



# **2022 /** Friedensfähig in Kriegszeiten / **friedensgutachten**

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies

HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

INEF Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

[transcript]



**2022 /** Friedensfähig  
in Kriegszeiten /  
**friedensgutachten**

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies

HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

INEF Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

## Aus:

*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*

## **Friedensgutachten 2022** **Friedensfähig in Kriegszeiten**

Juni 2022, 152 S., kart., 25 Farbabb.

15,00 € (DE), 978-3-8376-6403-4

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6403-8

Der russische Angriffskrieg in der Ukraine hat die europäische Sicherheitsarchitektur zum Einsturz gebracht. Das Friedensgutachten 2022 analysiert die Eskalation, zeigt Folgen für die Ukraine und die Region auf und richtet den Blick auf die Neuausrichtung der deutschen und europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Neben den globalen Implikationen des Krieges werden auch die Erfolgsbedingungen und Grenzen von Sanktionen dargelegt sowie die Krise der globalen nuklearen Ordnung analysiert.

Darüber hinaus zeigen die Untersuchungen zum globalen Konfliktgeschehen, dass internationalisierte Konflikte, dschihadistische Gewaltakteure sowie Gewalt und Diskriminierung gegen Frauen und LGBTQI\*-Minderheiten neue friedenspolitische Akzente erfordern. Und die wegen Terrorgefahr, Pandemie und Extremismus stetig ausgeweiteten Kompetenzen der Sicherheitsinstitutionen im Innern der Demokratien bedürfen ebenfalls stärkerer demokratischer Kontrolle.

Das Friedensgutachten 2022 analysiert das Kriegs- und Konfliktgeschehen, zeigt Trends der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik auf und gibt friedenspolitische Empfehlungen für Bundestag und Bundesregierung. Mit seinen konkreten Handlungsempfehlungen ist das Gutachten ein zentrales Medium für den Dialog zwischen Wissenschaft, Gesellschaft und Politik. Die deutschen Friedensforschungsinstitute (BICC/HSFK/IFSH/INEF) geben das Gutachten seit 1987 heraus.

**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.

Weitere Informationen und Bestellung unter:  
[www.transcript-verlag.de/978-3-8376-6403-4](http://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-6403-4)

© 2022 transcript Verlag, Bielefeld

<b>STELLUNGNAHME</b>	<b>5</b>
<a href="#">↗ EMPFEHLUNGEN</a>	4

<b>STATEMENT</b>	<b>15</b>
<a href="#">↗ RECOMMENDATIONS</a>	14

---

# 2022 / friedensgutachten

<b>F FOKUS</b>	
Friedens- und Sicherheitspolitik nach der Zeitenwende /	27
<a href="#">↗ EMPFEHLUNGEN</a>	26
<b>F.1</b> Fakten und Interpretationen	27
<b>F.2</b> Krieg und Diplomatie	30
<b>F.3</b> Zeitenwende in Deutschland	33
<b>F.4</b> Konsequenzen für die Europäische Union	35
<b>F.5</b> Bündnispolitik	36
<b>F.6</b> Globale Auswirkungen	38
SCHLUSSFOLGERUNGEN	42
<b>1 BEWAFFNETE KONFLIKTE</b>	
Herausforderungen der friedlichen Konfliktbearbeitung /	47
<a href="#">↗ EMPFEHLUNGEN</a>	46
<b>1.1</b> Aktuelle Konflikte und Interventionen	47
<b>1.2</b> Friedliche Konfliktbearbeitung aktueller Konflikte	56
SCHLUSSFOLGERUNGEN	64

<b>2</b>	<b>NACHHALTIGER FRIEDEN</b>	
	Gender, Diversität und Gewalt /	71
	<a href="#">↗ EMPFEHLUNGEN</a>	70
	<b>2.1</b> Menschliche Unsicherheit in Kriegs- und Friedenszeiten	72
	<b>2.2</b> Feministische Außenpolitik	82
	SCHLUSSFOLGERUNGEN	86
<b>3</b>	<b>RÜSTUNGSDYNAMIKEN</b>	
	Abrüsten statt Wettrüsten /	93
	<a href="#">↗ EMPFEHLUNGEN</a>	92
	<b>3.1</b> Nukleare Rüstungsdynamiken und Eskalationsrisiken	93
	<b>3.2</b> Trends in der Rüstungskontrolle	94
	<b>3.3</b> Empirische Trends und Entwicklungen in der Nuklearpolitik	95
	<b>3.4</b> Auch in Kriegszeiten: Deutsche Optionen zur Beendigung des nuklearen Rüstungswettlaufs	102
	SCHLUSSFOLGERUNGEN	108
<b>4</b>	<b>INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG</b>	
	Nur Mittel zum Zweck: Erfolgsbedingungen von Sanktionen /	113
	<a href="#">↗ EMPFEHLUNGEN</a>	112
	<b>4.1</b> Zwischen Diplomatie und Krieg: Sanktionen	113
	<b>4.2</b> Sanktionen als Mittel wertebasierter Außenpolitik	122
	SCHLUSSFOLGERUNGEN	130
<b>5</b>	<b>TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN</b>	
	Außer Kontrolle? Sicherheitsinstitutionen in Demokratien /	135
	<a href="#">↗ EMPFEHLUNGEN</a>	134
	<b>5.1</b> Transnationale Sicherheitsrisiken und sicherheitsbehördliche Risikoeinschätzungen	135
	<b>5.2</b> Erweiterung der Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen: Entwicklungen weltweit	139
	<b>5.3</b> Kompetenzerweiterungen für die deutschen Nachrichtendienste	141
	<b>5.4</b> Demokratische Kontrolle der Sicherheitsinstitutionen als politische Herausforderung	143
	SCHLUSSFOLGERUNGEN	146
	Abkürzungsverzeichnis	150
	Impressum	152

↓ **EMPFEHLUNGEN**

4

- 1 Jetzt für die Zeit nach dem Krieg planen** Der Krieg in der Ukraine könnte noch lange andauern. Schon jetzt ist es wichtig, die Zeit danach vorzuplanen. Es braucht Strategien, wie Europa aus dem Krieg zurück in eine Friedensordnung findet.
- 2 Risiko nuklearer Eskalation durch Verzicht auf nuklearen Ersteinsatz der NATO verringern** Es gilt weiterhin: Ein Atomkrieg kann nicht gewonnen werden und darf nie geführt werden. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, die weitere Verbreitung und den Ausbau nuklearer Arsenale zu verhindern.
- 3 Druck auf Russland, um ernsthafte Verhandlungen zu ermöglichen** Sanktionen und militärische Unterstützung für die Ukraine müssen dem Zweck dienen, Russland zu einem verlässlichen Waffenstillstand und langfristig zu einer Friedenslösung zu bewegen, die Völkerrechtsbruch nicht belohnt.
- 4 Sanktionen müssen klar kommuniziert und ihr (Miss-)Erfolg überwacht werden** Die zