelle Verteidigungskonzepte konzentrieren.
- 3 Atomwaffentests ächten** Der Erhalt des Kernwaffenteststoppvertrags, welcher de facto ein Moratorium darstellt, liegt im deutschen Sicherheitsinteresse und muss darum aktiv gefördert werden.
- 4 Militärausgaben nicht auf Kosten friedensrelevanter Politikfelder erhöhen** Trotz der Anforderung höherer Militärausgaben infolge des Angriffskriegs gegen die Ukraine sollte die Bundesregierung auch in ihrem finanziellen Engagement für die Klimapolitik und die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (VN) nicht nachlassen.
- 5 Rüstungsindustriepolitik überprüfen** Die Anforderungen an effiziente Rüstungsbeschaffung und der Aufwuchs der Rüstungsproduktion erfordern, dass sich die deutsche und europäische Rüstungsindustriepolitik stärker auf friedens- und sicherheitspolitische als auf wirtschaftliche Ziele ausrichtet.
- 6 Rüstungsexportgesetz verabschieden** Die verstärkte Nachfrage der Bundeswehr und verbündeter Staaten vermindert die wirtschaftliche Abhängigkeit der Rüstungsindustrie von Exporten in Drittländer. Das eröffnet den Spielraum für eine restriktivere Rüstungsexportpolitik.
- 7 Normen gegen Chemie- und Biowaffen stärken** Die Bundesregierung sollte ihre gute Arbeit zu Einhegung von Chemie- und Biowaffen aufrechterhalten und trotz geopolitischen Drucks weiter substanziell an der Aufklärung von Chemiewaffeneinsätzen und der Stärkung des Biowaffen-Übereinkommens arbeiten.
- 8 Regeln für Künstliche Intelligenz (KI) entwickeln** Die Blockade bei der Regulierung militärischer KI muss überwunden werden, denn gemeinsame Standards zur Rolle des Menschen in der Kriegführung und Sicherheit militärischer KI werden dringend gebraucht. Deutschland kann Foren und Ressourcen dafür bereitstellen.
- 9 IT-Resilienz stärken** Aktuelle Konflikte zeigen, dass die Resilienz ziviler technischer Infrastrukturen deutlich gestärkt werden muss.

RÜSTUNGSDYNAMIKEN / Aufrüstung einhegen /

Der weltweite Trend zur Aufrüstung setzt sich fort. Um Abrüstung und Rüstungskontrolle steht es schlecht, neue Militärtechnologien bringen zusätzliche Herausforderungen mit sich. Die Gefahr nuklearer Eskalation besteht weiterhin und steigt. Doch trotz dieser düsteren Ausgangslage gibt es Handlungsoptionen: Sie bestehen darin, die Verstärkung militärischer Fähigkeiten sozial und ökologisch nachhaltig zu gestalten sowie die Rüstungskontrolle und die konventionelle Verteidigung weiter zu entwickeln. Dagegen ist eine stärkere nukleare Abschreckung nicht erstrebenswert.

3.1 ✓ Steigende Militärausgaben und Ausbau der Rüstungsindustrie

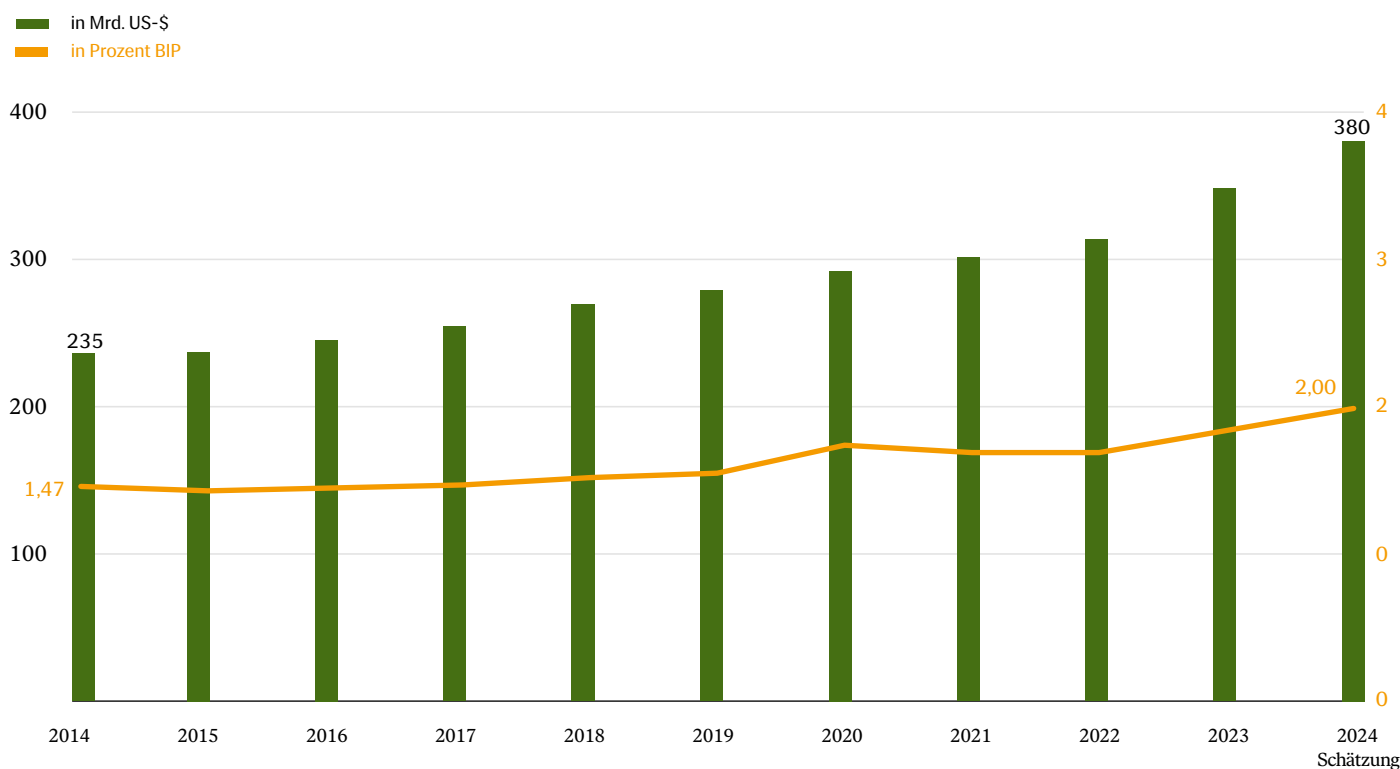
Nicht zuletzt infolge des russischen Kriegs gegen die Ukraine steigen in Europa und anderen Teilen der Welt die Rüstungsausgaben weiter deutlich an. 2023 stiegen sie in Russland real um 24 % auf 5,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Für 2024 ist ein weiterer Anstieg der Militärausgaben um 29 % auf 7,1 % des BIP geplant (→ Cooper 2023). Ein solch drastischer Zuwachs ist bei den NATO-Staaten nicht zu verzeichnen, dennoch wachsen die Ausgaben deutlich. So betrug der Anstieg für die europäischen Mitgliedsstaaten der NATO im Jahr 2023 real 8,3 % und lag bei elf der 28 europäischen NATO-Staaten über 2 % des BIP (Deutschland 1,6 %). Für 2024 haben sieben weitere Staaten angekündigt, über die 2 %-Grenze zu kommen. Dadurch steigt auch der durchschnittliche Anteil aller europäischen NATO-Staaten erstmalig seit den frühen 1990er Jahren auf über 2 % → **27/96**. Je nach Vergleichsmethode betragen die finanziellen Aufwendungen damit das Zwei- bis Vierfache der russischen Ausgaben. In allen 28 europäischen NATO-Mitgliedsstaaten überstieg der Anteil der Ausgaben für Gerät an den gesamten Militärausgaben den in der NATO vereinbarten Wert von 20 % (Deutschland 25,3 %) (→ NATO 2023). Aufgrund der zu erwartenden Folgekosten für Betrieb und Modernisierung ist dies ein deutlicher Indikator für weiter steigende Militärausgaben.

Die massiv gestiegenen Militärausgaben europäischer Staaten haben die Umsätze und Gewinne heimischer Rüstungsfirmen wachsen lassen. Besonders drastisch waren die Anstiege der Börsenwerte zahlreicher Unternehmen: bei Rheinmetall etwa zwischen Februar 2022 und Februar 2024 auf das Vierfache. Darin spiegeln sich die Erwartungen der Investoren, dass Umsätze und Gewinne weiter steigen werden. Die steigende Nachfrage der Bundeswehr und verbündeter Staaten eröffnet Chancen für eine Rüstungsindustriepolitik, die stärker auf friedens- und sicherheitspolitische, als auf wirtschaftliche Interessen ausgerichtet ist. Trotz einer Reihe von Initiativen, einschließlich solcher der Europäischen Kommission, ist die europäische Rüstungskoooperation in den letzten Jahren kaum vorangekommen. Grund dafür war, dass zahlreiche Mitgliedsstaaten darauf insistieren, mitwirkende Firmen national ausgewogen statt wirtschaftlich effizient zu beteiligen.

Die verbesserte Auftragslage mindert nun den wirtschaftlichen Druck auf Exporte in problematische Staaten außerhalb des Kreises verbündeter Staaten und eröffnet damit Spielräume für eine restriktivere Rüstungsexportpolitik. Um diese Chancen zu nutzen, bedarf es allerdings einer Neuausrichtung der zuletzt 2020 formulierten Rüstungsindustriepolitik (→ Bundesregierung 2020). Parallel sollte das im Koalitionsvertrag von 2021 angekündigte Rüstungsexportgesetz vorangetrieben werden, mit dem Ziel, Rüstungsexporte in problematische Drittländer stärker zu begrenzen. Wie eine restriktive Rüstungsexportpolitik gestaltet sein soll, wurde in einem Konsultationsprozess des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klima breit diskutiert (→ GKKE 2023).

27 Verteidigungsausgaben europäischer NATO-Staaten (Preise von 2015)

Quelle → 3 / 111



Die aktuelle Rüstungsindustriepolitik spiegelt weder die gewachsene Bedeutung der deutschen und europäischen Rüstungsindustrie noch enthält sie zukunftsweisende Strategien für die Überwindung der Stagnation europäischer Rüstungskoooperation oder für restriktive Rüstungsexportpolitik (→ Bales et al. 2021).

Der Trend der weltweiten Militärausgaben wird stark von Entwicklungen in den USA und China bestimmt: Ihr Anteil an den globalen Ausgaben beträgt in den USA 37 % und in China 14 %. China erhöhte seine Ausgaben inflationsbereinigt um etwa 4 %, die USA um geschätzte 2,8 %, wobei ein großer Anteil daran die Militärhilfe für die Ukraine ausmacht. Weltweit, ohne Europa, lag der Anstieg der Militärausgaben mit etwa 3 % zwischen diesen beiden Werten. Anfang 2024 ist schwer abschätzbar, ob der Krieg zwischen Israel und Hamas die Aufrüstung in der Region des Nahen Ostens weiter antreiben wird. Schon länger geben in dieser Region die meisten Staaten einen sehr hohen Anteil ihres BIP für das Militär aus, darunter Saudi-Arabien mit über 7 % und Katar nur knapp darunter (→ SIPRI 2023).

Militärausgaben haben erhebliche Opportunitätskosten. Sie erhöhen die Konkurrenz um Staatsausgaben, etwa für Investitionen in die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen in besonders schwierigen Lagen. Dies erschwert auch die Erreichung der Nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen (VN) → 2, auf die sich die Staaten der Welt 2015 im Rahmen der Agenda 2030 geeinigt haben. Die bisherige Bilanz, die im September 2024 auf dem „Zukunftsgipfel“ der VN beraten werden soll, ist ernüchternd. Insgesamt waren nach Feststellung der VN 2023 nur 15 % der SDGs auf dem richtigen Weg (→ Vereinte Nationen 2023). Nach Fortschritten in den 2010er Jahren ist das Agenda-2023-Ziel der Beseitigung der absoluten Armut (tägliches Einkommen von weniger als 2,15 US-\$) von 700 Mio. Menschen nicht mehr realisierbar.

Wird die finanzielle Unterstützung von Flüchtlingen aus der Ukraine herausgerechnet, nahm die offizielle Entwicklungshilfe 2022, dem letzten Jahr, für das Zahlen vorliegen, um 2 % ab (→ OECD 2023). Deutschland hatte bis 2022, trotz wachsender Militärausgaben, die Mittel für offizielle Entwicklungshilfe (Official Development Assistance) deutlich gesteigert. Allerdings sind im Finanzplan für 2023–2027 deutlich weniger Mittel für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vorgesehen → 28/97. Auch im Auswärtigen Amt sollen Mittel, etwa für Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung, deutlich gekürzt werden, wodurch das deutsche Engagement für die SDGs zu erlahmen droht.

28 Tatsächliche und geplante Ausgaben für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2022–2027)

Quelle → 3 / 111

in Mrd. €	Ist	Soll	Entwurf	Finanzplanung		
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	13,615	12,005	11,352	10,121	10,255	10,252

3.2 ✓ Kein Trumpf? Europas nukleare Karten

3
98

In der Debatte um die Aus- und Aufrüstung der Streitkräfte in Deutschland wird die nukleare Abschreckung so intensiv diskutiert wie seit dem Kalten Krieg nicht mehr. Dabei gehen die Schlussfolgerungen aus dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 weit auseinander. Die Bundesregierung betont, dass „glaubwürdige Abschreckung und Verteidigung notwendig sind, um die Sicherheit in Europa zu gewährleisten“ und „die nukleare Abschreckung der NATO glaubhaft bleiben“ müsse (→ Auswärtiges Amt 2023). Vor diesem Hintergrund fordern einige Kommentator:innen den Ausbau der Nuklearstreitkräfte der USA in Europa zur Abschreckung Russlands. Im Raum stehen eine aktive Rolle Polens in der nuklearen Teilhabe, die nukleare Bewaffnung US-amerikanischer seegestützter Marschflugkörper oder auch die erneute Stationierung von US-Atomwaffen im Vereinigten Königreich.

Angesichts der möglichen Wiederwahl Donald Trumps ist zudem eine Debatte über mögliche Alternativen zur erweiterten nuklearen Abschreckung durch die USA entbrannt – von gemeinsamen europäischen Nuklearstreitkräften über den Ausbau des französischen Nuklearpotenzials zu einer erweiterten Abschreckung für die NATO bis hin zur Entwicklung deutscher Atomwaffen. Davon ist keine Option eine tragfähige Lösung für ein sicheres und friedliches Europa. Vielmehr sind die vermeintlichen Alternativen oft widersprüchlich, unrealistisch und drohen bestehende Dilemmata zu verschärfen. Deutschland sollte sich stattdessen im NATO-Verbund auf die konventionelle Dimension der Abschreckung fokussieren.

Deutschland sollte auf konventionelle statt auf nukleare Abschreckung setzen

Was die Debatte über die US-amerikanischen Nuklearstreitkräfte in Europa mit der über eine europäische nukleare Abschreckung verbindet, ist die Befürchtung, innerhalb der NATO könnten Zonen ungleicher Sicherheit entstehen. Dies wäre demnach der Fall, wenn das in Europa stationierte US-amerikanische Nukleararsenal zu klein, ineffektiv und verwundbar wäre, um Angriffe auf alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen glaubwürdig abzuschrecken – oder gänzlich abgezogen würde. Sollten die USA diese Aufgabe nicht mehr übernehmen, bliebe die Supranationalisierung der französischen Nuklearstreitkräfte oder eine erweiterte Abschreckung durch Frankreich, vergleichbar mit den USA, die eine deutliche Aufrüstung beinhalten würde. Da nationale nukleare Abschreckung nur das jeweilige nationale Territorium abdecken würde, entstünden erst recht unterschiedliche Zonen der Sicherheit in Europa.

Forderungen nach einem Ausbau nicht-strategischer Atomwaffen gehen davon aus, dass die derzeitigen Streitkräfte nicht ausdifferenziert genug seien, um Russland von einem Angriff gegen NATO-Staaten abzuschrecken. Diese Analyse greift jedoch zu kurz. Zwar haben die NATO-Staaten unter dem Eindruck von Putins nuklearen Drohungen die Ukraine anfangs noch recht zögerlich unterstützt. Letztlich haben Putins angedrohte „Konsequenzen, die Sie in Ihrer Geschichte noch nie gesehen haben“, den Westen nicht von lebenswichtiger Unterstützung der Ukraine abgehalten. Gleichzeitig ist zu berück-

sichtigen, dass Russlands Handlungsspielraum durch die nukleare Abschreckung der NATO eingeschränkt ist. So schreckt Russland davor zurück, westliche Waffenlieferungen bereits vor der ukrainischen Grenze anzugreifen. Eine Erklärung ist, dass auch Putin eine direkte Ausweitung des Kriegs auf die NATO wegen des Risikos nuklearer Eskalation scheut (→ Lewis und Stein 2022). Sorgen, dass derzeitige Fähigkeiten nicht ausreichen, um Russland glaubhaft von einem Angriff gegen NATO-Mitgliedsstaaten abzuschrecken, stützen sich somit auf schwer überprüfbare theoretische Annahmen darüber, was Putin tatsächlich abschreckt, und entbehren einer empirischen Grundlage.

In der Vergangenheit haben die USA neue nicht-strategische Atomwaffen eingeführt um damit auszudrücken, dass sie ihre Verbündeten auch in einem auf Europa begrenzten Nuklearkrieg verteidigen würden. Die Einführung des W76-2 Sprengkopfs für seegestützte ballistische Raketen entstand etwa aus diesem Motiv. Fraglich bleibt jedoch, was ein solches Symbol wert ist, wenn ein US-Präsident als Oberbefehlshaber selbst die Glaubwürdigkeit der Sicherheitsversprechen der Vereinigten Staaten unterminieren würde. Bereits die erste Amtszeit von Trump beförderte eine Debatte über Alternativen zur erweiterten nuklearen Abschreckung durch die USA.

Die Errichtung eines Abschreckungsschirms für die Europäische Union (EU) dürfte der am wenigsten realistische Ansatz sein. Diese Idee würde die Supranationalisierung der Verteidigungspolitik erfordern und damit die Transformation der EU in einen Bundesstaat. Mit gemeinsamen Streitkräften wäre zwar das Problem der Zonen ungleicher Sicherheit innerhalb der EU gelöst. Jedoch sind eine solche Transformation der EU und die Übertragung der Kommandogewalt über Nuklearstreitkräfte an Brüssel auf absehbare Zeit unrealistisch.

Andererseits könnte Frankreich die Vereinigten Staaten als nukleare Schutzmacht ablösen. Auch hier bleibt eine Reihe drängender Fragen: Erstens ist nicht ersichtlich, dass Paris den Anspruch hat, europäische Schutzmacht zu sein. Zweitens könnte Frankreich sein derzeitiges Abschreckungspotenzial als unzureichend für diese Rolle ansehen. Ein signifikanter Ausbau des französischen Arsenal und etwaige Stationierungen in zentral- und ostmitteleuropäischen NATO-Staaten würden aber massive Investitionen erfordern. Frankreich dürfte im Gegenzug von Bündnispartnern finanzielle und politische Kompensationen einfordern und trotzdem allein über den Einsatz von Nuklearwaffen entscheiden wollen. Insbesondere für die östlichen NATO-Mitglieder ergäbe sich die Frage, ob sie sich eher auf französische als auf US-amerikanische Sicherheitsversprechen verlassen wollen. Frankreichs Politik gegenüber Russland hat in der Vergangenheit dort wiederholt Irritationen ausgelöst. Die Zweifel an der langfristigen Glaubwürdigkeit möglicher Sicherheitsversprechen werden auch durch die Befürchtung einer möglichen rechtspopulistischen Präsidentschaft in Frankreich genährt.

Eine deutsche Entscheidung, eigene Atomwaffen zu entwickeln, wäre hingegen nicht nur eine technische Herausforderung, sondern mit erheblichen rechtlichen und politi-

schen Nachteilen verbunden. So hat Deutschland in zwei völkerrechtlichen Verträgen seinen Verzicht auf Atomwaffen erklärt: im Zwei-Plus-Vier-Vertrag und im Nichtverbreitungsvertrag (NVV). Die Kündigung des Zwei-Plus-Vier-Vertrags würde auch Deutschlands völkerrechtliche Grundlage seiner vollständigen nationalen Souveränität infrage stellen. Mit Austritt aus dem NVV würde sich Deutschland neben Nordkorea einreihen, das als bisher einziger Staat 2003 aus dem Vertrag austrat. Deutschland würde dem Nichtverbreitungsregime schaden und verlöre seine Glaubwürdigkeit bei der Schaffung und Einhaltung internationaler Normen.

Nicht zuletzt würde diese Variante das Problem von Zonen ungleicher Sicherheit nicht lösen, sondern verschärfen, da sie vor allem Angriffe auf deutsches Territorium abschrecken und die Solidarität in NATO und EU untergraben würde. NATO-Staaten, die wenig von Deutschland als Atommacht halten, dürften sich von Berlin auf seinem Weg zur Bombe abwenden, sodass es bis zum weit in der Zukunft liegenden Erreichen einer gesicherten Zweitschlagfähigkeit in einer prekären Lage wäre.

Alle Modelle rein europäischer nuklearer Abschreckung sind unwahrscheinlich, widersprüchlich und können Probleme verschärfen

Wie gezeigt, sind alle diese Modelle unwahrscheinlich, widersprüchlich oder können Probleme sogar verschärfen. Auch ignorieren sie die konventionelle Dimension von Abschreckung und Verteidigung im Bündnis, obwohl Deutschland dazu noch am meisten beitragen kann. Hier wäre an Modelle konventioneller Verteidigung zu denken, die durch Dispersion (Verteilung) im Raum weniger anfällig für nukleare Gefechtsfeldwaffen sind und weitestgehend selbstständig von den europäischen Bündnispartnern umgesetzt werden können (siehe dazu bereits → Friedensgutachten 2023). Dies wäre ein Beitrag zur Lastenteilung im Bündnis und würde die weitere politische und militärische Aufwertung von Atomwaffen vermeiden.

3.3 ✓ Trends in der Rüstungskontrolle

OPTIONEN FÜR DIE NUKLEARE RÜSTUNGSKONTROLLE

Unter den Bedingungen von Großmachtrivalität werden Abschreckung und Verteidigung den Raum für die Rüstungskontrolle definieren. Das heißt, es wird auf absehbare Zeit nicht um Abrüstung gehen, sondern um die Stabilisierung von Rivalität. Eine effektive Rüstungskontrollpolitik muss diese Lage anerkennen und proaktiv gestalten. Sie muss Abschreckung ergänzen und stabilisieren sowie teure Rüstungswettläufe einhegen.

Auf eine funktionierende Rüstungskontrollarchitektur kann sie dabei nicht mehr aufbauen. So hat Russland im Jahr 2023 den Vertrag zur Reduzierung strategischer Waffen und Trägersysteme (New START) ausgesetzt, den Rücktritt aus dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) vollzogen, die Ratifizierung des Kernwaffenteststoppvertrags (CTBT) widerrufen, mindestens implizit mit Atomwaffen gedroht

Die Möglichkeiten für Rüstungskontrolle sind derzeit sehr begrenzt – doch in Ansätzen weiter vorhanden

und die Verlegung nicht-strategischer Atomwaffen nach Belarus angekündigt. Auch knüpft Moskau die Wiederaufnahme der Rüstungskontrolle mit den USA an einen Wandel der US-Russlandpolitik. In den USA wiederum empfahl eine Kongresskommission zusätzliche nukleare Fähigkeiten, um einen vorhergesagten Aufwuchs chinesischer Atomsprengeköpfe von heute über 400 auf über 1.000 Sprengköpfe im Jahr 2030 zu begegnen (→ Congressional Commission 2023, S. 12). Auf multilateraler Ebene endete das Vorbereitungstreffen der Überprüfungskonferenz des NVV im August 2023 in Wien ohne gemeinsame Abschlusserklärung. Hinzu kommen ein gestiegenes Interesse an einer Stärkung der erweiterten Abschreckung der USA unter US-Verbündeten sowie Sorgen vor einer nuklearen Proliferation im Mittleren Osten und in Asien.

Wegen dieser Gegebenheiten ist das erste Ziel der Rüstungskontrolle, das Risiko unbeabsichtigter militärischer Eskalationen zu mindern. Dies gilt für potenzielle Zusammenstöße zwischen der NATO und Russland im Ukrainekrieg ebenso wie für Zwischenfälle zwischen den USA und China oder anderen Atommächten. Dabei kann die Rüstungskontrolle auf Positivem aufbauen: Im März 2022 wurde ein Kommunikationskanal zwischen dem russischen und dem US-Verteidigungsministerium eingerichtet, die US-chinesische Militärkommunikation wurde im Dezember 2023 wieder aufgenommen.

Die Rüstungskontrollpolitik der Bundesregierung sollte sich daran orientieren, welche Maßnahmen insbesondere im Kontext der Konfrontation mit Russland zur besseren Risikoreduktion dienen können. Berlin könnte sich hierzu bei den Verbündeten für Zurückhaltung bei Manövern und Truppenbewegungen in der NATO-Russland-Kontaktzone einsetzen. Parallele oder unilaterale Schritte von Moskau, die ebenfalls auf eine militärische Entflechtung beider Seiten zielen, wären hilfreich, um die politischen Folgekosten eines solchen Vorgehens zu begrenzen – wobei damit wohl nicht zu rechnen ist. Zudem sollte Berlin dafür werben, dass sich die USA und Russland verpflichten, die Stationierung neuer Raketen mit kürzerer und mittlerer Reichweite in Europa zu limitieren und auf die nukleare Bewaffnung von Trägersystemen, die sowohl konventionell als auch nuklear bestückt werden können, zu verzichten. Geschähe dies nicht und würden in größerem Umfang neue Systeme – insbesondere Hyperschallwaffen – disloziert, hätte das negative Folgen für die Krisenstabilität, da die Reaktionszeit für Entscheider:innen verkürzt würde. Ferner könnte eine neue Stationierungsdebatte den Zusammenhalt der transatlantischen Partner:innen überstrapazieren. Wichtig wäre auch, das nukleare Tabu auf höchster diplomatischer Ebene konsequent zu bekräftigen, um eine Normalisierung nuklearer Rhetorik zu vermeiden. Zusätzlich sollte sich Deutschland für Gesprächskanäle mit Russland einsetzen, da gerade mit Gegner:innen ein Perzeptionsabgleich unabdingbar ist. Dazu gehört zum Beispiel, ob Struktur und Organisation der Streitkräfte oder die Einsatzszenarien für bestimmte Waffensysteme als risikofördernd wahrgenommen werden.

Plattformen für Gespräche über Risikominderung sind derzeit jedoch rar gesät. So ist der NATO-Russland-Rat aufgrund des Ukrainekriegs ausgesetzt und die Organisation für

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) paralyisiert. Umso mehr sollte Deutschland darauf drängen, dass Formate genutzt und gefunden werden, die sich zum Austausch über Verteidigungsdispositive, Militärdoktrinen und die Wahrnehmung von Risiken eignen. Zuletzt könnte die Bundesrepublik im NVV-Rahmen die Atomwaffenstaaten an ihre Abrüstungsverpflichtungen erinnern. Dass China im August 2024 den Vorsitz im P5 (Permanent 5)-Prozess der fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats übernimmt, bietet zusätzliche Chancen, um Transparenz zu Chinas Nuklearpolitik zu schaffen.

3

102

Selbst wenn diese Schritte nicht direkt in Rüstungskontrollvereinbarungen münden, können sie künftige Fortschritte vorbereiten. Sofern sich die internationale Lage etwa nach einem Waffenstillstand in der Ukraine entspannt, könnten sie durch verifizierbare Übereinkünfte ergänzt werden. Bis dahin sollte die Bundesregierung weiter fordern, dass Russland in den New START-Vertrag zurückkehrt und ihn vollständig umsetzt, indem es die ausgesetzten Inspektionen und Notifikationen wieder aufnimmt. Zudem sollten mögliche Nachfolge- oder Alternativabkommen eingefordert werden.

Doch reicht das nicht aus. Die Risiken eines Atomwaffeneinsatzes im Ukrainekrieg bleiben ebenso bestehen wie die Gefahren nicht intendierter Zwischenfälle in Ostasien. Auch fällt es den USA und Russland aufgrund der geschilderten Inspektionsproblematik zunehmend schwerer, die Anzahl der Sprengköpfe auf den Atomraketen der Gegenseite zu prüfen.

Die Welt steht an der Schwelle konventioneller und nuklearer Instabilität, in der Worst-Case-Annahmen die Planungen und Entscheidungen von Staaten bestimmen. Rüstungskontrolle muss dem entgegenwirken, indem sie Maßnahmen entwickelt, die unbeabsichtigte, möglicherweise nukleare Eskalationen verhindern und einen Rüstungswettlauf begrenzen.

Rüstungskontrolle
muss unbeabsichtigter
Eskalation entgegen-
wirken

STÄRKUNG DES ATOMWAFFENTESTVERBOTS

Auch die Entwicklungen um den Kernwaffenteststoppvertrag spiegeln eine wachsende Instabilität internationaler Abkommen. Der 1996 verabschiedete Vertrag trat zwar nie in Kraft, ist jedoch faktisch ein Moratorium für Atomwaffentests. Im Jahr 2023 zog Russland seine Ratifizierung des CTBT zurück, was es mit den USA gleichstellt, die ihn unterzeichnet, aber nicht ratifiziert haben. Zwar verpflichtet das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 Staaten schon durch die Signatur, sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck des Vertrags zuwiderlaufen, dennoch ist die russische Entscheidung als Eskalation zu werten.

Zum letzten Mal durchgeführt wurden Atomwaffentests in Russland (damals Sowjetunion) 1990, in den USA 1992, in Frankreich und China 1996 und in Nordkorea 2017. Satellitenbilder zeigen jedoch verstärkte Aktivitäten an den Teststandorten der Atom-mächte, was internationale Spannungen schürt. Brisant sind außerdem die Vorwürfe der USA gegen Russland und China, den CTBT durch sogenannte überkritische Small-

Yield-Tests zu umgehen. Diese Tests liegen unterhalb der Nachweisgrenze des CTBT-Verifikationsnetzwerkes. Jill Hruby, Leiterin der US National Nuclear Security Administration, hat bei der CTBT-Konferenz 2023 dazu aufgerufen und eingeladen, ein gemeinsames Verifikationsregime zu etablieren, um solche Aktivitäten transparent zu machen.

Der CTBT besitzt weit mehr als nur symbolischen Wert. Schätzungen der Organisation IPPNW (International Physicians for the Prevention of Nuclear War) zufolge sind allein die atmosphärischen Tests der Atommächte für zahlreiche Krebsfälle verantwortlich (→ IPPNW 2003). In Anbetracht dieser erschütternden Auswirkungen liegt es in der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, alles zu tun, um den CTBT aufrechtzuerhalten und das Tabu gegen Atomwaffentests zu wahren.

DIE VERBOTE CHEMISCHER UND BIOLOGISCHER WAFFEN: FORTSCHRITTE TROTZ FUNDAMENTALEM DISSENS

Bei den Verbotsverträgen zu Chemie- und Biowaffen zeigt sich Russland ebenfalls disruptiv, dennoch sind in einzelnen Bereichen Fortschritte möglich.

2023 markiert ein wichtiges Jahr für das Verbot chemischer Waffen (CW): So beendeten die USA im Juli des Jahres ihr jahrzehntelanges CW-Vernichtungsprogramm, in dessen Verlauf zirka 30.000 metrische Tonnen CW unter internationaler Verifikation durch die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) vernichtet wurden. Damit sind alle Vertragsstaaten des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ), die CW-Bestände an die OVCW gemeldet hatten, ihrer Abrüstungsverpflichtung nachgekommen. Dies ist ein großer Erfolg multilateraler Rüstungskontrolle.

Dessen ungeachtet bestehen weiterhin erhebliche Probleme bei der Umsetzung des CWÜ, insbesondere mit Blick auf die CW-Einsätze Syriens und Russlands und die Blockadepolitik dieser Staaten und einiger ihrer Verbündeten, die sich der Aufklärung der Einsätze durch die OVCW entgegenstellen. Vor diesem Hintergrund fand im Mai 2023 die fünfte CWÜ-Überprüfungskonferenz statt. Diese markiert nur den Schlusspunkt eines langen Prozesses, der 2022 mit der Einrichtung eines Vorbereitungsausschusses begann. Bereits während dessen Sitzungen zeigte sich der fortbestehende Dissens zwischen Russland (sowie einiger weniger Verbündeter) und einer großen, von den westlichen CWÜ-Vertragsstaaten angeführten Koalition über die CW-Einsätze Syriens und Russlands. Jede Überprüfungskonferenz enthält zwangsläufig eine Einschätzung der Vertragseinhaltung, und Russland lehnt eine kritische Bewertung von CW-Einsätzen seit der vorangegangenen Überprüfungskonferenz 2018 kategorisch ab. Dadurch zeichnete sich bereits vor der Konferenz im Mai ab, dass ein im Konsens verabschiedeter Konferenzbericht unwahrscheinlich sein würde. Der Verlauf der Konferenz bestätigte diese Erwartungshaltung: Da ein Konsens nicht erzielt werden konnte, endete die Konferenz ohne einen Bericht, der die bisherige CWÜ-Implementierung zusammenfassen oder konkrete Aufgaben der OVCW hätte zuweisen können.

Auch wenn der fundamentale Dissens zwischen Russland und der Mehrheit der CWÜ-Vertragsstaaten die Überprüfungskonferenz überschattete, nutzten einige Vertragsstaaten den Überprüfungsprozess, um Fortschritte bei konkreten Sachfragen zu erzielen. Diese betreffen vorrangig Verwaltungsfragen, wie etwa die Personalpolitik der OVCW, eine verbesserte Gender-Balance oder die Zusammenarbeit der OVCW mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen. Zu keiner dieser Fragen wurden während der Überprüfungskonferenz konkrete Entscheidungen getroffen. Stattdessen wurden sie im Nachgang zur Konferenz in den regulären Betrieb der Organe der OVCW überführt. Auch wenn Entscheidungen in diesen Bereichen den Zusammenhalt der Mehrheit der CWÜ-Vertragsstaaten befördern können, ist dadurch die Auflösung des grundsätzlichen Dissenses zwischen Russland und der Mehrheit der OVCW-Mitglieder nicht zu erwarten.

Die Entwicklungen um das Biowaffen-Übereinkommen (BWÜ) zeigen ähnliche Tendenzen. Eine Arbeitsgruppe erarbeitet seit 2023 Handlungsempfehlungen für die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Biologie, den Umgang mit relevanten wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen, mehr Transparenz, Vertrauensbildung sowie die Verifikation des BWÜ. Die Verifikation konnte bislang aus politischen Gründen nicht bearbeitet werden. In der Folge eines Politikwandels der USA und einer pragmatischeren Haltung vieler blockfreier Staaten steht sie nun erstmals seit 2001 wieder auf der Agenda. Das ist ein wichtiger Schritt. Zudem wurde in der Arbeitsgruppe deutlich, dass zwar die Vorstellungen über wesentliche Fragen weiterhin auseinanderklaffen, dass es aber auch ein breites, Regionen übergreifendes Interesse gibt, die diskutierten Themen sachlich zu bearbeiten. Konkrete Vorschläge gibt es etwa für einen globalen freiwilligen Verhaltenskodex für Biosicherheit, ein wissenschaftliches Beratungsgremium für das BWÜ sowie einen Aktionsplan zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Biologie und Biotechnologie. Die Diskussionen dazu werden fortgesetzt. Etwaige Ergebnisse werden der BWÜ-Überprüfungskonferenz 2027 zur Annahme vorgelegt.

Dieser konstruktiven Arbeitsatmosphäre stand der negative Einfluss der geopolitischen Lage gegenüber. So setzte Russland seine Desinformationskampagne zu angeblichen illegalen Biowaffenaktivitäten der USA und Ukraine fort, was die Arbeit im BWÜ beeinträchtigte. Zudem stellte Russland das etablierte Rederecht für internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteur:innen infrage und verhinderte beim BWÜ-Staaten-treffen im Dezember 2023 trotz vehementer Gegenreden zahlreicher Delegationen ihre aktive Beteiligung ebenso wie jegliche substanzielle Plenardiskussionen zu BWÜ-Themen.

Es gilt nun Wege zu finden, wie trotz der hemmenden Politik Russlands das positive Momentum der Arbeitsgruppe erhalten und auf substanzielle Ergebnisse hingearbeitet werden kann. Als traditionell aktive Unterstützerin des BWÜ mit guten Arbeitsbeziehungen in verschiedene Weltregionen kann die Bundesregierung hier eine wichtige Rolle spielen und ihr Engagement insbesondere bei der Einrichtung eines wissenschaftlichen Beratungsgremiums und zur konstruktiven Bearbeitung der Verifikationsfrage fortsetzen.

Trotz destruktiver Politik Russlands sind Fortschritte bei der Chemie- und Biowaffenkontrolle möglich

3.4 ✓ Das Schlachtfeld als Testbed: Militärische Technologietrends am Beispiel des Kriegs in der Ukraine

Russlands Krieg gegen die Ukraine wirkt sich nicht nur auf die weltweiten Rüstungsausgaben aus und macht Rüstungskontrolle und Abrüstung an vielen Stellen beinahe unmöglich – er wirkt auch als Katalysator für die Entwicklung neuer Militärtechnologien.

Der Ukrainekrieg wird militärische Entwicklungen nachhaltig prägen

Es ist inzwischen schon fast eine Plattitüde, dass der russische Krieg gegen die Ukraine zu einer Testumgebung verschiedenster neuer Militärtechnologien und taktischer und strategischer Anwendungsoptionen geworden ist. Entsprechend schauen militärische Entscheider:innen weltweit auf diesen Krieg und ziehen Lehren, die Rüstungsentscheidungen und militärische Organisationen auf Jahrzehnte beeinflussen und auch andere Konflikte nachhaltig prägen werden. Der Fokus liegt dabei auf privater Satellitentechnik, ferngesteuerten unbemannten Systemen (Drohnen), dem umfangreichen Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) und Cyber-Waffen.

DIE DROHNENDYNAMIK IN DER UKRAINE

Der Einsatz von Drohnen in der Ukraine unterscheidet sich maßgeblich von den vorherigen Einsätzen dieser Waffentechnologie und erreicht sowohl quantitativ als auch bezüglich der Einsatzszenarien eine neue Dimension.

In den 2000er und frühen 2010er Jahren wurden Drohnen fast ausschließlich in der Luft zur Aufklärung genutzt. Nur wenige Staaten verfügten über bewaffnete Varianten oder setzten diese ein. Meist handelte es sich um sogenannte Medium Altitude, Long Endurance-Drohnen (MALE) wie die türkische Bayraktar TB2 oder die amerikanische MQ-9 Reaper – also Drohnen mit großer Spannweite, Flughöhen um einige 1.000 Meter, einer Flugausdauer von zum Teil mehreren Tagen, der Fähigkeit Präzisionsbomben abzuwerfen oder Raketen abzufeuern und Kosten in Millionenhöhe. MALE-Drohnen sind relativ langsam, meist per Radar gut erkennbar und entsprechend durch klassische Flugabwehr leicht abzuwehren. Sie sind also primär für den unumkämpften Luftraum in einem asymmetrischen Konflikt konzipiert und dominierten deshalb die US-Operationen der späten 2000er und frühen 2010er Jahre.

Ihr Beitrag in einem symmetrischen Konflikt ist wegen ihrer Verwundbarkeit gering, sofern beide Konfliktseiten eine umfassende Luftabwehr aufgebaut haben (→ Calcara et al. 2022). Aufgrund russischer Nachlässigkeit konnte die Ukraine zumindest in der Anfangsphase des Kriegs solche Drohnen nutzen. Inzwischen haben aber beide Seiten reagiert, sodass große Drohnen, Kampffjets und Hubschrauber nur unter Risiko eingesetzt werden können. Neue Strategien sind nötig. So nutzt Russland günstige und technisch einfache Shahed-131 Drohne als GPS-geleitete Marschflugkörper, die in militärischer Infrastruktur oder auch in zivilen Zielen zur Explosion gebracht werden.

Zwar ist auch hier eine Abwehr technisch leicht umsetzbar, allerdings ist es wegen der zahlreichen potenziellen Ziele schlicht unmöglich, ausreichend defensive Systeme zur Verfügung zu stellen. Russland setzt Drohnen also massenhaft als Terrorwaffen ein.

Darüber hinaus haben, zunächst aufseiten der Ukraine, Kleinstdrohnen unter 25 kg Fluggewicht und Kosten von oft unter 1.000 US-\$ erheblich an Bedeutung gewonnen. Solche taktischen Drohnen mit Reichweiten um die zehn Kilometer und Schwebezeiten um eine halbe Stunde werden besonders zur Echtzeitaufklärung eingesetzt. Oft kommen sogar Hobbymodelle zum Einsatz. Die Aufklärungsdaten können dann händisch oder zunehmend auch automatisiert in Datenbanken eingetragen und an weitreichende Artillerie weitergegeben werden, sodass gegnerische Einheiten mit minimaler Verzögerung bekämpft werden können.

Kleine Drohnen können aber auch direkt mit einer freifallenden Granate bestückt werden, die Stellungen, Geschütze oder Panzer vertikal an der oft schwächsten Stelle angreift. Diese Einsatzoption wurde zuerst in den 2010er Jahren durch den Islamischen Staat (IS) im Irak gegen US-Kräfte genutzt. Viele dieser Drohnen sind inzwischen auch als Kamikaze-Modelle konzipiert und mit Sprengstoff bestückt. Gerade aufseiten der Ukraine gibt es inzwischen eine Vielzahl an Start-up-Unternehmen, die mit immer neuen Drohndesigns experimentieren – was allerdings Nachteile bei Logistik und Wartung erzeugt. Viele neue Modelle werden über eine Kamera aus der Ego-Perspektive – zunehmend mit einer Virtual Reality (VR)-Brille – gesteuert, was diesen Modellen die Bezeichnung FPV-Drohnen eingebracht hat und für First Person View steht. Speziell schnelle und wendige Varianten können so im Tiefflug präzise in ein Ziel gelenkt und dort zur Explosion gebracht werden. Sie stellen sogar für Kampfpanzer eine Gefahr dar. Drohnen werden also eher als hochpräzise Munition denn als Plattform genutzt.

2023 kamen auf beiden Seiten mehrere 10.000 dieser Drohnen zum Einsatz. Die Ukraine plant, 2024 mehr als eine Million FPV-Drohnen zu beschaffen (→ Reuters 2023). Die Abwehr kleiner Drohnen ist aufgrund der geringen Größe und Wendigkeit schwierig – was bei Soldat:innen für eine konstante extreme psychische Belastung sorgt. Zusätzlich zur physischen Abwehr, bei der mit Projektilen, Netzen und Lasern experimentiert wird, wird oft auch auf Störsender oder elektronische Kriegführung zurückgegriffen, die die Kommunikation zwischen Piloten und Drohne unterbrechen sollen. Dies funktioniert aber nur, wenn die Drohnen von Menschen gesteuert werden – was noch für die meisten Modelle gilt. Es kommt aber auch loitering munition zum Einsatz, also Drohnen, die über einem bestimmten Gebiet kreisen, nach Zielen Ausschau halten und diese dann nach menschlicher Freigabe oder gar selbstständig angreifen. Sie brauchen kaum noch menschliche Steuerung und sind weniger anfällig für elektronische Störmaßnahmen, was den Druck zu einer stärkeren Automatisierung der Systeme zeigt.

Die verbesserte Datensammlung mit Drohnen und anderen Sensoren wie Satelliten und die schnelle Auswertung dieser Daten führt immer weiter zum „gläsernen Schlachtfeld“, das schon lange Ziel militärischer Planer:innen ist. Es verändert den Krieg erheblich, indem es Reaktionen beschleunigt und die Rolle des Menschen in Entscheidungen neu definiert. Auch verhindert es, große Truppen an einer Stelle für einen Angriff zusammenzuziehen oder über das Schlachtfeld zu bewegen. Dies würde mit Drohnen und Satelliten sofort entdeckt. Stattdessen werden Drohnenangriffe aus sprichwörtlich heiterem Himmel die Norm, da sie zur Zeit nur schwer detektierbar sind. Daraus folgen Schwierigkeiten, die beide Seiten in der Offensive aktuell erfahren und die zu einem historisch überwunden geglaubten Stellungskrieg mit umfangreichen Artillerieduellen geführt hat. Hierbei spielt auch KI eine zunehmend wichtige Rolle.

KI UND CYBERATTACKEN ALS MILITÄRISCHE MITTEL

Die rasanten technischen Fortschritte im Bereich der KI und des maschinellen Lernens, insbesondere auf Basis tiefer neuronaler Netze, welche die Funktionsweise des menschlichen Gehirns nachbilden, haben ihren Weg auch in militärische Anwendungen gefunden (→ Reinhold 2021).

Aus militärischer Sicht löst KI das Problem der modernen Kriegführung, die Flut der umfangreichen Datenmengen, die durch Sensorik in Waffen- und Kontrollsystemen oder durch die Überwachung des Funkverkehrs entstehen, sinnvoll und effektiv auszuwerten und als Grundlage für menschliche Entscheider:innen aufzubereiten. Die Ukraine setzt beispielsweise Systeme wie MetaConstellation ein, um russische Truppenbewegungen zu analysieren, Kombattant:innen zu identifizieren und Operationen zu planen. Der Einsatz solcher Systeme beschränkt sich aber nicht auf die Ukraine. Im Gazastreifen setzen die israelischen Streitkräfte Berichten zufolge die KI-Systeme The Gospel und Lavender zur automatisierten Auswahl tausender möglicher Ziele, Menschen wie auch Gebäude, ein. Es ist absehbar, dass immer mehr Staaten sich die militärischen Vorteile solcher KI-Systeme und deren Versprechen besserer und schneller Entscheidungsfindungen nutzbar machen wollen.

KI löst viele Probleme moderner Kriegführung – schafft aber auch neue Herausforderungen

Auch der bereits beleuchtete Einsatz von unbemannten Fluggeräten (Unmanned Aerial Vehicles, UAVs), insbesondere Kleinstdrohnen, gewinnt durch KI-Technologie für Bildauswertung und Navigation erheblich an Schlagkraft. So hat das Pentagon 2023 das Replicator-Programm aufgesetzt, mit dem in den nächsten 18 bis 24 Monaten mehrere tausend hochgradig autonom agierende, aber günstige Kleinstdrohnen zu Abschreckung Chinas beschafft werden sollen. Sie sollen durch KI auch als Schwarm agieren können.

KI kommt aber noch an anderen Stellen zum Einsatz, zum Beispiel in der Auswertung der Live-Berichterstattung aus Kriegs- und Krisengebieten in sozialen Medien oder als Spracherkennungs- und Übersetzungstechnologie für abgehörte Funksprüche. Über diese unmittelbaren militärischen Anwendungen hinaus ermöglicht KI auch eine quanti-

tative und qualitative Ausweitung von Desinformationskampagnen. Neben der automatisierten Erstellung von textbasierten Falschnachrichten erzeugen insbesondere Deepfake-Systeme Video- und Tonaufnahmen prominenter Persönlichkeiten, deren Fälschung kaum mehr festgestellt werden kann.

Der Krieg in der Ukraine hat darüber hinaus zum ersten Mal die Rolle des Cyberspace in einem offenen, zwischenstaatlichen Krieg demonstriert. Russland griff anfangs vor allem militärische Kommunikationssysteme an, was die Ukraine aufgrund der resilienten IT-Infrastrukturen und gestärkt durch ausländische Hilfe weitgehend abwehren konnte. Seit Mitte 2022 führt Russland auch Cyberattacken auf zivile IT-Systeme einschließlich kritischer Infrastrukturen aus, was eine Eskalation des Kriegs bedeutet (→ Pacek/ Pacek 2023). Auch das ukrainische Militär zielt zunehmend auf öffentlichkeitswirksame Cyberattacken gegen zivile russische IT-Systeme, und es ist zu befürchten, dass diese gezielte Störung gesellschaftlicher Prozesse ungeachtet völkerrechtlicher Normen Nachahmung finden wird. Verbunden damit werden Cyber-Operationen in Friedenszeiten – entweder zur Informationsbeschaffung oder zur Vorbereitung militärischer Handlungsoptionen – auch zunehmend auf zivile IT-Systeme ausgeweitet.

Neben den staatlichen Akteuren waren es vor allem nichtstaatliche Gruppen auf beiden Seiten des Konflikts, die enorme und unerwartete Aktivitäten entfaltet haben. Meist ist unklar, ob und wie eng diese durch offizielle Stellen gelenkt werden. Die Herausforderung wird sein, wie deren Handlungen zukünftig eingehegt werden können, um Konfliktdynamiken zu kontrollieren, Gefährdungen der Zivilbevölkerung zu verhindern und eine internationale Ausbreitung am Krieg beteiligter Akteure zu vermeiden.

REGULIERUNGSBEDARF FÜR NEUE TECHNOLOGIEN

Neue Technologien und deren innovativer Einsatz in der Ukraine haben dazu geführt, dass sich dieser Krieg erheblich von denen der vergangenen 20 Jahre unterscheidet. Darauf sind viele europäische Armeen, inklusive der Bundeswehr, nicht vorbereitet. Dies gilt vor allem für Drohnen aller Größen, die zunehmend als Präzisionsmunition genutzt werden. Im besonders dynamischen Bereich der KI-Entwicklung ist es fraglich, ob komplette Verbote angesichts der rasanten technologischen Dynamik und der zumindest vom Militär wahrgenommenen Vorteile noch realistisch sind. Gleichzeitig trägt die massive Automatisierung der Analyse und Bewertung von Daten zu einer Beschleunigung des Kriegs bei, in der die Rolle des Menschen, der die finalen Entscheidungen trifft, mindestens fraglich ist. So deutet sich in der Ukraine an, was kritische Beobachter:innen seit Jahren befürchten: Der umfangreiche Einsatz von KI beschleunigt Entscheidungsfindung und Kriegführung, was in zukünftigen Krisen destabilisierende Effekte haben kann. Internationale Gespräche zu einer Regulierung sind ins Stocken geraten, während die technischen Entwicklungen zeigen, wie dringend gemeinsame Mindeststandards zur Rolle des Menschen in der Kriegführung und Sicherheit militärischer KI gebraucht werden.

Der Einsatz von KI beschleunigt Entscheidungsfindung und Kriegführung, was in Zukunft destabilisierende Effekte haben kann

Besonders besorgniserregend ist schließlich der Trend, mit neuen Waffen zivile Infrastrukturen anzugreifen, sei es mit Drohnen oder „Cyberwaffen“. Während ein umfassender Schutz gegen Drohnenangriffe nicht möglich ist, kann zumindest im Cyberbereich die Resilienz ziviler Infrastrukturen – wie auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie gefordert – gestärkt werden, ohne dass dies als offensive Maßnahme wahrgenommen wird.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine wirkt sich auf die internationalen Rüstungsdynamiken aus. Zu Beginn des Kriegs stieg die Gefahr eines Atomwaffeneinsatzes enorm an. Auch wenn die Eintrittswahrscheinlichkeit seitdem gesunken sein mag, ist sie keinesfalls gebannt. Ein solcher Schlag hätte verheerende Folgen – auch für Deutschland.

Dennoch wäre die nukleare Aufrüstung Europas zu Zwecken der Abschreckung ein Irrweg, sie würde Europa insgesamt nicht sicherer machen. Das gilt für alle politisch umsetzbaren Varianten: die Stationierung US-amerikanischer nuklearer Mittelstreckensysteme, den Ausbau der französischen Atomwaffenarsenale und besonders für eine deutsche Bombe. Vorstellungen von einem europäischen Atomwaffenschirm sind weit von der Realität entfernt. Zudem schwächen sie das Nichtverbreitungsregime und würden einen Rückschritt markieren auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt. Die europäischen Staaten müssen andere Wege finden, um ihre Sicherheit zu erhöhen. Dazu gehört einerseits eine effektivere, gemeinsame konventionelle Verteidigung und andererseits eine neue Rüstungskontrollpolitik, um Sicherheit auf nachhaltige Grundlagen zu stellen.

Eine zentrale Erkenntnis aus dem Kalten Krieg ist, dass in einer geopolitischen Konfliktlage zusätzlich zu Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit auch Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung unverzichtbare Elemente rationaler Sicherheitspolitik und Grundlagen für die Entwicklung hin zu Friedenspolitik sind. Rüstungskontrolle kann dazu beitragen, das Vertrauen zwischen Staaten zu stärken, das Risiko von Konflikten zu verringern und Rüstungsausgaben zu senken. Sie ist ein klares sicherheitspolitisches Interesse Deutschlands. Auch wenn die Lage derzeit sehr schwierig ist, gilt es die wenigen verbliebenen Instrumente zu erhalten und neue zu entwickeln. Dies trifft den Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle, aber auch die Chemie- und Biowaffen. Dort zeigt sich, dass trotz internationaler Blockaden Fortschritte auf Arbeitsebene erreichbar sind. Neue Militärtechnologien brauchen ebenfalls Regeln, um Aufrüstungsspiralen zu stoppen und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu ermöglichen. Auch wenn die Entwicklung von Normen dafür in internationalen Gremien aktuell kaum möglich ist, kann sie in Foren außerhalb der VN vorangetrieben werden. Deutschland kommt dabei eine wichtige Rolle zu, um Konzepte zu entwickeln und Ressourcen bereitzustellen.

Autor:innen

Prof. Dr. Michael Brzoska

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Anja Dahlmann (Koordination)

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Tobias Fella

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Christopher Fichtlscherer

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Una Jakob

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Alexander Kelle

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Lukas Mengelkamp

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Thomas Reinhold

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Niklas Schörnig

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Liska Suckau

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Tim Thies

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Quellenverzeichnis

- Auswärtiges Amt* 2023: Zweite Vertragsstaatenkonferenz des Atomwaffenverbotsvertrags, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruerstung-ruerstungskontrolle/-/2633680>; 04.03.2024.
- Bales, Marius/Brzoska, Michael/Ferl, Anna et al.* 2021: Keine Rüstungs-kooperation ohne europäische Rüstungsexportkontrollen, in: BICC – Bonn International Centre for Conversion/HSFK – Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung/IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg: Europa kann mehr! Friedensgutachten, Bielefeld 2021, 97–115.
- Calcara, Antonio/Gilli, Andrea/Gilli, Mauro/Zaccagnini, Ivan* 2022: Air Defense and the Limits of Drone Technology, in: <https://www.lawfaremedia.org/article/air-defense-and-limits-drone-technology>; 04.03.2024.
- Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States* 2023: America's Strategic Posture, in: https://www.usip.org/sites/default/files/America's_Strategic_Posture_Auth_Ed.pdf; 28.3.2024.
- Cooper, Julian* 2023: Another Budget for a Country at War: Military Expenditure in Russia's Federal Budget for 2024 and Beyond (SIPRI Insights on Peace and Security No. 2023/11), Stockholm.
- Deutscher Bundestag* 2020: Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (Bundestag Drucksache 19/17296), 13.02.2020, Berlin.
- Deutscher Bundestag* 2023: Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027 (Bundestag Drucksache 20/7801), 18.08.2023, Berlin.
- Gemeinsame Konferenz Kirchen und Entwicklung (GKKE)* 2023: Rüstungs-exportbericht 2023 der GKKE, Berlin.
- Gross Stein, Janice* 2023: Escalation Management in Ukraine: "Learning by Doing" in Response to the "Threat that Leaves Something to Chance", in: Texas National Security Review 6: 3, 30–50.
- International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW)* 2003: Earth-Penetrating Nuclear Weapons, Nuclear Testing, and Depleted Uranium Weapons: Medical Consequences and Implications for NPT Compliance, in: <https://www.ippnw.org/statements/2003-earth-penetrating-nuclear-weapons.pdf>; 28.3.2024.
- Lewis, Jeffrey/Stein, Aaron* 2022: Who Is Deterring Whom? The Place of Nuclear Weapons in Modern War, in: <https://warontherocks.com/2022/06/who-is-deterring-whom-the-place-of-nuclear-weapons-in-modern-war/>; 04.03.2023.
- Maurer, John* 2023: Future European Contributions to Arms Control. Compete to Negotiate, Den Haag.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO)* 2023: Defence Expenditures and NATO's 2 % Guideline, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm; 04.03.2024.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2023: Development Co-operation Profiles. 2023 Trends and insights on development co-operation, in: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/1/1/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&_csp_=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemIGO=oeed&itemContentType=book; 04.03.2024.
- Pacek, Boguslaw/Pacek Piotr* 2023: Russia's Devastating Impact on Critical Infrastructure during the Hybrid War in Ukraine, in: *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* 51: 2, 11–27.
- Reinhold, Thomas* 2021: Überlegungen zur Militarisierung Künstlicher Intelligenz. Von Fallstricken, Grenzen und Problemen der Rüstungskontrolle, in: *Wissenschaft und Frieden* 93: 4, 1–6.
- Reuters* 2023: Ukraine to produce a million FPV drones next year -minister, 20.12.2023, in: <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-produce-million-fpv-drones-next-year-minister-2023-12-20/>; 04.03.2024.
- Simón, Luis/Lanoszka, Alexander* 2020: The Post-Inf European Missile Balance: Thinking About NATO's Deterrence Strategy, in: *Texas National Security Review* 3: 3, 12–30.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* 2023: SIPRI Military Expenditure Database, in: <https://www.sipri.org/databases/milex>; 04.03.2024.
- Vereinte Nationen* 2023: SDG Progress Chart, in: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/progress-chart/>; 04.03.2024.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

27 / 96

Verteidigungsausgaben europäischer NATO-Staaten (Preise von 2015)
Stockholm International Peace Research Institute SIPRI 2023: SIPRI Military Expenditure Database, in: <https://www.sipri.org/databases/milex>; 04.03.2024.

28 / 97

Tatsächliche und geplante Ausgaben für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2022–2027)

Deutscher Bundestag 2023: Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027 (Bundestag Drucksache 20/7801), 18.08.2023, Berlin, S. 21.

4



2024 /

Expect the worst,
prepare for the best:
Frieden verhandeln /

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG

4.1 ↘ Verhandeln im und aus dem Krieg heraus

4.2 ↘ Aussichten auf Verhandlungen in der Ukraine

↓ EMPFEHLUNGEN

4

114

- 1 Konfliktparteien Wege zum Frieden aufzeigen**
Erfolgreiche Friedensverhandlungen sind selten. Umso wichtiger ist es daher, Konfliktparteien Wege zu Friedensverhandlungen aufzuzeigen und dafür positive Anreize zu setzen.
- 2 Militärische Unterstützung der Ukraine erhöhen**
Um im Krieg in der Ukraine Verhandlungen zu ermöglichen, muss die militärische Unterstützung der Ukraine nachhaltig gewährleistet werden und steigen. Kyjiw muss zuverlässig wissen, wo die Grenzen europäischer Hilfe liegen.
- 3 Internationale Kontaktgruppe bilden und Themen vorbereiten**
Auch wenn sie zurzeit unwahrscheinlich sind, müssen Verhandlungen bereits jetzt vorbereitet werden. Dazu zählt, eine internationale Kontaktgruppe zu etablieren und konkrete Themen und Kompromisslösungen zu erarbeiten.
- 4 Sicherheitsvereinbarungen nachhärten**
Aussichtsreiche Verhandlungen bedingen belastbare Sicherheitsgarantien für die Ukraine. Die jetzigen bilateralen Vereinbarungen sind ein Anfang, reichen aber nicht aus. Gerade die deutsche Vereinbarung ist eher eine Bemühenszusage und muss nachgehärtet werden.
- 5 Internationalisierung von Territorialkonflikten prüfen**
Angesichts der Ausgangslage könnten die territorialen Konflikte im Rahmen einer Internationalisierung bearbeitet werden. Dafür braucht es aber fähige und nachhaltig arbeitende Treuhänder:innen.
- 6 Verbindlichkeit von Verhandlungen schrittweise stärken**
Zentrale völkerrechtliche Grundprinzipien können und dürfen nicht zur Disposition gestellt werden. Mittelfristig sind aber Verhandlungen über Leistungen und Gegenleistungen möglich, die im Sinne eines „Tit-For-Tat“-Modells auf allen Stufen empfindliche Nachteile bei unkooperativem Verhalten vorsehen.
- 7 Auch mit Verhandlungen ist ein langfristiges Engagement Europas unabdingbar**
Europa wird sich langfristig in der Friedenssicherung engagieren müssen, um Russland und die Ukraine auf dem Weg zum Frieden zu halten. Notwendig sind hier konkrete und belastbare Angebote, um Kompromisse attraktiver zu machen.
- 8 Aufarbeitung von Kriegsverbrechen nicht aufgeben**
Eine Aufnahme der Aufarbeitung von Kriegsverbrechen in ein Abkommen ist immens schwierig. Umso wichtiger ist die davon unabhängige umfassende Dokumentation und Beweis-sicherung durch nationale und internationale Akteure.

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG /

Expect the worst, prepare for the best: Frieden verhandeln /

Russlands Überfall auf die Ukraine stellt eine Zäsur dar. Je länger der Krieg dauert, desto mehr wird er zum Präzedenzfall und befeuert weitere Krisenherde. Internationale Regeln verlieren zusehends an Bindungskraft, und Gewalt droht wieder zu einem probaten Mittel der Politik zu werden. Unabhängig davon bringt der Konflikt immenses Leid über die Menschen in der Ukraine. Umso dringlicher ist die Frage, wie sich der Konflikt befrieden lässt. Wir nutzen Studien zu Ermöglichungs- und Erfolgsbedingungen von Verhandlungen um einzuschätzen, wie Pfade zu einem Verhandlungsfrieden in der Ukraine aussehen könnten.

4.1 ✓ Verhandeln im und aus dem Krieg heraus

Erfolgreiche Verhandlungen sind generell ein seltenes Phänomen in Gewaltkonflikten. Zwar sind Verhandlungsangebote oftmals deren Begleitmusik, sie zielen aber häufig eher auf die Legitimierung der Gewalt als auf deren Beendigung. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Zahl von Verhandlungen zwischen Konfliktparteien angestiegen, aber leider nicht ihre Erfolgsquote: Nur etwa 25 % gelingen. Viele Verhandlungen scheitern, werden von den Parteien abgebrochen oder nie umgesetzt.

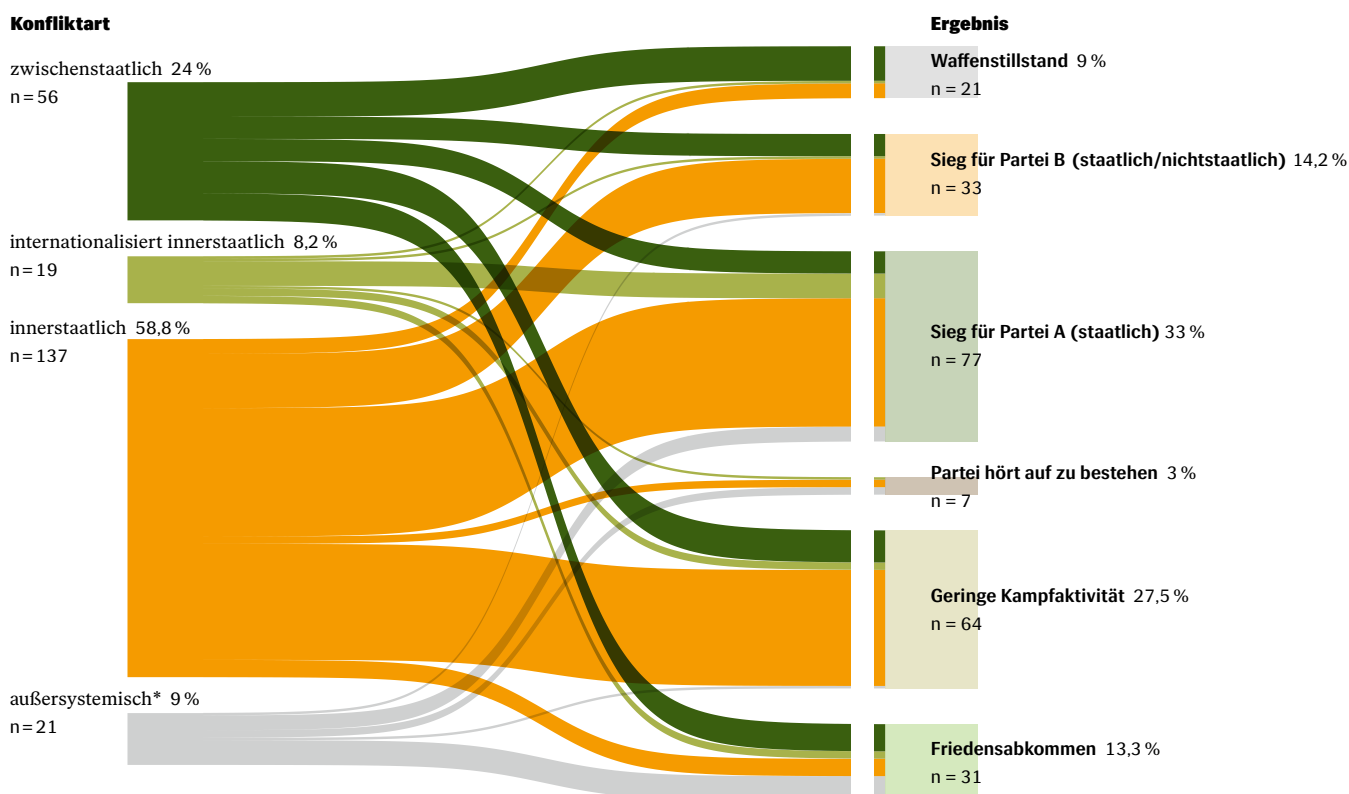
Verhandlungen und Abkommen wie Waffenruhen, Waffenstillstände, Friedensverträge und Umsetzungsabkommen werden oftmals als das Ende von Konflikten betrachtet, aber sie sind nur eine Möglichkeit unter mehreren: Konflikte können durch den militärischen Sieg einer Konfliktpartei oder (zwischenzeitlich) durch Erschöpfung oder das Einfrieren von Konflikten ohne eindeutiges Ergebnis → **29/116** | → **30/117** | → **31/117** enden. Während in Verhandlungen um einen Waffenstillstand oder ein Friedensabkommen gerungen wird, gehen die Kämpfe weiter, weil die Konfliktparteien versuchen, durch einen militärischen Vorteil auf dem Schlachtfeld eine stärkere Verhandlungsposition zu erreichen. Im Korea-Krieg starteten Verhandlungen vor dem Hintergrund eines militärischen Patts im Juli 1951, circa ein Jahr nach Beginn der Kämpfe.

Der verlustreiche Krieg zog sich während der Verhandlungen zwei weitere Jahre hin, unter anderem weil sich beide Seiten nicht einigen konnten, an welchen Staat die Kriegsgefangenen repatriert werden sollten. Waffenruhen oder -stillstände leiten auch nicht immer einen Frieden ein, sondern teils nur eine Ruhephase in einem Abnutzungskrieg, die dann endet, wenn eine oder beide Parteien hinreichend Ressourcen aufbringen können, um die Kämpfe fortzuführen. Viele Kriege durchlaufen eine Reihe von Episoden, die unterschiedliche Formen der (zwischenzeitlichen) Beendigung aufweisen, bevor es zu einem dauerhaften Frieden kommt.

In zwischenstaatlichen Konflikten verweisen um die 40 % der beendeten Konflikte seit 1946 auf eine Form von Verhandlungen, das heißt entweder erfolgreiche Friedens- oder Waffenstillstandsabkommen. In innerstaatlichen Konflikten fällt der Anteil deutlich geringer aus.¹ Über alle Konflikttypen hinweg steigt die Bedeutung von Verhandlungen in den 1990er Jahren deutlich an, pendelt sich aber in den 2000er Jahren wieder auf dem Niveau des Kalten Krieges ein → **29** /116 | → **31** /117. Laut dem Conflict-Termination-Datensatz endeten 26 % aller tatsächlich beendeten Kriege seit 1946 mit Verhandlungen (13 % mit einem Friedensabkommen, 13 % mit einem Waffenstillstand). Das sind Konflikte, in denen nach Abschluss eines Abkommens ein Jahr lang keine nennenswerte Gewalt auftritt → **30** /117. Auch wenn sich die öffentliche Debatte auf umfassende Friedensverhandlungen konzentriert, sind realiter Waffenstillstände und die dazugehörigen Abkommen somit ähnlich häufig anzutreffen.

29 Ergebnisse von Konfliktepisoden (1946–1989)

Quelle → 4 /130



* Außersystematische Konflikte sind gemäß UCDP bewaffnete territoriale Konflikte zwischen einem Staat und einer nichtstaatlichen Gruppe außerhalb seines eigenen Territoriums, das heißt koloniale und imperiale Kriege.

30 Datengrundlage

Wann Konflikte wie enden, ist eine zentrale Frage der empirischen Friedens- und Konfliktforschung. Unterschiedliche Datensätze bieten unterschiedliche Möglichkeiten, diese Frage zu beantworten. Der umfassendste und aktuellste Datensatz zur Beendigung von Konflikten ist der Conflict-Termination-Datensatz des

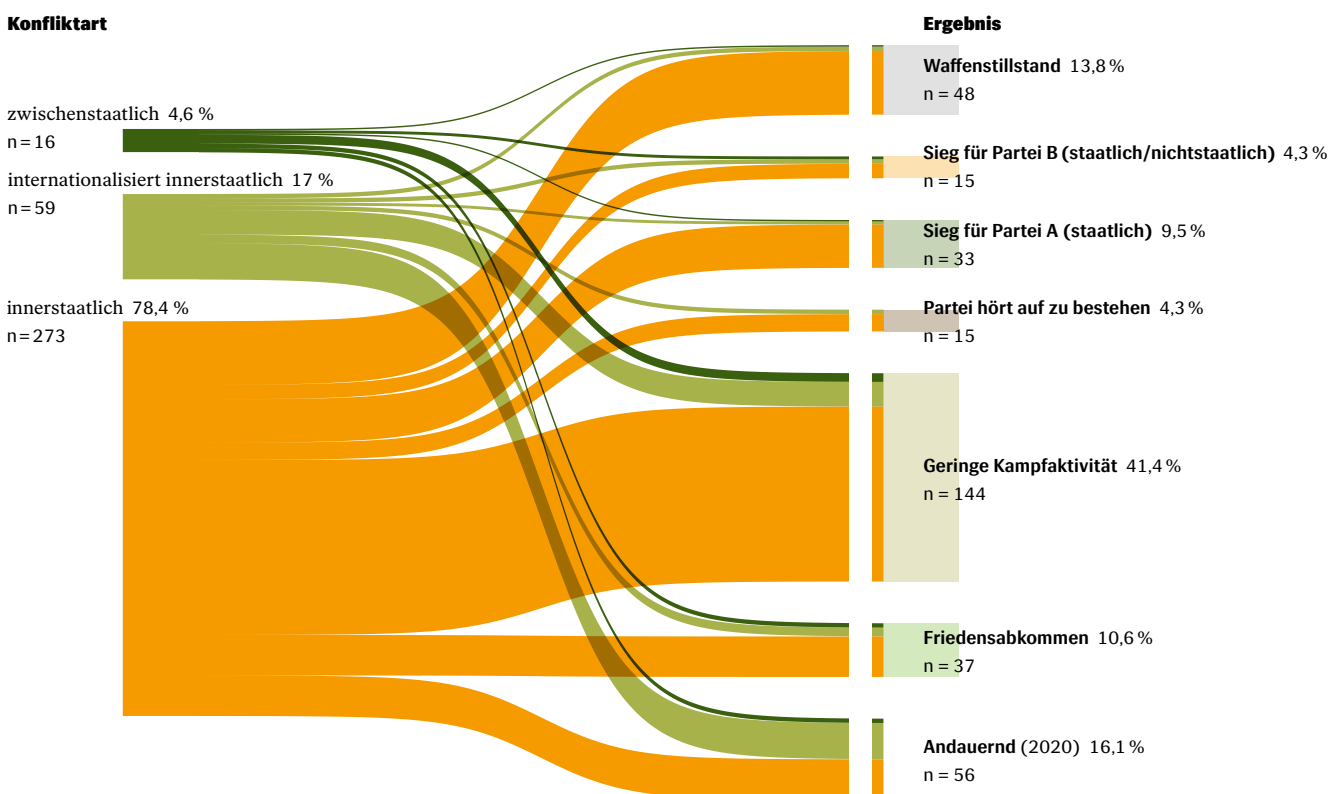
Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Seine zentrale Analyseeinheit ist die Konfliktepisode, das heißt Zeitspannen eines Konflikts, in denen im Kalenderjahr mindestens 25 Menschen getötet wurden. Ist das in einem Jahr nicht der Fall, gilt die Konfliktepisode als beendet, der Konflikt kann aber wieder aufflammen.

Das Ende des Kalten Krieges 1990 hat auch die Muster von Kriegsbeendigungen verändert: Waren bis 1989 militärische Siege noch recht üblich (47,2 % aller Konfliktepisoden), sind sie seither überaus selten (13,8 %). Heutzutage kommt es häufiger zu einem schlichten Abflauen der Kampfaktivität, ohne dass dies der Gegenstand von Verhandlungen ist (27,5 % gegenüber 41,4 %). Zudem sind Waffenstillstände heute etwas üblicher (9 % gegenüber 13,8 %).

Seit 1946 wurden etwa 29 % der zwischenstaatlichen Konflikte und etwa 25 % der innerstaatlichen Konflikte mit einem militärischen Sieg beendet, wobei beachtet werden muss, dass es weit mehr innerstaatliche als zwischenstaatliche Konflikte gibt. Für beide gilt, dass ein erheblicher Anteil der Konflikte ohne klares Ergebnis endet. Bei zwischenstaatlichen Konflikten sind es etwa 28 %, bei innerstaatlichen etwa 45 %.

31 Ergebnisse von Konfliktepisoden (1990–2019)

Quelle → 4/130



Diese Konflikte ohne eindeutiges Ergebnis sind solche, in denen die Kriegshandlungen entweder aus Erschöpfung erlahmen, aber bei entsprechendem Ressourcenzufluss auch schnell wieder aufgenommen werden können, oder solche, in denen die Kosten für einen vollständigen Sieg als zu hoch angesehen werden und eine überlegene Konfliktpartei sich deshalb (zunächst) mit einem Etappenziel begnügt. Das ist ein Muster, das sich in vielen Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent beobachten lässt, aber auch in den eingefrorenen Konflikten in Russlands Nachbarschaft.

Viele bewaffnete Konflikte erlahmen aus Erschöpfung, flammen aber schnell wieder auf

4

118

Die Häufigkeit von Verhandlungen sagt wenig über die Nachhaltigkeit von Kriegsbeendigungen aus. Nimmt man als Grundlage für nachhaltigen Frieden, dass fünf Jahre keine Kriegshandlungen mehr ausbrechen, kommt es in 37 % der ausgehandelten Kriegsbeendigungen von zwischenstaatlichen Konflikten zu einer Wiederaufnahme von Gewalt (→ Pettersson/Öberg 2020).² Selbst wenn nach einem Abkommen der Frieden im Sinne der Abwesenheit nennenswerter Gewalt anhält, sind die zugrundeliegenden politischen Spannungen keineswegs überwunden. Das verdeutlichen unter anderem Bosnien-Herzegowina und Kosovo, wo auch Jahrzehnte nach Kriegsende zumindest eine Konfliktpartei den Status quo revidieren möchte.

ERMÖGLICHUNGS- UND ERFOLGSBEDINGUNGEN VON VERHANDLUNGEN

Erfolgreiche Friedensverhandlungen sind selten. Dennoch gibt es Anhaltspunkte für Faktoren, die Verhandlungen und ihren Erfolg in der nachhaltigen Befriedung eines Konflikts wahrscheinlicher machen. Dazu zählen die Frage des Zeitpunkts, die Rolle von Dritten sowie die Modularisierung und das Design von Verhandlungen und Abkommen.

/ Zeitpunkt

Es gibt vor allem zwei Zeitpunkte innerhalb eines Konflikts, zu denen die Aufnahme von Verhandlungen wahrscheinlich wird: in sehr jungen Konflikten und bei lang andauernden Konflikten, die eine Form von „Reifung“ erleben.

In jungen Konflikten, die erst wenige Tage oder Wochen andauern, ist die Wahrscheinlichkeit von Verhandlungen relativ hoch. Da Gewaltkonflikte in der Regel ausbrechen, weil die Parteien kein klares Bild der Kräfteverhältnisse haben, ist eine frühe Verhandlungslösung zum einen wahrscheinlich, wenn die Parteien ihre Einschätzung der Kräfteverhältnisse korrigieren müssen. Zum anderen hat zu diesem Zeitpunkt die Gewalt teils noch nicht solch ein Ausmaß (oder die Grausamkeit) erreicht, dass Hass und Ablehnung zwischen den Parteien überhandnehmen. So gelang es etwa 2001, den bewaffneten Konflikt zwischen der Regierung des heutigen Nordmazedoniens und der albanischen Nationalen Befreiungsarmee nach wenigen Monaten und relativ wenigen Opfern mit dem Ohrid-Abkommen zu beenden.

Erfolgt dies nicht in den ersten Monaten und stellt sich auch keine klare militärische Dominanz einer Seite ein, dann wird der sogenannte „Reifemoment“ relevant. Eine „Reife“ für Friedensverhandlungen stellt sich ein, wenn sich zwischen den Konfliktparteien eine militärische Pattsituation abzeichnet, in der beide meinen, durch weitere Kampfhandlungen keine Fortschritte mehr machen, sondern nur noch Verluste erleiden zu können (mutually hurting stalemate). Zugleich erachten beide Parteien ein Verhandlungsergebnis als prinzipiell machbar und sehen eine Möglichkeit (sense of a way out), ihren Konflikt anders beenden zu können (→ Zartman 2001). Erst wenn diese Situation gegeben ist, wird die Aufnahme von ernsthaften Verhandlungen über ein Ende der Kämpfe wahrscheinlich. Ein Reifemoment kann auch durch Ereignisse oder durch Dritte erzeugt werden. Solche Ereignisse können innenpolitische Umbrüche sein, während Dritte durch militärische Unterstützung oder aber politischen und ökonomischen Druck eine Pattsituation herbeiführen können. Klassische Elemente solcher Strategien Dritter sind Militärhilfen oder Wirtschaftssanktionen. Allerdings sind Versuche einer Reifung des Konflikts durch Dritte notorisch schwierig, weil Reifung letztlich auf der subjektiven Wahrnehmung der Konfliktparteien beruht und sie eine Seite auch wieder zu stark und daher unwillig zur Einigung machen könnten. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt für Dritte stellt daher die andere Seite der Konfliktreife dar, das heißt die Unterstützung der Alternativen zum Krieg.

Eine Pattsituation zwischen Konfliktparteien eröffnet Möglichkeiten für Verhandlungen

/ Vermittlung durch Dritte/Mediation

Vermittlung durch Dritte beziehungsweise Mediation ist ein weiteres übliches Mittel in Friedensverhandlungen. Sie soll die Konfrontation zwischen Konfliktparteien abbauen und wenn nicht Vertrauen ineinander, so doch immerhin in den Verhandlungsprozess aufbauen.

Lange wurden Mediator:innen als neutrale Vermittler:innen begriffen, die unparteilich zwischen den Konfliktparteien stehen. Die Forschung weist aber darauf hin, dass parteiliche Mediator:innen, die einer Seite im Konflikt näherstehen, effektiver sein können. Sie haben ein größeres Interesse an der Vermittlung und sind daher auch eher dazu bereit, substanzielle Ressourcen einzubringen. Nicht zuletzt könnten sie auch effektiv Einfluss auf die ihnen nahestehende Konfliktseite nehmen (→ Kydd 2003). In dieser Hinsicht gelten Großmächte, das heißt Staaten mit herausragenden Ressourcen und Drohpotenzialen, als besonders geeignete Mediator:innen. Ebenso zeigt die Forschung aber, dass ein direkter, oft auch manipulativer Mediationsstil, der Druck und Sanktionen einsetzt, zwar kurzfristige Einigungen herbeiführen kann, aber nur geringe Chancen aufweist, langfristige Spannungen zwischen den Konfliktparteien abzubauen (→ Beardsley 2011). Daher sind internationale Vermittlungsgruppen oder Kontaktgruppen eine probate Alternative, weil sie beides mitbringen und auch die Legitimität des Verhandlungsprozesses erhöhen können. In Bosnien-Herzegowina trug die internationale Kontaktgruppe (USA, Russland, Frankreich, Großbritannien, Deutschland) dazu bei, dem Friedensabkommen von Dayton den Weg zu ebneten, indem sie Ressourcen bündelte und den Konfliktparteien

Internationale Kontaktgruppen verfügen über Ressourcen, Drohpotenziale und Legitimität für die Vermittlung

signalisierte, die externen Mächte nicht gegeneinander ausspielen zu können. Dennoch konnte sie einige Jahre später im Kosovo-Konflikt nicht verhindern, dass sich Russland und die westlichen Mitglieder in der Frage des Umgangs mit der eskalierenden Gewalt überwarfen.

/ Modularisierung

4
120

Selbst wenn die Konfliktparteien ein Patt erkennen, gilt das nicht immer für einen sense of a way out. Vertrauen zwischen Konfliktparteien ist in Gewaltkonflikten ohnehin kaum vorhanden. Damit ist auch die Sorge übermächtig, dass Gegner:innen eine Verhandlungsbereitschaft ausnutzen könnte, um sich militärische Vorteile zu verschaffen, und sich nicht an geschlossene Abkommen halten wird. Das gilt umso mehr, je komplexer die Abkommen sind. Wenn die beteiligten Konfliktparteien nicht bereit sind, ein umfassendes Friedensabkommen zu schließen beziehungsweise die Implementierung eines solchen zu scheitern droht, kann der Abschluss von sukzessiven Teilabkommen eine Alternative sein (→ Mattes 2018). Diese können als vertrauensbildende Maßnahmen wirken, indem sie zwar weniger ambitionierte, jedoch erreichbarere Ziele umfassen und den Konfliktparteien die Zeit geben, innenpolitische Unterstützung für eine Verhandlungslösung zu mobilisieren. Gelingt dies nicht, sind die Bedingungen für weitergehende Gespräche schlecht.

/ Design von Friedensverhandlungen

Unter das Design von Friedensverhandlungen und Abkommen fällt eine Reihe von Aspekten, die den Rahmen unserer Analyse sprengen würden. Darum konzentrieren wir uns im Folgenden auf drei Aspekte, die mit Blick auf die Ukraine von besonderer Relevanz sein dürften: Inklusivität, Verpflichtungsprobleme und Aufarbeitungsfragen.

Inklusivität Auf Basis der Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN-SR) 1325 und 2250 hat sich in den vergangenen Jahren ein Standard inklusiver Friedensprozesse entwickelt. Die Exklusion zentraler Gruppen ist ein zentraler Faktor, weshalb diese die Gewalt wieder aufnehmen (→ Paffenholz 2015). Darum wird versucht, zivilgesellschaftliche Initiativen ebenso wie oftmals marginalisierte Gruppen, etwa Frauen, in Friedensverhandlungen einzubeziehen, um höhere innenpolitische Unterstützung und Legitimität zu erzielen. Zugleich erschwert sich der Abschluss eines Friedensabkommens, wenn mehr Akteur:innen mit unterschiedlichen Positionen am Verhandlungstisch sitzen.

Verpflichtungsprobleme Selbst wenn es Konfliktparteien gelungen ist, ein Abkommen zu schließen, bleibt das Problem der Umsetzung (→ Werner 1999). Umsetzungsabkommen sind insbesondere dann notwendig, wenn das Vertrauen zwischen den Konfliktparteien besonders gering ist, kein eindeutiger militärischer Sieg vorliegt oder beispielsweise mehrere gescheiterte Abkommen vorausgegangen sind. Friedensabkommen

umfassen zwar die Punkte, über die Einigung erzielt werden konnte, sie können jedoch nicht alle Eventualitäten berücksichtigen und verschleiern oftmals umstrittene Punkte, um überhaupt ein Abkommen realisieren zu können. Die Zeit nach dem Abschluss des Friedensabkommens ist kritisch, weil es zu Machtvakua und der Öffnung politischer Räume kommen kann, die verschiedene Akteur:innen zu Vereinnahmungen versuchen. Die Konfliktparteien können in der Zeit nach dem Abschluss des Abkommens außerdem noch kein Vertrauen aus dem Einhalten des Abkommens durch die andere Partei geschöpft haben, was das Risiko unilateraler Abkommensuntreue erhöht. Um diesen Problemen zu begegnen, sind zwei Strategien zentral: Sicherheitsgarantien und Sequenzierung.

Sequenzierung und
Sicherheitsgarantien
erhöhen Chancen auf
Friedensabkommen

4

121

Sicherheitsgarantien sollen den Konfliktparteien die Furcht nehmen, dass Vereinbarungen von der Gegenseite ausgenutzt werden, um neue Angriffe vorzubereiten. Dazu können die Einrichtung von demilitarisierten Zonen gehören, die Entsendung von internationalen Schutztruppen durch die Vereinten Nationen (VN) oder Regionalorganisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Grenzverläufe oder auch Kontaktlinien überwachen, sowie Beistands- und Unterstützungsgarantien für die jeweiligen Konfliktparteien.

Sequenzierung als zweite Strategie erhöht die Zuversicht der Konfliktparteien in die Absichten der Gegenseite, indem Verhandlungen entzerrt oder schrittweise geführt werden. Ein typisches Instrument von Sequenzierung ist das Verlagern von Konfliktgegenständen in die Zukunft, um Verhandlungsblockaden zu lösen und Konfrontationen abzumildern. Dieses Mittel wird etwa in territorialen Konflikten genutzt, wenn unvereinbare Ansprüche auf das gleiche Territorium existieren. Unvereinbare Ansprüche werden nicht aufgelöst, sondern über Internationalisierung der umstrittenen Territorien oder Prozeduralisierung in die Zukunft verlagert. Auch hier spielen Drittstaaten und internationale Organisationen eine zentrale Rolle, wenn sie beispielsweise die Demilitarisierung entsprechender Territorien überwachen oder als Treuhänder:innen auftreten, das heißt solche Territorien für einen zu bestimmenden Zeitraum verwalten. Historische Beispiele sind etwa die Freie Stadt Danzig (→ Art. 100–108 Versailler Vertrag) und das Statut von Tangier. In jüngerer Zeit wurden zivile Territorialverwaltungen der VN im Kosovo (→ VN-SR Resolution 1244 [1999]) und im Fall von Ost-Timor (→ VN-SR Resolution 1272 [1999]) etabliert (→ Bothe/Marauhn 2002). Allerdings ist diese Strategie umso herausfordernder, je größer die umstrittenen Territorien sind. Zudem ist die Beendigung solcher Interimslösungen schwierig: Volksabstimmungen über den Verbleib von Territorien als Ergebnis von Treuhandschaften sind etwa problematisch, weil die Konfliktparteien die Zusammensetzung der Wahlberechtigten zu beeinflussen suchen.

32 Internationalisierung von Gebieten

Völkerrechtlich spricht man von (territorialer) Internationalisierung, wenn ein (Teil-)Gebiet eines Staates unter die Verwaltung eines anderen Staates, mehrerer Staaten oder einer internationalen Organisation gestellt wird. Ein zentrales Merkmal einer solchen territorialen Internationalisierung ist, dass sie in der Regel nicht a priori eine Entscheidung über die territoriale Zugehörigkeit eines solchen Gebietes trifft. Die Internationalisierung kann einen Beitrag zur Lösung territorialer Konflikte leisten, weil sie sich in der Regel auf die direkte oder indirekte Verwaltung des Gebiets konzentriert – und dadurch ein Zeitfenster für die Erörterung der Zugehörigkeit des Gebiets schafft. Motiviert ist die Internationalisierung immer durch mehr als nur das Interesse eines Staates, zumeist durch ein übergreifendes Gemeinschaftsinteresse (→ Wolfrum/Pichon 2010). Der Völkerbund und auch die VN haben die Internationalisierung von Gebieten eingesetzt, um Territorialkonflikte zu lösen.

Von besonderer Bedeutung waren jüngst die VN-gestützte Territorialverwaltungen in Ost-Slawonien, im Kosovo und in Ost-Timor. In der Regel ist die internationale Verwaltung von Gebieten, jedenfalls wenn sie als Übergangsverwaltung gedacht ist, als Treuhandschaft organisiert, wobei Treuhandgeber und Treuhandnehmer zu unterscheiden sind. Die Pflichten des Treuhandnehmers werden heute typischerweise durch übergreifende Maßstäbe ergänzt und sind nicht nur vertraglich geregelt. Die VN verfügen nach wie vor über ein zentrales Organ zur Wahrnehmung solcher Aufgaben, das seit 1994 inaktiv ist: Den Treuhandrat, dem alle Ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats (jedoch ohne Vetorecht) angehören und in den die VN-Generalversammlung weitere Mitglieder entsenden kann.

Aufarbeitung von Kriegsverbrechen Gerade in Konflikten, die über lange Zeit andauern, häufen sich Gräueltaten und Kriegsverbrechen. Die Aufarbeitung dieser Taten, sei es strafrechtlich oder im Kontext von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, erhöht die Aussicht auf Nachhaltigkeit von Friedensprozessen und ist daher ein wichtiger Bestandteil von Verhandlungen. Allerdings sind sie schwierig zu verhandeln, weil die Konfliktparteien im Zweifel befürchten müssen, zukünftig zur Rechenschaft gezogen zu werden und dadurch Nachteile zu erfahren (→ Binningsbø et al. 2012). Darüber hinaus ist es nach Ende eines Konflikts außerordentlich schwierig, Nachweise für begangenes Unrecht in einer Qualität zu sichern, die rechtlichen Ansprüchen genügen. Die Ahndung der Kriegsverbrechen von SS- und Wehrmachtsangehörigen zeigt, wie viele Jahrzehnte in die Zukunft eine solche juristische Aufarbeitung reichen kann.

4.2 ✓ Aussichten auf Verhandlungen in der Ukraine

Zusammenfassend zeigt die Forschung, dass erfolgreiche Friedensverhandlungen ein seltenes Ereignis sind, erst recht im ersten Anlauf. Dennoch gibt es Hinweise auf zentrale Faktoren, die diese Wahrscheinlichkeit erhöhen. Was lässt sich daraus für die Möglichkeit von Verhandlungen und ihre Erfolgsaussichten im russischen Krieg gegen die Ukraine gewinnen?

Solange Konfliktparteien glauben, dass sie einen militärischen Sieg erringen können, ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass sie sich auf ernsthafte Friedensverhandlungen mit ihren Gegnern einlassen. Zwar gibt es im gegenwärtigen Konflikt in der Ukraine durchaus Gründe anzunehmen, dass die Hoffnung auf einen militärischen Sieg auf beiden Seiten sinkt. Aber ein stabiles, für beide Seiten hinreichend schmerzhaftes militärisches Patt hat sich bisher nicht eingestellt. Das liegt an den Umstellungen ihrer Kriegstaktiken und nicht zuletzt auch an der Unterstützung, die beide Seiten innen- und außenpolitisch für sich mobilisieren können. Die Front hat sich seit den großen Geländegewinnen der Ukraine im Nordosten und Süden im Herbst 2022 nur geringfügig verändert, obwohl Russland seit dem Frühjahr 2024 zunehmend kleine Geländegewinne für sich verbuchen kann.

Im Krieg Russlands gegen die Ukraine gibt es noch keine militärische Pattsituation

Die lange erwartete ukrainische Frühjahrsoffensive 2023 hat keinen großen Durchbruch erbracht, aber zugleich die Zahl der Gefallenen nochmals ansteigen lassen. Mit der Winteroffensive Russlands seit Ende 2023 dürfte diese Zahl inzwischen noch höher liegen (→ Cooper et al. 2023). Vor diesem Hintergrund haben beide Seiten Schwierigkeiten, neue Soldat:innen für die Front zu mobilisieren, und beide Volkswirtschaften sind durch den Krieg schwer belastet (→ Lasocki 2023; → Shatz/Reach 2023). Im nunmehr dritten Kriegsjahr greift die Ukraine vermehrt strategische Ziele auf russischem Staatsgebiet an, während Russland die Bombardierung ziviler Infrastruktur in der Ukraine fortsetzt und versucht, die Munitionsknappheit der Ukraine auszunutzen. Beide Seiten bemühen sich um internationale Lieferungen von Waffen und Munition; Ebenso konnte Russland die eigene Waffenproduktion ankurbeln. Trotz der Abnutzungslogik, der beide Seiten ausgesetzt sind, hoffen sie weiterhin auf einen militärischen Sieg.

Über die militärische Situation hinaus haben beide Seiten starke politische Anreize für eine Fortführung des Kriegs und eine kompromisslose Haltung bei den Kriegszielen. Russland kann die derzeitige Kriegswirtschaft wohl noch ein bis zwei Jahre aufrechterhalten, obgleich dies mit weiteren Einschnitten für die Zivilwirtschaft und Lebensstandards einhergehen würde. Aufgrund von Repression und Staatspropaganda ist keine Opposition erkennbar, die den russischen Machteliten kurzfristig gefährlich werden könnte. Schon lange ist eine steigende Risikobereitschaft des russischen Regimes bei Kriegsentscheidungen zu beobachten. Da die Regimepropaganda seit mittlerweile zehn Jahren das Bild eines vermeintlich feindseligen Westens und einer faschistischen Ukraine gezeichnet hat, würde Putin mit Zugeständnissen seine eigene Machtposition gefährden.

Weder Russland noch die Ukraine rücken derzeit von ihren Kriegszielen ab

Insbesondere durch die Annexion weiterer Territorien in der Ukraine hat sich Putin an einen militärischen Sieg gebunden.

Auch für die ukrainische Regierung dürfte es innenpolitisch äußerst schwierig sein, von ihren erklärten Kriegszielen abzurücken. Trotz Erschöpfungstendenzen nach zwei Jahren Krieg ist die Mehrheit der Bevölkerung weiterhin gegen territoriale Zugeständnisse (→ Driedger 2023; → Court/The Kyiv Independent 2023). Allerdings könnte die Überlegenheit von Russlands Industriebasis, Wirtschaftsleistung und Rekrutierungspotenzial die Ukraine einem stärkeren Druck aussetzen, Kompromissen zuzustimmen. Hinzu kommen die Rekrutierungsprobleme, die die Leistungsfähigkeit der ukrainischen Streitkräfte einschränken. Die lahrende internationale Unterstützung ist ein weiteres Problem für die Ukraine. Trotz anderslautender Ankündigungen aus dem letzten Jahr wird seit dem Frühjahr 2024 zunehmend deutlich, dass die Republikanische Partei in den USA die Unterstützung für die Ukraine einschränken will und wird. Erst im Februar blockierte die Mehrheit im Kongress ein Gesetzesvorhaben, das Milliardenhilfen für die Ukraine vorsah. Ohne die Unterstützung der USA oder eine entsprechende Kompensation wird die Ukraine ihre Verteidigung kaum auf dem gegenwärtigen Niveau aufrechterhalten können und wird gegenüber Russland über kurz oder lang unterlegen sein. Entsprechend groß ist der Druck, den die Ukraine auf ihre anderen Unterstützer ausübt, insbesondere auf die Europäische Union (EU), deren Rüstungsproduktion allerdings einen Wegfall der US-Hilfe noch nicht kompensieren kann.

Neben diesen politischen Faktoren werden Friedensverhandlungen in der Ukraine durch klassische Verpflichtungsprobleme erschwert. Nach mittlerweile einem Jahrzehnt Krieg, Feindschaft und russischer Kriegsverbrechen ist jegliches Vertrauen zwischen beiden Gesellschaften zerstört. Gerade die spezifische Erfahrung der Ukraine mit nicht eingehaltenen russischen Zusagen, beginnend mit dem Budapester Memorandum und der Annexion der Krim oder der Unterwanderung des Donbass im Kontext des Minsk-Prozesses, sind große Hürden für Verhandlungen → **33**/124. Entsprechend versucht die Ukraine, eine starke internationale Unterstützung für einen Friedensprozess im Sinne ihres Zehnpunkteplans (→ Official Website of Ukraine 2023) zu gewinnen und wirbt um den Beitritt in EU und NATO (North Atlantic Treaty Organisation), um ihre Position zu verbessern.

33 Das Minsk-II-Abkommen

Das Minsk-II-Abkommen stellt das Umsetzungsabkommen für Minsk-I von September 2014 dar. Es wurde vor dem Hintergrund einer drohenden militärischen Niederlage der Ukraine gegen die Separatisten im Osten im Februar 2015 unter Vermittlung Deutschlands und Frankreichs abgeschlossen und vom VN-Sicherheitsrat abgesichert. Es verband einen Waffenstillstand mit einem Prozess zur Klärung der umstrittenen politischen

und territorialen Fragen im Osten der Ukraine. Grundsätzlich sollten die selbst ernannten Volksrepubliken Luhansk und Donezk im ukrainischen Staatsverband verbleiben, aber weitreichende Autonomierechte durch näher zu bestimmende Sonderstatusgesetze erhalten, was auch eine Verfassungsänderung für die Ukraine bedeutete. Die bestenfalls vagen Bestimmungen über den Prozess und dessen Ergebnis in Minsk-II waren nötig,

um überhaupt eine Vereinbarung treffen und Zeit gewinnen zu können, verhinderten letztlich aber die Umsetzung (→ Ätland 2020). Die Kampfhandlungen hörten auch nach der Vereinbarung nicht auf und Verletzungen der Waffenruhe waren trotz OSZE-Beobachtungsmission an der Tagesordnung. Auch die Streitigkeiten über die Durchführung lokaler Wahlen in den von den Separatisten kontrollierten Gebieten, die Wiederherstellung der Kontrolle über die Grenze sowie über das Inkrafttreten der Verfassungsreform konnten trotz der Intervention

des deutschen Außenministers (Steinmeier-Formel von 2019) nicht ausgeräumt werden. Moskau, das im Minsk-Prozess nur als „Vermittler“, nicht als Konfliktpartei auftrat, baute sukzessive militärisch und politisch seinen Einfluss auf die beiden „Volksrepubliken“ aus, etwa durch die Masseneinbürgerung von etwa 500.000 Einwohner:innen. Das verdeutlichte, dass Russland wenig Interesse an einer Wiedereingliederung des Donbass in die Ukraine hatte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass beide Konfliktparteien derzeit nur geringes Interesse an ernsthaften Verhandlungen zeigen und beide auch kaum Willen zu Zugeständnissen signalisieren. Verhandlungen in naher Zukunft sind somit eher unwahrscheinlich.

VERHANDLUNGSCHANCEN STÄRKEN

Wenn Europa verhindern will, dass es Russland gelingt, gewaltsam Grenzen in Europa zu verschieben und sich damit die Sicherheitslage für die EU- und NATO-Staaten maßgeblich verschlechtert, muss es sich darauf einstellen, dass es die Ukraine für geraume Zeit weiter und auch mehr unterstützen muss. Unabhängig davon, ob Donald Trump die nächste US-Präsidentschaftswahl gewinnen wird, haben die Republikaner schon jetzt deutlich gemacht, dass die US-Unterstützung für die Ukraine zurückgehen wird. Diesen Rückgang muss Europa auffangen, und das heißt auch, dass es seine Rüstungskapazitäten zügig steigern muss. Wenn das nicht gelingt, sind ernsthafte Friedensverhandlungen, in denen beide Seiten Zugeständnisse machen, nahezu ausgeschlossen. Die Ukraine würde sich mittelfristig vermutlich nicht gegenüber der russischen Aggression behaupten können. Damit wären nicht nur in Europa weiteren Versuchen, Grenzen gewaltsam zu verschieben, Tür und Tor weit geöffnet, sondern auch weltweit. Vorschläge, die Verhandlungen über einen sofortigen Stopp von militärischer Hilfe an die Ukraine fordern, müssen diese Konsequenzen mitbedenken. Das gilt auch für Ideen, den Konflikt „einzufrieren“. Ein „Einfrieren auf dem jetzigen Stand“ ist keine Grundlage für Friedensverhandlungen. Nicht jegliche Form von Verhandlungen wird Frieden für die Ukraine oder Europa bringen. Russlands Verhalten in den besetzten Gebieten macht das ebenso deutlich wie die mittlerweile unzähligen Äußerungen aus dem Kreml zur Zukunft der Ukraine. Russland wird nur dann Zugeständnisse machen, wenn es dazu genötigt wird. Die Ukraine wird wiederum nur dann bereit zu Verhandlungen sein, wenn ihr Überleben nicht länger gefährdet ist. Aus europäischer und NATO-Sicht heißt ein Diktatfrieden Russlands schließlich, dass es sich an einer mehr als 2.000 km langen Grenze einem kampferprobten und hochgerüsteten Gegner gegenüber sieht, der bereits jetzt anklingen lässt, dass sein Expansionswille keineswegs gestillt ist.

Europa muss die Ukraine weiterhin und stärker unterstützen

Zugleich kann es sich Europa aber auch nicht leisten, in Wunschdenken zu verfallen. Wenn es nicht die nötige Kraft und Entschlossenheit aufbringt und auch seine Bevölkerung nicht davon überzeugen kann, die Ukraine militärisch deutlich mehr zu unterstützen als bislang, wird es dieses Ergebnis kaum verhindern können und muss dies frühzeitig gegenüber der ukrainischen Regierung signalisieren und Pläne entwickeln, wie es mit einer Niederlage der Ukraine umgehen will und kann.

4
126

Unabhängig von diesem worst-case-Szenario kann und muss Europa sich auch für den günstigeren Fall vorbereiten. Europa muss die Weichen für Verhandlungen stellen und beginnen, mögliche Optionen einer Kompromisslösung auf ihre Tauglichkeit zu prüfen, ohne der Ukraine die Modalitäten der Verhandlungen vorzuschreiben. Dazu zählt, den internationalen Konsultationsprozess, der 2023 im Juni in Kopenhagen begann, im August 2023 in Dschidda und im Januar 2024 in Davos weiterging und nun im Sommer 2024 in eine weitere Konferenz münden soll, nach Kräften zu fördern. Damit sollte eine breite internationale Unterstützung für Friedensverhandlungen erreicht werden, die Partner:innen mit sehr unterschiedlichen Positionen in diesem Konflikt zusammenbringt und auch solche einschließt, die Druck auf die Parteien ausüben können, wie die USA, Brasilien und China. Insbesondere die Einbindung Chinas ist zentral, denn je mehr China einen solchen Friedensprozess als sein Werk betrachtet, desto schwächer wird seine Unterstützung für den russischen Kriegskurs sein.

Europa sollte schon
jetzt Weichen für
Verhandlungen stellen
und Kompromisse
ausloten

Schon jetzt können auch die Verpflichtungsprobleme, die in diesem Konflikt besonders massiv ausgeprägt sind, bearbeitet werden. Ein wesentliches Element dafür sind Sicherheitsgarantien für die Ukraine als potenziell unterlegene Seite. Eine NATO-Mitgliedschaft ist kurzfristig aufgrund der Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedsstaaten kaum zu realisieren, obwohl sie gerade mit Blick auf den EU-Beitrittsprozess für die Ukraine geboten wäre. Zielführender sind bilaterale Ausrüstungs- und Ausbildungsabkommen, die sicherstellen, dass die Ukraine auf NATO-Niveau gerüstet und ausgebildet ist, um jede konventionelle Bedrohung abwehren zu können. Im Frühjahr 2024 hat die Ukraine bereits eine Reihe solcher Sicherheitsabkommen geschlossen, die sich in ihren Grundlagen an der Erklärung der G7 vom Juli 2023 ausrichten (→ U.S. Department of State 2023). Darunter sind Abkommen mit Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, den Niederlanden sowie Kanada. Obwohl die Abkommen in ihren Grundlagen, der Reichweite und der Dauer sehr ähnlich sind, gibt es auch Differenzen. So ist das deutsche Abkommen deutlich weicher formuliert als das französische oder das britische. Zugleich weist das deutsche auch auf einen Haushaltsvorbehalt aller Mittelzusagen hin (→ President of Ukraine 2024). Hieran wird deutlich, dass es im eigentlichen Sinne noch keine Garantie ist, sondern eine Bemühenszusage, die unbedingt nachgehärtet werden muss, beispielsweise mit einem entsprechenden Bundestagsbeschluss.

Der problematischste Aspekt ist schließlich die Frage des Zuschnitts einer möglichen Vereinbarung zwischen den Parteien. Das ist schon deshalb heikel, weil jede Diskussion dieser Frage als Schwächung der ukrainischen Position und als ermutigendes Signal an

die russische Seite gewertet werden kann. Es ist aber ebenso problematisch, diese Frage nicht zu erörtern, denn früher oder später wird man sich mit ihr auseinandersetzen müssen, und dann wäre es gut, vorbereitet zu sein.

Für diesen Fall werden Fragen über die Zukunft der von Russland widerrechtlich annektierten Regionen ganz oben auf der Agenda stehen. Dabei wird es angesichts der Ausgangslage vermutlich darum gehen, die Klärung des Status der Gebiete in die Zukunft zu verlegen, um überhaupt zu einer Einigung zu kommen. Das Hauptanliegen des Völkerrechts in der Frage territorialer Integrität ist nicht in erster Linie, territoriale Neuordnungen zu verhindern, sondern gewaltsame territoriale Neuordnungen zu unterbinden. Seit Inkrafttreten der VN-Charta haben Staaten insbesondere wegen des Gewaltverbots ihre Gebietskonflikte vor allem auf dem Wege der gerichtlichen und schiedsgerichtlichen Streitbeilegung zu lösen versucht. Das setzt voraus, dass sich die Konfliktparteien grundsätzlich darüber einig sind, eine externe Lösung für einen solchen Konflikt zu suchen. Ist eine solche Bereitschaft (noch) nicht da, ist es zumindest möglich, die Verwaltung eines umstrittenen Gebiets zu internationalisieren, ohne dass damit endgültig über die territoriale Zugehörigkeit eines solchen Gebiets zu einer der Konfliktparteien entschieden wird. Während dieses Instrument früher eingesetzt wurde, um Gebiete zu dekolonisieren (Mandatsgebiete, Treuhandverwaltungen), haben sich viele Fälle herausgebildet, in denen die Internationalisierung der Verwaltung nach dem Ende eines bewaffneten Konflikts genutzt wurde, um zur Friedenskonsolidierung beizutragen (→ Benzing 2010).

Eine Treuhandverwaltung von Gebieten kann zur Friedenskonsolidierung beitragen

Für die derzeit besetzten Gebiete der Ukraine wäre eine Treuhandverwaltung ein mögliches Szenario → **32**/122. Die Herausforderungen sind allerdings immens. Historisch wäre die Größe des Treuhandgebiets einmalig und damit auch die Ressourcen, die Treuhänder:innen aufbringen müssten, um es zu verwalten. Zuallererst müsste Russland sich aber bereit erklären, die widerrechtlichen Annexionen zumindest zu suspendieren und seine Truppen aus dem Gebiet abziehen, was das größte Hindernis darstellen dürfte.

Zudem müssten eine internationale Organisation oder mehrere Staaten gefunden werden, die in der Lage sind und von den Konfliktparteien anerkannt werden, die Verantwortung für die Treuhandverwaltung zu übernehmen. Hierfür käme auch der existierende Treuhandrat der VN infrage, wenn er reaktiviert würde. Im Treuhandrat wird mit einfacher Mehrheit entschieden, und die VN-Generalversammlung hat die Möglichkeit, interessierte Mitglieder in den Rat als Mitglieder zu wählen. Daher wäre es möglich, eine sich eventuell formende internationale Kontaktgruppe zu Treuhänder:innen zu ernennen, die sowohl Einfluss auf die Konfliktparteien nehmen als auch internationale Unterstützung für eine Friedenslösung signalisieren kann. Schließlich müsste dafür eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, die auf vertraglicher Basis zwischen den Konfliktparteien vereinbart und etwa durch eine Resolution der VN-Generalversammlung abgesichert werden könnte.

Auch wenn sich eine Treuhänderschaft prinzipiell auf Dauer festlegen lässt, ist das schon angesichts des Umfangs der Gebiete unplausibel. Den zukünftigen Status auf der Basis lange Zeit favorisierter Referenden über die Zugehörigkeit eines Gebiets zu einer der Streitparteien zu etablieren, ist im Lichte der Erfahrungen mit der Krim problematisch. Relevanter könnte es sein, diese Fragen von einer internationalen Schieds- oder Expertenkommission klären zu lassen oder über Leistungen und Gegenleistungen im Sinne der Aushandlung von Gebietsansprüchen nachzudenken. Abgesehen von Sicherheitsgarantien kommen etwa ökonomische Leistungen im Kontext von Aufbauverpflichtungen oder der Beteiligung beispielsweise an der Nutzung spezifischer Rohstoffe hinzu. Solche Leistungen können auch vonseiten der westlichen Unterstützer:innen etwa in Form fester Zusagen wie der Aufnahme in die EU und NATO erfolgen.

Nach den Erfahrungen mit den Minsk-Abkommen, die aufgrund der vagen Bestimmungen und der Nichteinbindung aller Konfliktparteien (Russland) nie umgesetzt wurden, sind für jegliche Vereinbarungen neben einem international durch die OSZE, die EU oder die VN überwachten umfassenden Waffenstillstand kleinteilige Sequenzierungen notwendig. Sie ermöglichen Tit-For-Tat-Strategien, die Konfliktparteien dazu nötigen, sich sukzessive zu verpflichten und die für jeden nicht-kooperativen Schritt empfindliche Nachteile beinhalten. Die Strategie, auch sehr vage Abkommen abzuschließen, um mehr Zeit für diplomatische Lösungen zu gewinnen, hat sich in Minsk eher als Wegbereiter der russischen Aggression erwiesen. Nicht zuletzt setzt ein solcher Prozess voraus, dass die EU und die USA die Ukraine weiterhin so substantiell unterstützen, dass der Druck auf Russland aufrechterhalten werden kann und die russische Seite gesichert damit rechnen darf, dass sie sich bei Ausscheren auch langfristig nicht erholen wird. Auch hierfür ist es wichtig, zentrale Staaten wie China mit ins Boot zu holen.

Schließlich bleibt die Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz eines solchen Wegs. Beide Seiten haben sich öffentlich gebunden und damit den Weg zu Kompromissen erschwert. Für beide steht entsprechend auch das politische Überleben auf dem Spiel, sollten sie nicht vermitteln können, dass ein etwaiges Verhandlungsergebnis ihren Zielen entgegenkommt. Aus diesem Grund müssen Verhandlungen vertraulich geführt werden. Zugleich müssen jedoch – soweit möglich – bereits frühzeitig weitere Akteur:innen aus den jeweiligen Gesellschaften eingebunden werden, um Allianzen zu schaffen, die ein Verhandlungsergebnis innenpolitisch abstützen können. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, schon in den Friedensverhandlungen konkrete Maßnahmen der Wiedergutmachung und Aufarbeitung von Kriegsverbrechen einzubeziehen, die mithelfen können, die beiden Gesellschaften – über einen sicher sehr langen Zeitraum – wieder miteinander zu versöhnen.

Ein Abkommen
braucht gesellschaft-
liche Akzeptanz

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Verhandlungen sind weder in jedem Fall wünschenswert noch einfach zu bekommen. Gegenwärtig stehen die Chancen für Verhandlungen zwischen der Ukraine und Russland nicht gut. Wahrscheinlicher ist, dass dieser Konflikt sich noch sehr lange hinzieht oder aber bei Nachlassen der Unterstützung für die Ukraine sogar deren Niederlage bevorsteht, was mit massiven Konsequenzen für die europäische Sicherheit einherginge. Nichtsdestoweniger können die westlichen Verbündeten und insbesondere Europa die Chancen für offene Verhandlungen erhöhen, wenn sie bereit und in der Lage sind, die Ukraine stärker als bislang und nachhaltig militärisch und ökonomisch zu unterstützen. Dadurch könnten in der Zukunft Verhandlungen möglich werden. Auf diese Möglichkeit müssen sich die westlichen Verbündeten bereits jetzt mit internationalen Partner:innen vorbereiten, um auszuloten, wie solche Verhandlungen in Form und Inhalt aussehen könnten, damit die Chance auf Frieden nicht ebenso schnell verpufft wie sie auftauchen könnte.

- 1 Die folgenden Berechnungen nutzen Version 3 des UCDP Conflict Termination-Datensatzes, der die Jahre 1946–2019 umfasst (→ Kreutz 2010).
- 2 Allerdings handelt es sich hierbei häufig um Fälle, in denen erst nach Ende der Kampfhandlungen überhaupt Abkommen geschlossen wurden.

Autor:innen

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff (Koordination)

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Matthias Dembinski

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Jonas Driedger

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Thorsten Gromes

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Helena Hirschler

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Thilo Marauhn (Koordination)

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung /
Justus-Liebig-Universität Gießen / Asser Instituut, Den Haag

Dr. Anton Peez

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Mikhail Polianskii

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Franziska F. N. Schreiber (Koordination)

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

4
130

- Åtland, Kristian* 2020: Destined for Deadlock? Russia, Ukraine, and the Unfulfilled Minsk Agreements, in: *Post-Soviet Affairs* 36: 2, 122–139.
- Beardsley, Kyle* 2011: Peacekeeping and the Contagion of Armed Conflict, in: *The Journal of Politics* 73: 4, 1051–1064.
- Benzing, Markus* 2010: International Administration of Territories, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1297>; 06.03.2024.
- Binningsbø, Helga Malmin/Loylo, Cyanne E./Gates, Scott S./Elster, Jon* 2012: Armed Conflict and Post-Conflict Justice, 1946–2006: A dataset, in: *Journal of Peace Research* 49: 5, 731–740.
- Bothe, Michael/Marauhn, Thilo* 2002: UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.): *Kosovo and the International Community. A Legal Assessment*, The Hague/London/New York, 217–242.
- Cooper, Helene/Gibbons-Neff, Thomas/Schmitt, Eric/Barnes, Julian E.* 2023: Troop Deaths and Injuries in Ukraine War Near 500,000, U.S. Officials Say, in: <https://www.nytimes.com/2023/08/18/us/politics/ukraine-russia-war-casualties.html>; 06.03.2024.
- Court, Elsa/The Kyiv Independent* 2023: Poll: 74% of Ukrainians Against Territorial Concessions, 14.12.2023, in: <https://kyivindependent.com/poll-74-of-ukrainians-against-territorial-concessions/>; 06.03.2024.
- Driedger, Jonas* 2023: Blutiger Boden. Zur Rolle von Territorium im Russisch-Ukrainischen Krieg, in: *Wissenschaft und Frieden* 2023/2 Klimakrise, 50–53.
- Kreutz, Joakim* 2010: How and When Armed Conflicts End: Introducing the UCDP Conflict Termination Dataset, in: *Journal of Peace Research* 47: 2, 243–250.
- Kydd, Andrew* 2003: Which Side Are You on? Bias, Credibility, and Mediation, in: *American Journal of Political Science* 47: 4, 597–611.
- Lasocki, Janek* 2023: The Cost of War to Ukraine, in: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/cost-war-ukraine>; 06.03.2024.
- Mattes, Michaela* 2018: „Chipping Away at the Issues”. Piecemeal Dispute Resolution and Territorial Conflict, in: *Journal of Conflict Resolution* 62: 1, 94–118.
- Official Website of Ukraine* 2023: What is Zelenskyy’s 10-Point Peace Plan?, in: <https://war.ukraine.ua/faq/zelenskyy-10-point-peace-plan/>; 06.03.2024.
- Paffenholz, Thania* 2015. Inclusivity in Peace Processes. Briefing Paper for the UN High-level Review Panel, in: https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3220/unu_cpr_inclusivity_in_peace_processes.pdf; 06.03.2024.
- Pettersson, Therése/Öberg, Magnus* 2020: Organized Violence, 1989–2019, in: *Journal of Peace Research* 57: 4, 597–613.
- President of Ukraine* 2024: Agreement on Security Cooperation and Long-term Support between Ukraine and the Federal Republic of Germany, in: <https://www.president.gov.ua/en/news/ugoda-pro-spivrobotnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-88985>; 06.03.2024.
- Shatz, Howard J./Reach, Clint* 2023: The Cost of the Ukraine War for Russia, in: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2421-1.html; 06.03.2024.
- U.S. Department of State* 2023: Joint Declaration of Support for Ukraine, in: <https://www.state.gov/joint-declaration-of-support-for-ukraine>; 06.03.2024.
- Werner, Suzanne* 1999: The Precarious Nature of Peace: Resolving the Issues, Enforcing the Settlement, and Renegotiating the Terms, in: *American Journal of Political Science* 43: 3, 912–934.
- Wolfrum, Rüdiger/Pichon, Jakob* 2010: Internationalization, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*; <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1432>; 06.03.2024.
- Zartman, I. William* 2001: The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments, in: *The Global Review of Ethnopolitics* 1: 1, 8–18.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

29 / 116

Ergebnisse von Konfliktepisoden (1946–1989)
UCDP Conflict Termination Dataset (Version 3, 2021)
Layout: Anton Peez, PRIF, 2024

31 / 117

Ergebnisse von Konfliktepisoden (1990–2019)
UCDP Conflict Termination Dataset (Version 3, 2021)
Layout: Anton Peez, PRIF, 2024

5



2024 /

Demokratie unter Druck:
Politische Extremismen
und hybride Ideologien /

**GESELLSCHAFTLICHER
FRIEDEN**

5.1 ↘ Gefährdungen der Demokratie: Daten und Diagnosen

5.2 ↘ Hybride Ideologien und politische Extremismen:
Aktuelle Herausforderungen

↓ EMPFEHLUNGEN

5

134

- 1 Dialog mit Kritiker:innen suchen** Mit Kritiker:innen, ob in der Klimabewegung oder bei Bauernprotesten, sollte der Gesprächsfaden nicht abreißen. Die Akzeptanz der Grund- und Menschenrechte sowie zentraler demokratischer und rechtsstaatlicher Normen bleiben allerdings Voraussetzung für den Dialog.
- 2 Gesellschaftliche Unzufriedenheit ernstnehmen** Die Politik sollte vorhandene Defizite der Demokratie adressieren, etwa durch neue Formate politischer Beteiligung, mehr Verteilungsgerechtigkeit oder eine erhöhte politische Responsivität gegenüber weniger beachteten gesellschaftlichen Anliegen.
- 3 Deutliche Abgrenzung von extremistischen Gruppen** Demokratische Parteien sollten keine formalen Koalitionen mit autoritären und extremistischen Parteien eingehen oder sich als Minderheitsregierung durch diese dulden lassen. Zudem sollten sie deren Argumentationsmuster und Sprachbilder nicht bedienen und damit normalisieren.
- 4 Politische Auseinandersetzung wichtiger als Verbote** Parteiverbote stellen das letzte Mittel dar. Bei (teilweise) als extremistisch eingestuften Parteien sollten alle Spielräume ausgenutzt werden, um staatliche Finanzmittel mit Auflagen zu versehen oder zu reduzieren. Wichtiger sind aber die öffentliche Auseinandersetzung und politische Antworten.
- 5 Demokratische Resilienz stärken** Die Unabhängigkeit demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen muss gestärkt und gesichert werden, etwa durch angepasste Regeln zur Wahl von Richter:innen am Bundesverfassungsgericht. Jenseits rechtlicher Maßnahmen sind eine vitale demokratische Opposition und eine aktive Zivilgesellschaft der beste Schutz.
- 6 Hybride Ideologien und Wechselwirkungen besser verstehen** Die Bundesregierung sollte Forschungen zu den Wirkungen hybrider Ideologien sowie zu den komplexen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen extremistischen Akteur:innen gezielt und verstärkt fördern.
- 7 Politische Bildung und Extremismusprävention langfristig fördern** Angebote der politischen Bildung und Extremismusprävention, die auf verschiedene Phänomenbereiche zielen, sollten ausgebaut werden. Das Demokratiefördergesetz ist ein wichtiges Bekenntnis zur planbaren Finanzierung und sollte daher zügig umgesetzt werden.
- 8 Nicht-intendierte Folgewirkungen vermeiden** Präventionsmaßnahmen und öffentliche Kommunikation sollten so gestaltet werden, dass sie nicht-intendierte Folgen vermeiden und Eskalationsdynamiken nicht unbeabsichtigt verstärken.

GESELLSCHAFTLICHER FRIEDEN / Demokratie unter Druck: Politische Extremismen und hybride Ideologien /

In Deutschland verlieren demokratische Institutionen an Vertrauen und erhalten autoritäre und extremistische Gruppen Zulauf. Der friedliche Konfliktaustrag und das demokratische Zusammenleben sind dadurch nachhaltig herausgefordert. Seit Langem bestehende Ausprägungen des Extremismus sind weiterhin präsent. Es zeigen sich aber vermehrt auch komplexe Ideologien, Akteurskonstellationen und Aktivitäten, die sich nicht eindeutig in die etablierten Kategorien einordnen lassen und unterschiedliche Themen aufnehmen.

5.1 ✓ Gefährdungen der Demokratie: Daten und Diagnosen

Bereits seit Längerem steht die (liberale) Demokratie in vielen Ländern unter Druck und werden demokratische Institutionen vielerorts geschwächt (→ Albrecht et al. 2021). Meist verlaufen solche Prozesse schleichend, nachdem autoritäre oder extremistische Gruppen zuvor an öffentlicher Zustimmung gewonnen haben und schließlich in demokratischen Wahlen Erfolge erzielen konnten. Wo sie Einfluss erlangen, beschneiden sie Minderheitenrechte, schränken die Freiheit von Presse und Justiz ein und schüren Hass gegen Andersdenkende. Für das Jahr 2024 schauen Beobachter:innen mit Sorge unter anderem auf den Ausgang der Nationalratswahl in Österreich und der Präsidentschaftswahl in den USA. Die Niederlage der zuvor regierenden Partei Prawo i Sprawiedliwość (PiS) bei den polnischen Parlamentswahlen im Oktober 2023 belegt zwar, dass solche Entwicklungen nicht unaufhaltbar sein müssen, vor allem solange es eine starke Zivilgesellschaft gibt. Dieser Fall zeigt aber auch, wie schwer es ist, einen erstmal begonnenen Prozess der Autokratisierung wieder umzukehren.

Die Gründe für den Aufstieg autoritärer, teils extremistischer Akteur:innen sind vielfältig. Die wissenschaftliche Literatur verweist etwa auf soziale Ungleichheiten, gesellschaftliche Desintegration und umfassende Transformationsprozesse, die bei vielen Menschen Abstiegsängste sowie ein Gefühl der Unsicherheit und des Kontrollverlustes auslösen. Zudem sind bestimmte Ansichten, insbesondere von sozial schwächeren Gruppen, in der politischen Debatte unterrepräsentiert. Bei vielen Bürger:innen besteht

der Eindruck, Entscheidungen nicht ausreichend beeinflussen zu können (→ Heitmeyer 2018; Mudde 2019; Schäfer/Zürn 2021). Autoritäre und extremistische Gruppen nehmen diese verbreiteten Ansichten bei ihrer Mobilisierung auf und verstärken sie weiter. Dazu beschwören sie oftmals besonders aufgeladene Konflikte, ob in der Klimapolitik oder bei gendergerechter Sprache. Auch einige Akteur:innen in Medien und demokratischen Parteien befördern diese durch emotionalisierte Darstellungen und bewusste Vereinfachungen weiter, insbesondere in den sozialen Medien.

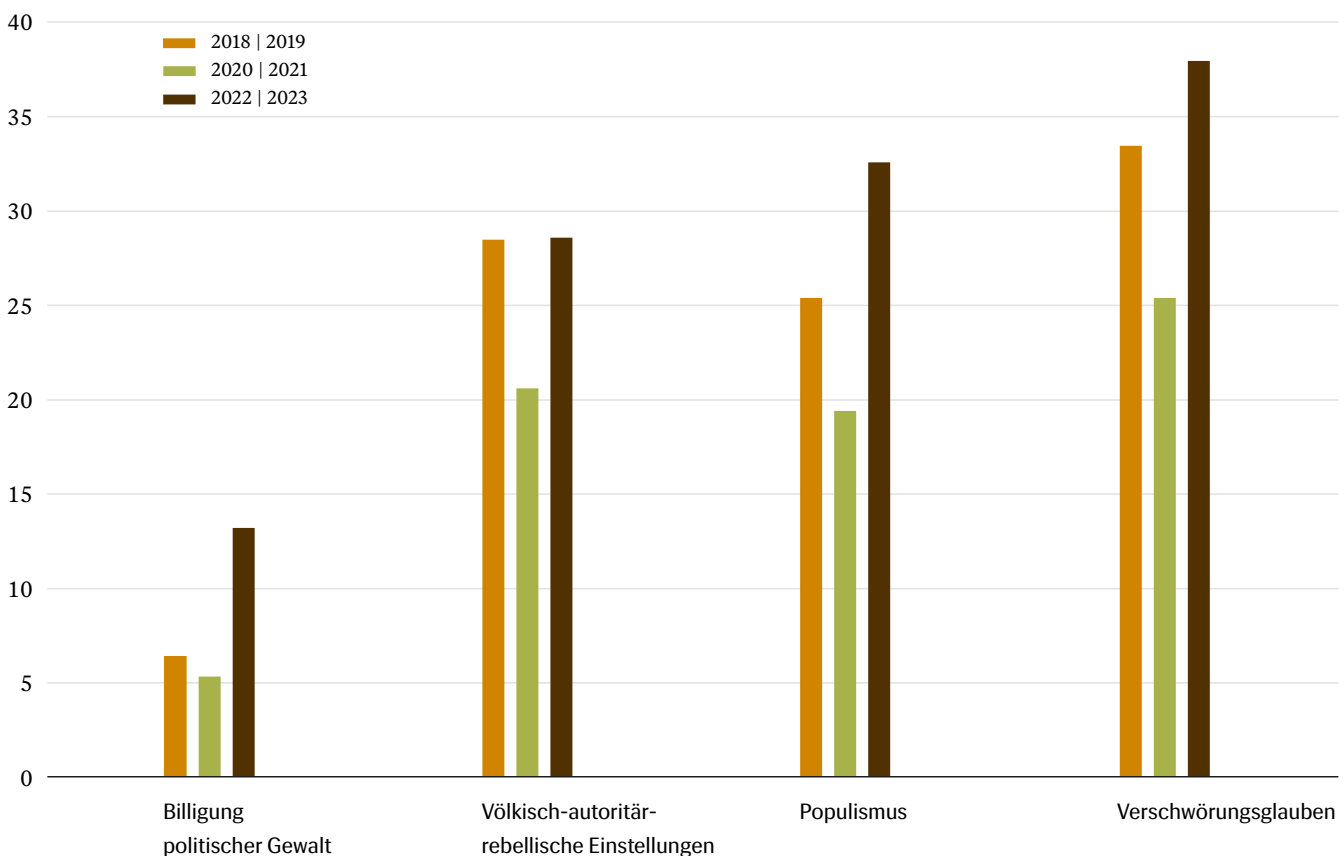
5
136

Die Demokratie in Deutschland zeigt sich im internationalen Vergleich (noch) relativ stabil und die deutsche Gesellschaft als Ganzes bricht bisher nicht in feindlich gesinnte Lager auseinander. Auch hierzulande lassen sich allerdings eine verbreitete Unzufriedenheit und ein ausgeprägter Vertrauensverlust beobachten. Dies ist in einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft zulässig und kann auch den Anstoß zu notwendigen Veränderungen geben. Unter den oben beschriebenen Bedingungen können solche Einstellungen allerdings Anknüpfungspunkte für autoritäre und extremistische Akteur:innen bieten und zur Abwendung von demokratischen Institutionen und Verfahren beitragen.

34 Demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland (2018–2023)

Quelle → 5 / 153

in Prozent

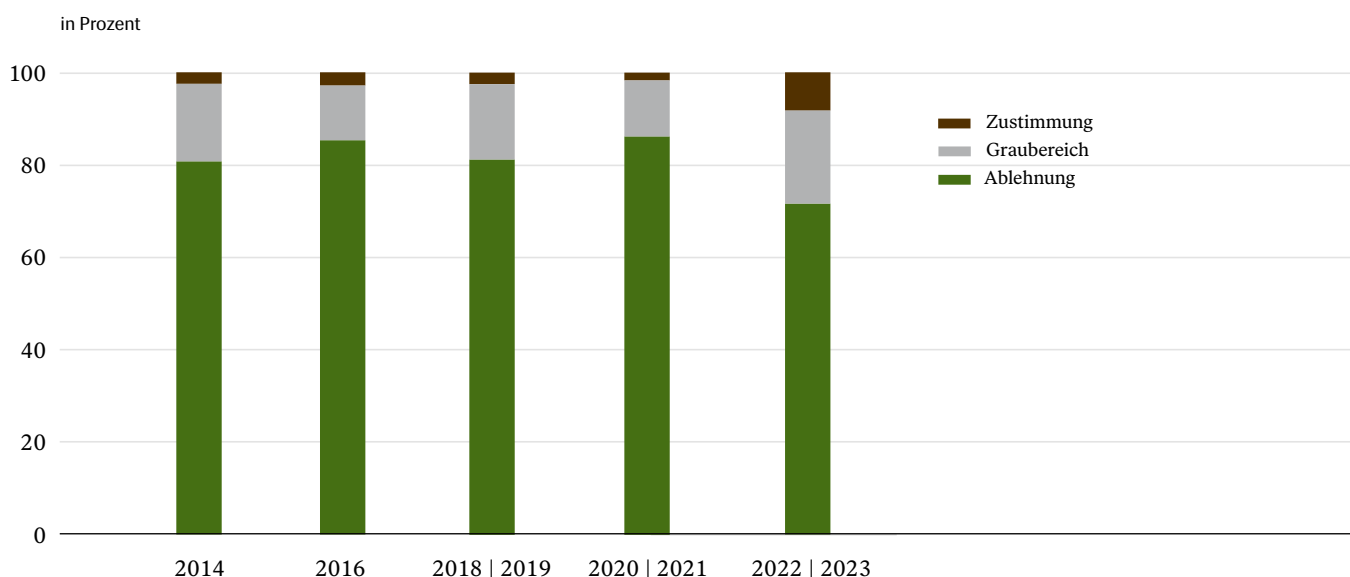


Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung belegt, dass eine knappe Mehrheit (51,3 %) mit dem Funktionieren der Demokratie wenig oder überhaupt nicht zufrieden ist. Dies geht oftmals mit geringem Vertrauen in politische Parteien oder klassische Medien einher. Gruppen mit geringerem Bildungsgrad und Einkommen sowie Menschen in Ostdeutschland zeigten sich besonders unzufrieden (→ Best et al. 2023). Hinzu kommt, dass eine wachsende Zahl von Bürger:innen für Verschwörungsglauben (38 %) und Populismus im Sinne antipluralistischer und antielitärer Einstellungen anfällig ist (32,6 %). Völkisch-autoritäre Ansichten, wie sie typisch für die „Neue Rechte“ sind, werden von mehr als einem Viertel (28,6 %) geteilt. Besonders auffällig ist zudem in den Jahren 2022/2023 ein deutlicher Anstieg von Personen, die die Anwendung politischer Gewalt für eigene Zwecke billigen, auf 13,2 % (→ Küpper et al. 2023: 113–124) → **34**/136.

Jenseits dieser autoritären und populistischen Einstellungen finden sich auch manifest rechtsextreme Weltbilder bei größeren Bevölkerungsgruppen.¹ Studien aus früheren Jahren deuteten darauf hin, dass der Anteil der Menschen mit einem rechtsextremen Weltbild langfristig stabil oder gar leicht rückläufig ist (→ Decker et al. 2022). Aktuelle Zahlen kommen jedoch zum Ergebnis, dass 8,3 % (in Ostdeutschland: 16,3 %) ein manifestes rechtsextremes Weltbild besitzen und 20,1 % sich im Graubereich teilweiser Zustimmung bewegen. Diese Werte stellen einen signifikanten Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren dar. Allerdings lässt sich noch nicht sicher sagen, inwieweit sich diese Entwicklung längerfristig stabilisiert (→ Zick und Mokros 2023: 64–71) → **35**/137.

35 Manifest rechtsextremes Weltbild in Deutschland (2014–2023)

Quelle → 5 / 153



Die Verbreitung autoritärer und extremistischer Einstellungen bei einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung ist nicht neu. Beobachten lässt sich aber ihre Konsolidierung und Normalisierung auch über ihren ursprünglichen Kern hinaus. Hinzu kommt, dass mit der Alternative für Deutschland (AfD) eine autoritäre und in zunehmendem Maße extremistische Partei diese Haltungen offensiv und prominent in den Parlamenten und im öffentlichen Diskurs befördert und sich dabei mit wachsendem Selbstbewusstsein Aussicht auf politischen Erfolg versprechen kann. Dies wird durch aktuelle Krisenerfahrungen verstärkt, beruht aber auch auf strukturellen Trends wie etwa gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen oder konfliktverschärfenden Dynamiken in den Sozialen Medien.

EXTREMISMUS UND POLITISCH MOTIVIERTE KRIMINALITÄT IN DEUTSCHLAND

Die fortdauernde, teilweise zunehmende Verbreitung extremistischer Einstellungen zeigt sich auch in sicherheitsbehördlichen Berichten zur Entwicklung extremistischer Bestrebungen und politisch motivierter Kriminalität (PMK) in Deutschland. Dabei wird deutlich, wie umstritten und schwierig die Einstufung bestimmter Gruppen als extremistisch sein kann und welche Probleme sich bei der Klassifizierung neuer Trends ergeben.

Der Extremismusbegriff ist stark politisch und normativ geprägt. Er markiert, wer innerhalb der freiheitlich demokratischen Grundordnung steht und wer außerhalb. Durch eine ausufernde Verwendung besteht die Gefahr, dass auch legitime politische Opposition und grundsätzliche Kritik an staatlichen Institutionen erfasst werden, während gleichzeitig das Ideal einer konformen „Mitte“ beschworen wird. Dies wird befördert durch eine zunehmende Konjunktur des Extremismusbegriffs im politischen Diskurs. Dabei wird der Vorwurf des Extremismus in einigen Fällen politisch instrumentalisiert und inhaltlich entleert.

Der Extremismusbegriff wird im politischen Diskurs instrumentalisiert

Beispielhaft für die beschriebenen Probleme steht die öffentliche Debatte um die Aktionen der sogenannten „Letzten Generation“. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) stuft die Gruppe nicht als extremistisch ein und auch das Bundeskriminalamt (BKA) kommt zu dem Schluss, dass auch neue Protestformate der Gruppe keine Form „extremistischer Kriminalität“ darstellen (→ BKA 2023a: 27; BKA 2023b: 8). In der medialen Öffentlichkeit haben einzelne Akteur:innen die Gruppe hingegen immer wieder als „extremistisch“, „terroristisch“ oder „staatsfeindlich“ dargestellt. Diese Bezeichnungen konstruieren ein Feindbild und rechtfertigen ein verstärktes staatliches Vorgehen gegen die Aktivist:innen.

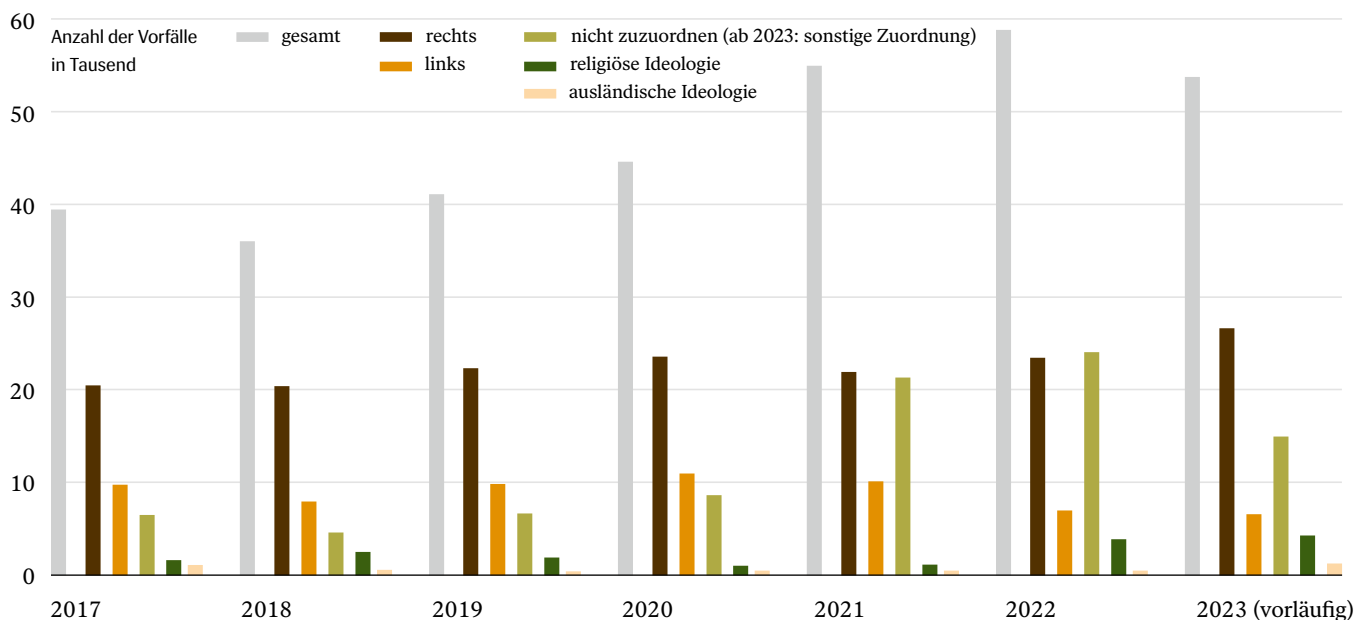
Diese Unklarheiten können sich durch neue Dynamiken im Feld des Extremismus verstärken. Seit einigen Jahren verweisen Analysen auf einen Wandlungsprozess hin zu einer diffusen Vermischung und Überlappung unterschiedlicher Ideologien, Strategien und Akteursgruppen, die durch wechselnde Krisen- und Themendynamiken angetrieben werden → **5.2**. Diese entziehen sich einer klaren Zuordnung in die etablierten Phänomenbereiche Rechts-, Links- und religiös-begründeter Extremismus.

Sicherheitsbehörden reagieren auf diese Entwicklungen, indem sie sich neuer Begriffe jenseits der althergebrachten Kategorien bedienen. Das BfV ergänzte sein Kategoriensystem in den letzten Jahren insbesondere um die „verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates“ (→ vgl. etwa Bundesministerium des Inneren und für Heimat 2023a: 116). Diese neue Kategorie führte zu Kritik aufgrund ihrer unklaren und potenziell ausufernden Definition. Indem zusätzliche, nicht per se extremistische Vorgehensweisen und Sichtweisen wie etwa Verschwörungserzählungen oder die Verächtlichmachung von Institutionen in den Blick genommen werden, würden der Bereich unter Verdacht gestellter Gruppen und die Reichweite der Sicherheitsbehörden weiter ausgedehnt. So würde weniger deutlich, wo tatsächlich demokratiegefährdender, aggressiver Extremismus beginnt, und würden die Grenzen zu politischer Opposition verschwimmen. Dies könne das Risiko erhöhen, dass die von klassischen Extremismen – aktuell insbesondere vom Rechtsextremismus – ausgehenden Bedrohungen für die Demokratie an Priorität einbüßen. Das BfV bemühte sich, darauf zu reagieren, und stellt nun fest, dass nur ein solches Vorgehen gemeint ist, das „die demokratische Ordnung [untergräbt], indem es das Vertrauen in das staatliche System insgesamt erschüttert und so dessen Funktionsfähigkeit gefährdet“ (→ Bundesministerium des Inneren und für Heimat 2023a: 116). Auch diese Definition bleibt allerdings interpretationsbedürftig und potenziell missbrauchsanfällig.

Bei den Zahlen zu Straf- und Gewalttaten im Bereich der PMK zeigen sich ebenfalls Verschiebungen und die Schwierigkeiten einer eindeutigen Zuordnung. Das BKA hat vermehrt Fälle der Kategorie „nicht zuzuordnen“ (seit 2023 „sonstige Zuordnung“) zugeteilt → **36**/139. Es reagierte damit auf zunehmende Straf- und Gewalttaten aus dem Umfeld von sogenannten Querdenker:innen, Impfgegner:innen und Reichsbürger:innen im Kontext der Covid-19-Pandemie und damit verbundener Proteste.

36 Politisch motivierte Kriminalität in Deutschland nach Phänomenbereichen

Quelle → 5 / 153



Der Anstieg politisch motivierter Kriminalität im Jahr 2022 resultierte überwiegend aus der Zunahme von Straftaten in dieser Kategorie. Auch von den 35.452 Straftaten mit extremistisch eingestuftem Hintergrund wurde ein beträchtlicher Teil in die Kategorie „nicht zuzuordnen“ eingruppiert (8.246), wobei jedoch die aus dem Phänomenbereich „rechts“ (20.967) hier deutlich gegenüber allen anderen Kategorien überwogen (→ Bundesministerium des Inneren und für Heimat 2023b: 4–15).

5
140

Auch im Jahr 2023 konnte ein beträchtlicher Teil der politisch motivierten Straftaten keiner der herkömmlichen Kategorien zugeordnet werden. Während die Straftaten in diesem Bereich – vorläufigen Angaben des BKA zufolge – gegenüber dem Jahr 2022 um 8,62 % gesunken sind, haben sie im Phänomenbereich „PMK – rechts“ allerdings um 11,97 % zugenommen. Dieser stellt nun wieder den mit Abstand größten Anteil. In den Phänomenbereichen „PMK – ausländische Ideologie“ und „PMK – religiöse Ideologie“ nahmen die Straftaten gegenüber dem Vorjahr deutlich – wenn auch auf vergleichsweise geringerem Niveau – zu, von 3.886 auf 4.284 beziehungsweise von 481 auf 1.272 Delikte. Diese Zunahme ist den Reaktionen in Deutschland auf den Überfall der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 geschuldet (→ Deutscher Bundestag 2024: 31). Insgesamt lässt sich ein signifikanter Anteil der politisch motivierten Straftaten keiner der etablierten Kategorien zuordnen. Nach Ende der Covid-19-Pandemie stehen aber Gruppen aus klassischen Phänomenbereichen – insbesondere von rechts – wieder stärker im Fokus. Diese dominieren auch im Kernbereich der als extremistisch eingestuften Straftaten.

ANTISEMITISCHE STRAFTATEN NACH DEM 7. OKTOBER 2023

Die von den Sicherheitsbehörden verwendeten Kategorien und Zuordnungen sind schon seit längerer Zeit Gegenstand politischer Diskussionen. Nach dem Überfall der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 → **F** hat sich die Frage der Zuordnung politisch motivierter Straftaten noch einmal verschärft, insbesondere im Hinblick auf eine starke Zunahme antisemitischer Delikte. Eine Reihe von Politiker:innen und Medienvertreter:innen vermuteten, dass ein großer Teil der seitdem verübten Straftaten auf muslimische Einwander:innen entfielen und es war in diesem Zusammenhang wiederholt von einem „importierten Antisemitismus“ die Rede.

Allerdings waren die Zahlen zu antisemitischen Straftaten seit dem 7. Oktober zum Zeitpunkt dieser Äußerungen noch vorläufig und sie wichen zum Teil deutlich voneinander ab. Gegenüber der Neuen Zürcher Zeitung hatte BKA-Präsident Münch am 26.12.2023 von mehr als 4.700 Straftaten im Zusammenhang mit den Angriffen auf Israel gesprochen. Dabei handele es sich „recht häufig um antisemitische Straftaten, die unter anderem als Sachbeschädigungen oder Propaganda- und Volksverhetzungsdelikte bei der Polizei erfasst werden“. Er führte weiter aus, dass ein Großteil der Straftaten von Personen begangen worden sei, die das BKA dem Phänomenbereich „politisch motivierten Kriminalität – ausländische Ideologie oder religiöse Ideologie“ zurechne.

Gleichzeitig habe 2023 Antisemitismus auch im linken und rechten Spektrum zugenommen (→ Seliger 2023). Zahlen des BKA vom 6. Februar 2024 weisen 4.000 Straftaten im Kontext mit dem 7. Oktober 2023 aus, davon 1.750 „gesichert antisemitische“. Ein Sondermonitoring des BKA, welches beschleunigte Einordnungen vornimmt, hat bis zum gleichen Zeitpunkt 5.700 Straftaten erfasst, darunter 2.249 „antisemitisch“ motivierte (→ Kappelsberger und Koopmann 2024). Hier deutet sich bereits an, dass der Antisemitismus an verschiedene Ideologietraditionen anschlussfähig ist und in vielen Fällen als ein Brückennarrativ für hybride, eher themengetriebene Extremismen dient → **5.2.**

Die (vorläufigen) Zahlen und die Erfassungsproblematik zeigen, dass eine differenzierte Betrachtung der in Deutschland nach dem 7. Oktober erfolgten Straftaten notwendig ist: Der überwiegende Teil der Gewaltstraftaten wurde im Kontext pro-palästinensischer Demonstrationen begangen. Straftaten auf Demonstrationen, neben Gewalttaten gegen Einsatzkräfte auch Sachbeschädigungen und Propagandadelikte, wurden sowohl von mutmaßlichen Unterstützer:innen der Hamas als auch aus dem linksgerichteten Spektrum begangen. Zum Gesamtbild der Entwicklungen in Deutschland nach dem 7. Oktober gehört aber auch der Hinweis darauf, dass nicht nur antisemitische, sondern auch antimuslimische Straftaten zugenommen haben. So wurden dem BKA bis zum 8. Dezember 2023 im Themenfeld „Islamfeindlich“ (vorläufig) 142 Straftaten gemeldet. Im Jahr zuvor waren es bis zum gleichen Zeitpunkt 47 Fälle gewesen (→ Deutscher Bundestag 2023). Zudem bleiben antisemitische Einstellungen und Vorurteile in signifikanten Teilen der deutschen Bevölkerung verbreitet. Die einseitige Fokussierung auf einen „importierten Antisemitismus“ befördert muslimfeindliche Stereotype und überlagert die Diskussion über diesen historisch beständigen Antisemitismus in anderen Milieus. Einige rechte Kräfte nutzen zudem den Vorwurf des Antisemitismus, um gegen Muslim:innen im Allgemeinen zu mobilisieren.

Antisemitische und antimuslimische Straftaten haben in Deutschland nach dem Terrorangriff der Hamas vom 7. Oktober 2023 zugenommen

5.2 ✓ Hybride Ideologien und politische Extremismen: Aktuelle Herausforderungen

Seit Langem bekannte extremistische Ideologien und Weltbilder der extremen Rechten, aber auch anderer Phänomenbereiche wie des Islamismus, bleiben somit relevant und gewinnen teilweise an Zustimmung. Wie bereits angedeutet findet sich in den letzten Jahren aber auch vermehrt der Hinweis auf einen Wandlungsprozess hin zu Formen des Extremismus, die durch eine diffusere Mischung verschiedener Ideologieelemente – sogenannte „hybride Ideologien“ – gekennzeichnet sind und wechselnde Themen aufnehmen. Der folgende Abschnitt analysiert wesentliche damit verbundene Entwicklungen und Eigenschaften und beleuchtet die Möglichkeiten und Grenzen der Extremismusprävention und Demokratieförderung unter diesen Bedingungen.

5
142

HYBRIDE IDEOLOGIEN UND POLITISCHE EXTREMISMEN

Der hybride Charakter extremistischer Ideologien ist kein grundsätzlich neues Phänomen. Ideologien gründen in der Theorie zwar auf zeitlosen Prinzipien, offenbaren sich jedoch in der Praxis als dynamische Gebilde, die sich fortlaufend weiterentwickeln und Elemente aus anderen Weltbildern integrieren. Grundkonzepte lassen sich flexibel modifizieren, damit sie attraktiv bleiben, auch wenn sich die Rahmenbedingungen wandeln.

Wissenschaftliche Beobachtungen verweisen in den letzten Jahren dennoch auf einen weitergehenden Wandlungsprozess und versuchen, diesen mit unterschiedlichen Begriffen zu beschreiben, so etwa „ideologische Konvergenz“, „zusammengesetzter Extremismus“ oder „Ideologie à la carte“ (→ Gartenstein-Ross et al. 2023: 2). Die uneinheitliche Wortwahl zeigt, dass auch die Wissenschaft – ähnlich wie die Sicherheitsbehörden → 5.1 – Schwierigkeiten hat, diese Trends und Entwicklungen klar und einheitlich zu erfassen. Dies liegt auch daran, dass die Begriffe verschiedene, eher lose verbundene Fälle und Phänomene beschreiben, die sich unterschiedlich manifestieren können. Während einige Personen von einer Ideologie zur anderen wechseln, werden in anderen Fällen Elemente unterschiedlicher Ideologien kombiniert oder Anhänger:innen eines Weltbildes lassen sich von Strategien, Ideen oder Themen aus einem anderen Feld inspirieren. Insbesondere Online-Communities und Soziale Medien vereinfachen das Vermischen verschiedener Narrative, Bilder oder Argumentationen, die zuvor eher mit einer bestimmten Ideologie assoziiert wurden.

Strategien, Ideen und Themen verschiedener extremistischer Ideologien vermischen sich zunehmend

In den letzten Jahren haben sich insbesondere Gruppierungen aus dem Bereich des Neofaschismus und der sogenannten Neuen Rechten durch ihre ideologische Anpassungsfähigkeit ausgezeichnet. Diese Strömungen des Rechtsextremismus lehnen demokratische Institutionen und die Prinzipien des liberalen Rechtsstaates ab, nutzen diese jedoch übergangsweise strategisch aus, um sich innerhalb demokratischer Grenzen neue Anhängerschaften zu erschließen. Taktische Normenbrüche und die darauffolgenden Distanzie-

rungen sind Teil ihrer Strategie, um sowohl als demokratische Alternative wahrgenommen zu werden als auch den traditionellen Kern aus Rechtsextremist:innen und Neo-Faschist:innen an sich zu binden.

Dabei zeigt sich, dass extremistische Akteur:innen sehr flexibel auf aktuelle Ereignisse reagieren und ihre Strategien entsprechend anpassen. Dadurch können aktuelle Ängste aufgegriffen und instrumentalisiert werden. So können demokratie- oder menschenfeindliche Inhalte weiter salonfähig gemacht und normalisiert werden. Neben einer Diskursverschiebung dient dies auch dem Ziel, Debatten weiter emotional aufzuladen und den demokratischen Austausch zu erschweren. Dies ist insbesondere dann erfolgreich, wenn bereits generelle Verunsicherungen und einschlägige Vorurteile bestehen und andere Akteur:innen in Politik oder Medien diese Narrative übernehmen. Von solchen Diskursverschiebungen, etwa in der Asyl- und Migrationspolitik, profitieren bisher vor allem autoritäre und extremistische Parteien. Inwieweit konservative oder Mitte-Rechts-Parteien durch eine solche Strategie Wähler:innen autoritärer oder extremistischer Parteien grundsätzlich zurückgewinnen können, ist in der Forschung umstritten (→ Debus 2023; Sonntag 2023).

Extremistische Akteur:innen greifen zudem oft auf Verschwörungserzählungen zurück, um ihre Botschaften kampagnenhaft weiterzuverbreiten. Verschwörungsnarrative fungieren zunehmend nicht nur ergänzend zu spezifischen politischen Ideologien, sondern als zentrales Element oder ideologisches Fundament, um das sich Akteur:innen versammeln (→ Basit 2021). Wer von Verschwörungserzählungen überzeugt ist, ist nicht per se extremistisch oder antidemokratisch. Gleichzeitig dienen sie entsprechenden Gruppen aber als ein übergreifendes Narrativ, das antidemokratische Schlussfolgerungen begünstigt und zusätzlich Annäherungen und Allianzen auch über klassische ideologische Grenzen hinweg ermöglicht. Durch die Verbreitung von Desinformation, das Schüren von Misstrauen sowie die Polarisierung und Emotionalisierung sollen Personen mobilisiert werden.

Gemeinsame Ideologieelemente, die auf Feindbildern basieren, haben ebenfalls ein starkes Verbindungspotenzial zwischen Milieus, etwa zwischen Islamismus und Rechtsextremismus. Insbesondere Antisemitismus ist in verschiedenen Milieus ideologisch verankert. Antisemitismus ist eine Weltanschauung, in der Jüdinnen:Juden kollektiv als Ursache aller sozialen, politischen, religiösen und kulturellen Probleme gedeutet werden. Im Folgenden wird Antisemitismus als verbindendes Element verschiedener extremistischer Szenen dargestellt. Zusätzlich soll ein Schlaglicht auf die Ideologie des Antifeminismus geworfen werden.

Antisemitismus kann aufgrund des Ausmaßes der mit ihm verbundenen menschenverachtenden Auswirkungen und der Vielzahl an Erscheinungsformen nicht einfach mit dem Antifeminismus gleichgesetzt werden. Beiden weisen jedoch überraschende Verschränkungen auf. Sie fungieren als Bindeglied zwischen radikalisierten Milieus

und sind anschlussfähig in breiten Teilen der Bevölkerung. Während Antisemitismus als Weltbild dient, mit dem sämtliche wahrgenommene Bedrohungen auf die als allmächtig und böswillig überzeichneten Jüdinnen:Juden projiziert werden können, knüpft der Antifeminismus zunächst an persönlich empfundene Bedürfnisse nach einer „natürlich gegebenen“ Ordnung geschlechtlicher Verhältnisse an, für die der Feminismus als Bedrohung gesehen wird.

5
144

Studien haben gezeigt, dass Online-Plattformen gegenwärtig das primäre Verbreitungsmedium für antisemitische Inhalte sind und dass dies reale Auswirkungen auf die Sicherheit der jüdischen Bevölkerung hat (vgl. etwa → Schwarz-Friesel 2018). Antisemitische Vorfälle nehmen im Zusammenhang mit Krisensituationen wie der Eskalation des Israel-Palästina-Konflikts oder der Covid-19-Pandemie zu. So gibt es etwa seit dem Angriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 deutlich mehr antisemitische Vorfälle → **5.1**. Während gewaltverherrlichende antisemitische Äußerungen vor allem von rechts-extremen und islamistischen Akteur:innen ausgehen, finden sich antisemitische Einstellungen und Narrative auch in bestimmten antiimperialistischen und antizionistischen Strömungen innerhalb der extremen Linken. Darüber hinaus ist Antisemitismus nicht auf extremistische Milieus beschränkt, sondern in weiten Teilen der Gesellschaft verbreitet (→ Rose et al. 2023).

In Krisensituationen wie der Covid-19-Pandemie oder dem Gazakrieg nehmen antisemitische Vorfälle zu

Je nach Milieu werden antisemitische Aussagen und Symbole unterschiedlich artikuliert und dargestellt. Häufig liegen ihnen jedoch dieselben verschwörungsideologischen Annahmen zugrunde. So waren beispielsweise zu Beginn der Covid-19-Pandemie Manifestationen der Verschwörungserzählung des „Weltjudentums“ zu beobachten, in denen Jüdinnen:Juden als „Verursacher“, „Drahtzieher“ und „Begünstigte“ der Pandemie dargestellt wurden. Seit dem 7. Oktober 2023 kursieren in islamistischen, links- und rechts-extremen beziehungsweise -radikalen Online-Milieus Verschwörungstheorien, wonach Israel das Massaker selbst begangen habe oder das Ausmaß der Angriffe übertrieben worden sei. Neben legitimer Kritik an der Politik der israelischen Regierung werden im Zusammenhang des Konfliktes häufig auch antisemitische Narrative wie die Gleichsetzung von Jüdinnen:Juden mit Israel, der Ausspruch „Kindermörder Israel“ oder der Vergleich von Israel mit dem Dritten Reich öffentlich verwendet (→ Institute for Strategic Dialogue 2023).

Antifeminismus meint die Gegnerschaft zu feministischen Weltanschauungen und Versuchen, unter anderem durch die Gleichstellung und Liberalisierung von Geschlechterverhältnissen zu größerer Gerechtigkeit zu gelangen (→ Lang/Fritsche 2018). Antifeminist:innen nehmen an, dass durch Feminismus die vermeintlich „natürliche“ Gesellschaftsordnung zerstört wird. Eine Szene gut miteinander vernetzter Antifeminist:innen hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, alle Versuche, die Rechte von Frauen und queeren Menschen zu stärken, zu diskreditieren und als gefährlich zu brandmarken. In Allianzen aus religiösen Institutionen und Mitgliedern konservativer und rechter Parteien sowie der Neuen Rechten (etwa in der „Demo für Alle“ des Vereins Ehe-Familie-Leben e. V.)

werden dabei traditionelle Rollenbilder als alleinige Norm präsentiert. Dies legitimiert regelmäßig Angriffe auf all jene, die davon abweichen – nicht selten in Form von physischer Gewalt (→ Amadeu Antonio Stiftung 2024). Hier zeigen sich die misogynen Wurzeln des Antifeminismus wie sie etwa auch in maskulinistischen Online-Szenen von „Incels“ vorkommen. Extremistische Gruppen nutzen diese Ideen immer häufiger als Bindeglied in den gesellschaftlichen „Mainstream“.

Mobilisiert wird insbesondere durch das Feindbild der „Gender-Ideologie“. Weitere Reizthemen sind Abtreibungsrechte oder die sexualpädagogische Arbeit mit Kindern zu Themen geschlechtlicher Vielfalt. Der Versuch, eine alleinige Autorität der Eltern in der Kindererziehung zu bewahren, wird zum „Widerstand“ gegen angeblich totalitäre Bestrebungen von Feminist:innen erklärt. In den Sozialen Medien werden gleichzeitig traditionelle Geschlechterrollen glorifiziert (etwa die „Alpha Males“ oder „Traditional Wives“). Die propagierten Lebensentwürfe können dabei stark konsumorientiert bis hin zu naturverbunden, esoterisch oder völkisch ausgerichtet sein. Die Intention hinter den genannten Bekundungen ist nicht immer direkt erkennbar. Entscheidend ist, dass sie nicht nur Stereotype verstärken, sondern ihr Erhalt als (Selbst-)Verteidigung gerahmt und so Gegenwehr bis hin zur Anwendung von Gewalt gerechtfertigt wird.

Insbesondere auf Online-Plattformen lassen sich Vermischungen antisemitischer und antifeministischer Elemente, häufig mithilfe inhaltlich flexibler Verschwörungserzählungen und Memes, finden. Insoweit Feindbilder heraufbeschworen werden, konzentrieren sich diese meist auf die Konstruktion von Jüdinnen:Juden als „außerhalb der Weltordnung“ stehende Menschen sowie als Unterstützer:innen feministischer Politik. Als Beispiel kann die antisemitische und an nationalsozialistische Propaganda erinnernde Karikatur „The Happy Merchant“ dienen, die seit vielen Jahren in rechten Online-Subkulturen kursiert. Neuerdings wird dieses Meme auch in der islamistischen Szene verbreitet. Als Reaktion auf feministische Diskurse wurde dort auch der rechte Sprachgebrauch der „Libtards“ (Beleidigung für Linke/Liberale) übernommen, um Muslim:innen, die sich tolerant gegenüber LGBTQ+-Rechten zeigen, zu verhöhnen. Daran zeigt sich, dass auch Milieus, die sich eigentlich feindlich gegenüberstehen, zuweilen durchaus bereit sind, auf das Repertoire anderer Gruppen zurückzugreifen und Allianzen zu erkunden (→ Ayad 2021), um eigenen Inhalten mehr Reichweite zu verleihen oder sich zeitweise im Kampf gegen den „wahren Feind“ – das Judentum – zu verbünden.

Antisemitische und antifeministische Darstellungen arbeiten beide mit starken Freund-Feind-Unterscheidungen und Bedrohungsbildern, die starke Emotionen hervorrufen sollen. In antifeministischen Verschwörungsnarrativen wird der Feminismus zu einem hinterlistigen Projekt eines übermächtigen, im Verborgenen wirkenden Judentums. Feminismus und Judentum werden so als Bedrohung für die eigene Existenz beschrieben, gegen die es sich zu verteidigen gilt (→ Birsl 2020).

Die Verteufelung aktueller feministischer Ideen kann dabei nahtlos an alte antisemitische Bilder anknüpfen, denen zufolge jüdische Menschen geschlechtlich und sexuell abweichend seien und das Judentum die Gesellschaft von innen zerstöre, indem es den kulturellen Zerfall vorantreibe. Rückläufige Geburtenraten oder queere Lebensweisen werden etwa als gezielte Schwächungen des „Volkskörpers“ gedeutet, die ihn angreifbar machen sollen. Das rechte Verschwörungsnarrativ des „großen Austausches“, demzufolge „globale Eliten“ die weiße Gesellschaft unter anderem durch den Feminismus zu schwächen versuchen, um sie durch muslimische Einwander:innen zu verdrängen und zu vernichten, zeigt die Anschlussfähigkeit an rassistische Ideologien. Weltbilder, in denen sich Antisemitismus, Antifeminismus und Rassismus gegenseitig bedingen und verstärken, bildeten den Hintergrund von Gewalttaten wie in München, Halle und Hanau (→ Rahner 2020).

WECHSELWIRKUNGEN ZWISCHEN EXTREMISMEN UND NICHT-INTENDIERTE FOLGEN STAATLICHER EINGRIFFE

Neben den Vermischungen unterschiedlicher extremistischer Ideologien werden auch die Wechselwirkungen zwischen extremistischen Milieus bedeutsamer. Dadurch steigt die Komplexität staatlicher oder staatlich geförderter Eingriffe und damit auch die Gefahr nicht-intendierter Folgewirkungen. Gleichzeitig beobachten wir, dass extremistische Akteur:innen behördliche Maßnahmen absichtlich provozieren beziehungsweise unabsichtlich hervorrufen oder sie zu Mobilisierungszwecken ausnutzen. Dies kann wiederum ein härteres staatliches Eingreifen zur Folge haben und Eskalationsspiralen bewirken (→ Abay Gaspar et al. 2024). Dabei lassen sich Wechselwirkungen zwischen extremistischen Gruppen („kumulative Radikalisierung“) und solche zwischen extremistischer Gruppe und Staat unterscheiden.

Kaum ein Fall erregte in den letzten Jahren eine solche Aufmerksamkeit wie die im sogenannten Dresdner Linksextremismusprozess verhandelte Serie von Überfällen der „Gruppe um Lina E.“ auf tatsächlich oder mutmaßlich rechtsextreme Individuen, Gruppierungen oder von ihnen genutzte Einrichtungen. Rund um die Verhandlungen und Urteilsverkündungen kam es zu einer Vielzahl von Demonstrationen, aber auch zu gewaltsamen Ausschreitungen. Gegenseitige Gewalt und Gewaltvorwürfe zwischen radikalen und extremistischen Milieus sind aber kein neues Phänomen. So ließen sich etwa 2012 in Solingen Auseinandersetzungen beobachten, als salafistische Akteur:innen eine Veranstaltung der rechtsextremen Partei Pro NRW störten. Im Nachgang nutzten beide Seiten die Ereignisse für Mobilisierungs- und Rekrutierungsaufrufe auf ihren jeweiligen Plattformen. In den letzten Jahren haben sich solche Dynamiken oft in die Online-Szene verschoben, und gegenseitige Bezugnahmen, Abgrenzungen und offene Feindschaft sind in Sozialen Medien und Messengerdiensten omnipräsent. Für Sicherheitsbehörden wie für zivilgesellschaftliche Akteur:innen stellen diese Eskalationsspiralen eine besondere Herausforderung dar: Sie erfordern eine Verknüpfung von Wissen über verschiedene Milieus und stellen besondere Voraussetzungen an

eine bedachte öffentliche Kommunikation, um weiteren Mobilisierungs- und Gewaltdynamiken keinen Vorschub zu leisten.

Die zweite Variante eskalierender Wechselwirkungen bildet jene zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Seite. Forschungsergebnisse belegen deutlich, dass staatlichen Maßnahmen eine zentrale Rolle für Dynamiken in extremistischen Milieus und Szenen zukommt, zum Beispiel bei der Entwicklung von Gruppen und der Veränderung von Einstellungen und Verhaltensweisen ihrer Mitglieder. Wichtig ist die Unterscheidung zwischen beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen staatlicher Interventionen. So können Präventions- und Deradikalisierungsmaßnahmen ihr Ziel verfehlen und stattdessen durch „unbeabsichtigte und vermeidbare ‚Rückkopplungseffekte‘“ (→ Ingram 2019: 181) zu verstärktem Widerstand und mehr (gewalttätiger) Radikalisierung führen.

Diese lassen sich besonders bei repressiven Maßnahmen beobachten: Durch Razzien, Vereinsverbote und strafrechtliche Verfolgung werden die manifesten Organisationsstrukturen extremistischer Gruppen zwar häufig zerschlagen und Ressourcen abgeschnitten - Beispiele dafür sind die jüngsten Interventionen gegen die rechtsextremen „Hammerskins Deutschland“ im September 2023 oder das Verbot des islamistischen Ansaar Netzwerks im Mai 2021. Häufig verlagern sich (Mobilisierungs-)Aktivitäten aber in den Untergrund und die Gruppen passen sich neuen Gegebenheiten an. Auch Präventionsmaßnahmen können unbeabsichtigte Folgen nach sich ziehen, beispielsweise, indem sie bestimmte Bevölkerungsgruppen ins Zentrum der Maßnahmen rücken, damit bestehende Stigmata und Vorurteile verstärken und (unbeabsichtigt) diskriminierend wirken.

Nach repressiven Maßnahmen des Staates verlagern sich die Aktivitäten extremistischer Gruppen häufig in den Untergrund

Das Problem nicht-intendierter Folgewirkungen lässt sich auch im Kontext eines potenziellen AfD-Verbotsverfahrens diskutieren. Allerdings gibt es bisher nur sehr begrenztes Wissen und kaum empirische Erfahrungswerte, aus denen man für diesen Fall lernen oder mögliche Konsequenzen plausibel ableiten könnte. Gerade weil wir hierüber so wenig wissen, sollte man mit diesem Mittel sehr vorsichtig umgehen. Das Bundesverfassungsgericht hat für dieses scharfe Schwert wehrhafter Demokratie zurecht hohe Hürden etabliert und immer weiter ausdifferenziert. Gleichwohl gilt es, die Finanzierung von parteinahen Stiftungen und von Aktivitäten einer Partei und ihrer Gliederungen im Auge zu behalten, wenn diese in einzelnen Bundesländern als gesichert extremistisch eingestuft wurden. Es ist deshalb richtig, dass der Bundestag das Instrumentarium für Auflagen und Mittelreduktionen ausdifferenziert, damit nicht der Staat selbst die Aushöhlung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung finanziert. Genauso richtig ist es, demokratische Verfahren – beispielsweise bei der Richterwahl – krisensicherer zu machen, damit im Falle der Regierungsbeteiligung beziehungsweise eines starken Stimmenzuwachses einer extremistischen Partei Gerichte, Verwaltungen und öffentlicher Rundfunk unabhängig bleiben.

Militante, meist rechtsextreme Gruppen heizen darüber hinaus bestehende Konflikte bewusst an. Dies war beispielsweise bei den öffentlichkeitswirksamen Koranverbrennungen in Schweden der Fall, die breite Empörung bei Muslim:innen und eine Überreaktion des Staates herbeiführen sollten. Dieses Beispiel zeigt auch die Bedeutung medialer Berichterstattung, die sowohl in staatliche Politik wie auch in die Strategien extremistischer Gruppen hineinwirkt.

5
148

Abschließend lässt sich festhalten, dass Interaktionen zwischen staatlichen Maßnahmen und extremistischen beziehungsweise radikalen Milieus vielseitig sind und die Eskalation vorantreiben können. Es gilt daher, Präventions- und Deradikalisierungsprogramme informiert und umsichtig zu gestalten und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen stetig zu hinterfragen. Gleiches gilt auch für Parteiverbote und andere Instrumente der „wehrhaften Demokratie“, die nicht nur gewünschte Konsequenzen mit sich bringen können. Gleichwohl müssen demokratische Verfahren krisensicherer gemacht werden, um ihre Unabhängigkeit bei einer etwaigen extremistischen Einflussnahme zu bewahren.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR EXTREMISMUSPRÄVENTION, DEMOKRATIEFÖRDERUNG UND POLITISCHE BILDUNG

Der Umgang mit hybriden Ideologien stellt komplexe Anforderungen, nicht zuletzt auch an Maßnahmen im Bereich der sozialen Arbeit und politischen Bildung. Es gibt bislang wenig konzeptionelle Debatten, die handlungsleitend in die Fachpraxis überführt wurden. Zum einen wirken die Vielzahl an unterschiedlichen Begrifflichkeiten, die heterogenen Begriffsverwendungen und die Vielfalt der behandelten Phänomene verwirrend. Zum anderen ergeben sich aus ihnen unterschiedliche Ansatzpunkte und Ebenen für Bildungs- und Präventionsakteur:innen. Zentrale Handlungsfelder, in denen eine präventive Auseinandersetzung mit den nachgezeichneten Phänomenen erfolgt, sind die politische Bildung, die Demokratieförderung und die Extremismusprävention.

Hybride Ideologien stellen die politische Bildung, die Demokratieförderung und die Extremismusprävention vor Herausforderungen

Die politische Bildung verfolgt das übergreifende Ziel der Förderung von mündiger politischer Analyse-, Urteils- und Handlungskompetenz. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Ansätze zur Förderung digitaler Kompetenzen und eines kritischen Umgangs mit Datenquellen zu Verschwörungsideologien, Fake News, Propaganda und hate speech im Netz entwickelt und erprobt (vgl. etwa → Brodführer et al. 2019). Das aktuell diskutierte Maßnahmenpaket der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus sieht unter anderem eine verstärkte Förderung politischer Bildung zur Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Verschwörungsideologien vor (→ Bundesministerium des Innern und für Heimat 2024: 12). Das Handlungsfeld der Demokratieförderung versammelt ein weites Spektrum an struktur-, verfahrens- und kompetenzentwicklungsbezogenen Maßnahmen. Im Aktionsplan gegen Rechtsextremismus ist etwa die verstärkte Förderung demokratischer Streitkultur verankert (→ Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022: 5).

Phänomen-
übergreifende Prävention
ist weniger stigmatisierend
und flexibler

Im Bereich der Extremismusprävention wurde in den letzten Jahren insbesondere der Bereich der phänomenübergreifenden beziehungsweise -unspezifischen Extremismusprävention ausgebaut. Der Begriff kann zum einen Maßnahmen bezeichnen, die zwei oder mehr Phänomenbereiche (zum Beispiel Rechtsextremismus und religiös begründeten Extremismus) adressieren und dabei phänomenbezogene Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausarbeiten. Zum anderen werden unter diesem Begriff auch Präventionsangebote gefasst, die – den unterschiedlichen Phänomenen gemeinsame – Elemente beziehungsweise verbindende Narrative wie etwa Antisemitismus bearbeiten. Das phänomenübergreifende Vorgehen weist verschiedene Vorteile auf. In diesen Programmen werden weniger Vorannahmen über die Teilnehmenden getroffen und keine spezifischen Risikogruppen identifiziert. Daher sind sie weniger stigmatisierend und flexibler. Darüber hinaus können auch Wechselwirkungen zwischen extremistischen Gruppierungen in den Blick genommen werden. Gleichwohl sind im Bereich phänomenübergreifender Prävention Kenntnisse zu allen bearbeiteten Phänomenen sowie zu Verschwörungstheorien vonnöten. Insbesondere die indizierte Prävention, das heißt die Arbeit mit bereits in Hinwendungs- und Radikalisierungsprozessen befindlichen Personen, bedarf zudem phänomenspezifischer Zugänge und Qualifikationen (→ Hamm/Schurbohm 2022).

Die weiter oben genannten Elemente hybrider Ideologien machen nicht nur eine Stärkung bestehender Zugänge und Methoden notwendig, sondern auch deren Anpassung. Die Aneignung von Ideologien verläuft immer individueller und fragmentierter. Die Bildungs-, Beratungs- und Präventionskonzepte müssen entsprechend weiterentwickelt und erprobt werden. Und dies in einer Weise, die potenzielle Wechselwirkungen sowie eskalative Gruppendynamiken zwischen unterschiedlichen Akteur:innen in der phänomenübergreifenden Extremismusprävention berücksichtigt. Im Bereich der Prävention ist es von besonderer Bedeutung, die intendierten und nicht-intendierten Wirkungen (beispielsweise Stigmatisierungen, Pathologisierungen und Kriminalisierungen) besser zu verstehen. Um wissensbasierte Konzepte entwickeln zu können, muss die Entwicklung hybrider Ideologien genau beobachtet werden. Die Forschung und die Evaluierung in Erprobung befindlicher Maßnahmen müssen gestärkt werden, insbesondere im Hinblick auf nicht-intendierte Wirkungen. Dafür braucht es stabile Förderstrukturen.

Das geplante Demokratiefördergesetz der Bundesregierung würde erstmals eine gesetzliche Grundlage für eine längerfristige Förderung von Maßnahmen der Demokratieförderung, politischen Bildung und Extremismusprävention schaffen. Gesetzesinitiativen mit dem Ziel stabiler Förderstrukturen und der Planungssicherheit für Träger sind ausdrücklich zu begrüßen. Politiker:innen einzelner Parteien haben dem Gesetz unterstellt, es diene der „Förderung bestimmter Meinungen mit Steuergeld“ (→ Caspari 2024). Zu bedenken ist allerdings, dass sich die politische Bildung selbst ein Kontroversitätsgebot und Überwältigungsverbot auferlegt hat. Zudem sind Äußerungen dieser Art vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen kontraproduktiv und können extremistischen Akteur:innen in die Hände spielen. Dies gilt insbesondere, wenn die (demokratischen) Haltungen und Aktivitäten von professionellen Akteur:innen in der Demokratieförderung,

politischen Bildung und Extremismusprävention pauschal als „bestimmte Meinung“ disqualifiziert werden. Das Demokratiefördergesetz ist mehr als Symbolik und als Signal für Verwaltungshandeln und zukünftige Haushaltsverhandlungen von großer Bedeutung.

Gehandelt werden muss aber in deutlich mehr Feldern, denn pädagogische und präventive Angebote stellen immer nur einen Zugang mit spezifischen Potenzialen und Grenzen dar. Sie müssen durch politische Kommunikation und staatliche Maßnahmen flankiert werden. Die Bundesregierung hat mit ihrem Aktionsplan gegen Rechtsextremismus sowie dem aktuellen Maßnahmenkatalog des Bundesinnenministeriums gegen Rechtsextremismus umfassende Pläne vorgelegt, die etwa auch den verbesserten Schutz von Amts- und Mandatsträger:innen vorsehen. Die Umsetzung vieler der Vorschläge ist allerdings noch nicht einmal begonnen worden. Das muss sich ändern, um die Bedrohung durch extremistische Akteur:innen abzuwehren und die Zivilgesellschaft zu stärken.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Es gibt kein einfaches oder pauschales Erfolgsrezept, wie sich Extremismus eindämmen und die Demokratie schützen lässt. Zuvorderst aber sollte die Politik nachhaltige und solidarische Lösungsansätze für aktuelle Krisen und Probleme entwickeln, etwa in der Klima-, Migrations- oder Sozialpolitik. Dafür braucht es die öffentliche Debatte über alternative Politikentwürfe. Mit Kritiker:innen – ob in der Klimabewegung oder bei Bauernprotesten – sollte der Dialog gesucht werden. Der Extremismusvorwurf sollte zurückhaltend verwendet werden und nicht zur Diffamierung grundlegender Kritik oder zur Kriminalisierung politischer Opposition dienen. Die Akzeptanz der Grund- und Menschenrechte sowie zentraler demokratischer und rechtsstaatlicher Normen bleibt allerdings Voraussetzung für den Dialog.

Emotionalisierte Feindbilder oder das Schüren des vermeintlichen „Volkszorns“ aus kurzfristigem politischem Kalkül sind kontraproduktiv. Dies erschwert langfristig den konstruktiven demokratischen Konfliktaustrag und kann eine schwer zu kontrollierende Eigendynamik entfalten, die sich grundsätzlich gegen demokratische Institutionen wendet. Unzufriedenheit mit Defiziten der (liberalen) Demokratie gilt es dennoch ernst zu nehmen und zu adressieren, etwa durch neue Formate politischer Beteiligung, mehr Verteilungsgerechtigkeit oder eine sichtbar erhöhte Responsivität gegenüber weniger beachteten gesellschaftlichen Anliegen, insbesondere auch solche sozial schwächerer Gruppen.

Gleichzeitig sollten Politik und Gesellschaft entschlossen die politische Auseinandersetzung mit autoritären und extremistischen Gruppen suchen. Ein Verbot der AfD oder vergleichbarer Parteien stellt das letzte und äußerste Mittel des Rechtsstaates dar. Bei klar extremistischen Gruppen können andere rechtliche oder behördliche Maßnahmen, wie sie auch im aktuellen Aktionsplan der Bundesregierung diskutiert werden, etwa zum

Waffenrecht oder zur Einschränkung staatlicher Finanzierung, zur Anwendung kommen. Demokratische Institutionen sollten gestärkt und geschützt werden, um ihre Unabhängigkeit auch bei wechselnden Mehrheitsverhältnissen sicherzustellen. Jenseits rechtlicher Maßnahmen sind eine vitale demokratische Opposition sowie eine aktive Zivilgesellschaft der beste Schutz.

Noch wichtiger ist, dass sich demokratische Akteur:innen klar von entsprechenden Gruppen und Ideen abgrenzen und politische Alternativen formulieren. Demokratische Parteien sollten insbesondere keine formalen Koalitionen mit autoritären oder extremistischen Parteien eingehen oder sich als Minderheitsregierung durch diese dulden lassen. Zudem sollten sie nicht deren Argumentationsmuster und Sprachbilder bedienen und diese damit normalisieren, etwa in der Asyl- und Migrationspolitik. Dies gilt auch für Narrative, die in breiteren Bevölkerungsgruppen Anklang finden, wie etwa antisemitische oder antifeministische Vorstellungen, die unter anderem die Anschlussfähigkeit an andere Ideologien der Ungleichwertigkeit oder Strategien der Desinformation befördern können.

Klassische Extremismen, insbesondere der Rechtsextremismus, stellen weiterhin die zentrale Gefährdung der Demokratie dar. Dennoch gilt es, die Wirkungen und themengeprägten Dynamiken hybrider Ideologien jenseits etablierter Phänomenbereiche sowie die komplexen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen extremistischen Akteur:innen besser zu verstehen. Bereits vorhandene Angebote der politischen Bildung, etwa zum Umgang mit Verschwörungserzählungen, sowie in der phänomenbereichsübergreifenden Extremismusprävention, zum Beispiel durch Beratungsstellen, sollten weiter gefördert und wo möglich ausgebaut werden. Es wäre ein Fehler, die Förderung zu einseitig aufzustellen und Expertisen zu verschiedenen Extremismen zu sehr an Aufmerksamkeitskonjunkturen zu binden. Gerade unter diesen Umständen ist eine planbare, langfristige Finanzierungsgrundlage für zentrale Präventions- und Bildungsprogramme wie im Demokratiefördergesetz vorgesehen notwendig.

¹ Rechtsextremismus ist demnach vor allem gekennzeichnet durch „eine Ideologie der Ungleichwertigkeit und Gewalt beziehungsweise die Billigung von Gewalt zur Durchsetzung der Ideologie.“ Er wird empirisch anhand von sechs Dimensionen erfasst: Befürwortung einer rechtsgerichteten Diktatur, Nationalchauvinismus, Verharmlosung des Nationalsozialismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Sozialdarwinismus (Zick/Mokros 2023: 61–63).

Autor:innen

Reem Ahmed

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Stephen Albrecht

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Lea Brost

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. habil. Hendrik Hegemann (Koordination)

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Susanne Johansson

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Julian Junk

Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit und
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

PD Dr. Martin Kahl

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Mona Klöckner

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Janina Pawelz

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Isabelle Stephanblome

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Clara-Auguste Süß

Goethe-Universität Frankfurt am Main und
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

5
152

Quellenverzeichnis

Abay Gaspar, Hande/Junk, Julian/Sold, Manjana/Süß, Clara-Auguste 2024: Co-Escalation in Contentious Politics and Radicalization, PRIF Working Paper 62.

Albrecht, Stephen et al. 2021: Demokratien auf der Kippe: Globale Trends und Bedrohungen, in: BICC/HSEK/INEF/IFSH (Hrsg.): Friedensgutachten 2021. Europa kann mehr!, Bielefeld, 137–155.

Amadeu Antonio Stiftung 2024: Zivilgesellschaftliches Lagebild Antifeminismus 2023. Dokumentation und Analysen der Meldestelle Antifeminismus, https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/wp-content/uploads/2024/03/Lagebild_Antifeminismus_2023_WEB.pdf; 17.04.2024.

Ayad, Moustafa 2021: Islamogram: Salafism and Alt-Right Online Subcultures. Institute for Strategic Dialogue, in: <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2021/11/Islamogram.pdf>; 07.02.2024.

Basit, Abdul 2021: Conspiracy Theories and Violent Extremism: Similarities, Differences and the Implications, in: Counter Terrorist Trends and Analyses 13: 3, 1–9.

Best, Volker/Decker, Frank/Fischer, Sandra/Küppers, Anne 2023: Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Menschen in Deutschen auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?, in: <https://www.fes.de/studie-vertrauen-in-demokratie/>; 07.02.2024.

Birsl, Ursula 2020: Paradoxien und Aporien des Antifeminismus. Eine demokratietheoretische Einordnung, in Henninger, Annette/Birsl, Ursula (Hrsg.): Antifeminismen. ›Krisen‹-Diskurse mit gesellschaftsspaltendem Potential?, Bielefeld, 43–58.

Brodführer, Anne/Johansson, Susanne/Ziegler, Isabell 2019: Abschlussbericht zum Berichtszeitraum 01.01.2018–31.12.2019 der Wissenschaftlichen Begleitung des Programmbereichs „Stärkung des Engagements im Netz – gegen Hass im Netz“ im Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“, Frankfurt a. M.

Bundeskriminalamt 2023a: „Letzte Generation“. Lagebild -öffentliche Fassung-, in: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/bka-lagebild-letzte-generation.pdf?__blob=publicationFile&v=5; 05.02.2024.

Bundeskriminalamt 2023b: „Letzte Generation“. Lagebild -Fortschreibung Nr. 1-, in: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/bka-lagebild-letzte-generation-fortschreibung1.pdf?__blob=publicationFile&v=2; 05.02.2024.

Bundesministerium des Innern und für Heimat 2024: Rechtsextremismus entschlossen bekämpfen. Instrumente der wehrhaften Demokratie nutzen, in: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/REX-entschlossen-bekaempfen.pdf?__blob=publicationFile&v=4; 07.03.2024.

Bundesministerium des Innern und für Heimat 2023a: Verfassungsschutzbericht 2022, in: <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzberichte/2023-06-20-verfassungsschutzbericht-2022.html>; 05.02.2024.

Bundesministerium des Innern und für Heimat 2023b: Politisch Motivierte Kriminalität 2022, Bundesweite Fallzahlen, in: https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/230509_PMK_PK.html; 05.02.2024.

Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022: Aktionsplan gegen Rechtsextremismus, in: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/aktionsplan-rechtsextremismus.pdf?__blob=publicationFile&v=3; 07.03.2024.

Debus, Marc 2023: Schwächt eine programmatische Annäherung der Unionsparteien an die AfD den Wahlerfolg der Rechtspopulisten? Eher nicht., in: <https://www.dvpw.de/blog/schwaecht-eine-programmatische-annaehrerung-der-unionsparteien-an-die-afd-den-wahlerfolg-der-rechtspopulisten-eher-nicht-ein-beitrag-von-marc-debus/>; 16.02.2024.

Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Heller, Ayline/Brähler, Elmar (Hrsg.) 2022: Autoritäre Dynamiken in unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen – alte Reaktionen? (Leipziger Autoritarismus Studie 2022), Gießen.

Deutscher Bundestag 2023: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter auf eine Frage der Abgeordneten Gökyak Akbulut (fraktionslos). Deutscher Bundestag – 20. Wahlperiode – 143. Sitzung, Plenarprotokoll 20/143, 13.12.2023.

Deutscher Bundestag 2024: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 22. Januar 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter vom 26. Januar 2024 auf eine Frage des Abgeordneten Martin Hess (AfD), Drucksache 20/10170, 26.01.2024.

Gartenstein-Ross, Daveed/Zammit, Andrew/Chace-Donahue, Emelie/Urban, Madison 2023: Composite Violent Extremism: Conceptualizing Attackers Who Increasingly Challenge Traditional Categories of Terrorism, in: Studies in Conflict & Terrorism (online first), DOI: 10.1080/1057610X.2023.2194133.

Hamm, Rüdiger José/Schurbohm, Axel 2022: Phänomenübergreifende Arbeit in der Extremismusprävention. Chancen und Grenzen eines „neuen“ Ansatzes, in: Kompetenznetzwerk „Islamistischer Extremismus“ (Hrsg.): Herausforderungen, Bedarfe und Trends im Themenfeld. KN:IX Report 2022, Berlin, 39–44.

Heitmeyer, Wilhelm 2018: Autoritäre Versuchungen. Signaturen der Bedrohung 1, Berlin.

Ingram, Haroro J. 2019: How Counterterrorism Radicalizes: Exploring the Nexus Between Counterterrorism and Radicalization, in: Esposito, John L./Iner, Derya (Hrsg.): Islamophobia and Radicalization. Breeding Intolerance and Violence, Cham, 179–202.

Institute for Strategic Dialogue 2023: Cross-ideological antisemitism and the October 7th attacks, 15.12.2023, in: https://www.isdglobal.org/digital_dispatches/cross-ideological-antisemitism-and-the-october-7-th-attacks/; 07.02.2024.

Kappelsberger, Florian/Koopmann, Christoph 2024: „Das hier hat eine neue Dimension“. Antisemitismus in Deutschland, in: Süddeutsche Zeitung, 09.02.2024, <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/politik/antisemitismus-fu-berlin-student-hu-angriffe-e688864?reduced=true>; 27.02.2024.

Küpper, Beate/Sandal-Önal, Elif/Zick, Andreas 2023: Demokratiegefährdende Radikalisierung in der Mitte, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn, 91–135.

Lange, Juliane/Fritzsche, Christopher 2018: Backlash, neoreaktionäre Politiken oder Antifeminismus? Forschende Perspektiven auf aktuelle Debatten um Geschlecht, in: Feministische Studien 36: 2, 335–346.

Mudde, Cas 2019: The Far Right Today, Cambridge.

Rahner, Judith, 2020: Tödlicher Antifeminismus. Antisemitismus, Rassismus und Frauenfeindlichkeit als Motivkomplex rechtsterroristischer Attacken, in: Henninger, Annette/Birsl, Ursula (Hrsg.): Antifeminismen. »Krisen«-Diskurse mit gesellschaftsspaltendem Potential?, Bielefeld, 337–354.

Rose, Hannah/Guhl, Jakob/Comerford, Milo 2023: Rise in Antisemitism on Both Mainstream and Fringe Social Media Platforms Following Hamas' Terrorist Attack, (Institute for Strategic Dialogue Digital Dispatches Blog 31.10.2023), in: https://www.isdglobal.org/digital_dispatches/rise-in-antisemitism-on-both-mainstream-and-fringe-social-media-platforms-following-hamas-terrorist-attack/; 07.02.2024.

Schäfer, Armin/Zürn, Michael 2021: Demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus, Berlin.

Schwarz-Friesel, Monika 2018: Antisemitismus 2.0 und die Netzkultur des Hasses. Judenfeindschaft als kulturelle Konstante und kollektiver Gefühlswert im digitalen Zeitalter, Berlin.

Seliger, Marco 2023: „Es gab noch nie so viele Drogen in Deutschland wie heute“, sagt der Chef des Bundeskriminalamts, in: Neue Zürcher Zeitung, 26.12.2023, <https://www.nzz.ch/international/bka-praesident-muench-noch-nie-so-viele-drogen-in-deutschland-wie-heute-ld.1771323>; 07.02.2024.

Sonntag, Nico 2023: Können die Unionsparteien von einer Annäherung an die AfD profitieren? Die Antwort der Politikwissenschaft ist unklar, in: <https://www.dvpw.de/blog/koennen-die-unionsparteien-von-einer-annaeherung-an-die-afd-profitieren-die-antwort-der-politikwissenschaft-ist-unklar-ein-beitrag-von-nico-sonntag>; 14.03.2024.

Zick, Andreas/Mokros, Nico 2023: Rechtsextreme Einstellungen in der Mitte, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn, 53–89.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

34 / 136

Demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland (2018–2023)

Küpper, Beate/Sandal-Önal, Elif/Zick, Andreas 2023: Demokratiegefährdende Radikalisierung in der Mitte, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn, 91–135, (124).

35 / 137

Manifest rechtsextremes Weltbild in Deutschland (2014–2023)

Zick, Andreas/Mokros, Nico 2023: Rechtsextreme Einstellungen in der Mitte, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn, 53–89, (71).

36 / 139

Politisch motivierte Kriminalität in Deutschland nach Phänomenbereichen

Bundesministerium des Inneren und für Heimat 2023b: Politisch Motivierte Kriminalität 2022, Bundesweite Fallzahlen, in: https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/230509_PMK_PK.html; 05.02.2024; 4.

Deutscher Bundestag 2024: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 22. Januar 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter vom 26. Januar 2024 auf eine Frage des Abgeordneten Martin Hess (AfD), Drucksache 20/10170, 26.01.2024, 31.

Abkürzungsverzeichnis

154

A		G	
AA	Auswärtiges Amt	G5S	G5 Sahel Initiative
AES	l'Alliance des États du Sahel	G7	Gruppe der Sieben
AfD	Alternative für Deutschland	GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ACLED	Armed Conflict Location and Event Data Project	GKKE	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung
ATT	Waffenhandelsvertrag	GPI	Global Peace Index
AU	Afrikanische Union		
B		H	
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz	HCIM	High Islamic Council of Mali
BIP	Bruttoinlandsprodukt	HDP-Nexus	Humanitarian-Development-Peace Nexus
BKA	Bundeskriminalamt		
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	I	
BWÜ	Übereinkunft über das Verbot biologischer Waffen (Biowaffenübereinkommen)	ICJ	International Court of Justice
C		IDF	Israel Defence Forces
COP	Conference of the Parties (Klimakonferenz der VN)	IFAD	International Fund for Agricultural Development
CTBT	Comprehensive Test Stop Treaty	IGH	Internationaler Gerichtshof
CW	Chemische Waffen	IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
CWÜ	Übereinkunft über das Verbot chemischer Waffen (Chemiewaffen-Übereinkommen)	IPPNW	International Physicians for the Prevention of Nuclear War
E		IRIS-T	Luft-Luft-Lenkflugkörper
ECOWAS	Economic Community of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)	IS	Islamischer Staat
EPA(s)	Economic Partnership Agreements	IT	Informationstechnik
EU	Europäische Union	J	
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	JNIM	Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin
F		K	
FAO	Food and Agriculture Organization	KI	Künstliche Intelligenz
FPV	First Person View	KSE	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
		L	
		LGBTQ+	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer
		LPC(s)	Local Peace Committee(s)

M		T	
MALE	Medium Altitude, Long Endurance-Drohnen	TPLF	Tigray People's Liberation Front
MDG(s)	Millennium Development Goal(s)		
MENA	Middle East and North Africa	U	
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (VN-Mission in Mali)	UAV(s)	Unmanned Aerial Vehicle(s)
		UCDP	Uppsala Conflict Data Program
		UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
		UN	United Nations
N		UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
NATO	North Atlantic Treaty Organization	UNICEF	United Nations Children's Fund
New START	Vertrag zur Reduzierung strategischer Waffen und Trägersysteme	UNMISS	United Nations Mission in South Sudan
NGO	Non-Governmental Organization	UNRWA	United Nations Relief and Works Agency (VN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge)
NRO	Nichtregierungsorganisation		
NVV	Nichtverbreitungsvertrag	V	
		V-Dem	Varieties of Democracy
O		VAE	Vereinte Arabische Emirate
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	VDP	Volontaires pour la défense de la patrie
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights	VN	Vereinte Nationen
OPT	Occupied Territories	VN-SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	VR	Virtual Reality
OVCW	Organisation für das Verbot Chemischer Waffen	W	
		WFP	United Nations World Food Programme
		WHO	World Health Organization
P			
PA	Palästinensische Autonomiebehörde		
PiS	Partei Prawo i Sprawiedliwość		
PLO	Palestinian Liberation Organization		
PMK	Politisch Motivierte Kriminalität		
P5	Permanent Five		
S			
SDG(s)	Sustainable Development Goal(s)		
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute		
SS	Schutzstaffel		

2024 / Welt ohne Kompass / friedensgutachten

→ PDF

www.friedensgutachten.de

156

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Conrad Schetter Director for Research
Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn
www.bicc.de

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Ursula Schröder Wissenschaftliche Direktorin
Beim Schlump 83, 20144 Hamburg
www.ifsh.de

INEF Institut für Entwicklung und Frieden

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

PRIF Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Prof. Dr. Christopher Daase Stv. Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt
www.prif.org

Redaktionsleitung

Dr. Claudia Baumgart-Ochse, PRIF

Visuelle Konzeption und Gestaltung

Diesseits – Kommunikationsdesign,
Düsseldorf

Produktion

Sieprath GmbH | marketingservices
& printmanagement, Aachen

Übersetzung Carla Welch

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND).

Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung.

Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen,
wenden Sie sich bitte an rights@transcript-publishing.com. Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die
Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos
und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2024 im transcript Verlag, Bielefeld

© BICC Bonn International Centre for Conflict Studies / IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg /
INEF Institut für Entwicklung und Frieden / PRIF Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung (Hg.)

Print-ISBN **978-3-8376-7421-7**

PDF-ISBN **978-3-8394-7421-1**

Buchreihen-ISSN **0932-7983**

Buchreihen-eISSN **2751-3866**

<https://doi.org/10.14361/9783839474211>

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier
mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Gefördert durch



Noch lange kein Frieden

Herausgegeben von

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Russlands Krieg gegen die Ukraine, Pandemie, Klimawandel und Extremwetterereignisse: Immer neue Krisen erschüttern die Gesellschaften weltweit. Zugleich steigt die Zahl der Gewaltkonflikte, an denen häufig nichtstaatliche, irreguläre Milizen und Rebellen beteiligt sind. Das Friedensgutachten 2023 zeigt auf, welche Handlungsspielräume die deutsche Politik nach der »Zeitenwende« in der Friedens- und Sicherheitspolitik hat. Zentrale Themen sind die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit im Globalen Süden angesichts multipler Krisen sowie die Entwicklung eines Ansatzes, Rüstungskontrolle neu zu denken und gegen Desinformationen zu schützen. Ebenso im Fokus stehen die kluge Gestaltung des Handels mit unbequemen Partnern, die Förderung von kooperativen Beziehungen und der Kampf gegen die Polarisierung demokratischer Gesellschaften.

2023, 144 S., 15,00 €, br.
ISBN 978-3-8376-6801-8

Jetzt abonnieren!

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

Bestellen Sie Ihr Abonnement per E-Mail hier:
service@transcript-verlag.de

Weitere Informationen:

<https://www.transcript-verlag.de/reihen/politikwissenschaft/friedensgutachten/>

[transcript]

www.transcript-verlag.de
www.friedensgutachten.de

friedensgutachten / 2022

Friedensfähig in Krisenzeiten

Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2022, 152 S., 15,00 €, br., ISBN 978-3-8376-6403-4

friedensgutachten / 2021

Europa kann mehr!

Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2021, 160 S., 15,00 €, br., ISBN 978-3-8376-5786-9

friedensgutachten / 2020

Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa

Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2020, 160 S., 15,00 €, br., ISBN 978-3-8376-5381-6

friedensgutachten / 2019

Vorwärts in die Vergangenheit? Frieden braucht Partner.

Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2019, 160 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-14351-8

friedensgutachten / 2018

Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte

Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2018, 146 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-14023-4

friedensgutachten / 2017

Herausgegeben von Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder,

Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Margret Johannsen
2017, 310 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13758-6

friedensgutachten / 2016

Herausgegeben von Margret Johannsen, Bruno Schoch,
Max M. Mutschler, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler
2016, 290 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13370-0

friedensgutachten / 2015

Herausgegeben von Janet Kursawe, Margret Johannsen,
Claudia Baumgart-Ochse, Marc von Boemcken,
Ines-Jacqueline Werkner
2015, 258 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13038-9

friedensgutachten / 2014

Herausgegeben von Ines-Jacqueline Werkner, Janet Kursawe,
Margret Johannsen, Bruno Schoch, Marc von Boemcken
2014, 368 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-12556-9

friedensgutachten / 2013

Herausgegeben von Marc von Boemcken,
Ines-Jacqueline Werkner, Margret Johannsen, Bruno Schoch
2013, 336 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-12151-6

friedensgutachten / 2012

Herausgegeben von Bruno Schoch, Corinna Hauswedell,
Janet Kursawe, Margret Johannsen
2012, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-11598-0

friedensgutachten / 2011

Herausgegeben von Margret Johannsen, Bruno Schoch,
Corinna Hauswedell, Tobias Debiel, Christiane Fröhlich
2011, 404 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-11136-4

Welt ohne Kompass

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

Mit seinen konkreten Handlungsempfehlungen für Bundestag und Bundesregierung ist das Friedensgutachten ein zentrales Medium für den Dialog zwischen Wissenschaft, Gesellschaft und Politik. Die deutschen Friedensforschungsinstitute (BICC/ IFSH/INEF/PRIF) geben das Gutachten seit 1987 heraus.

www.friedensgutachten.de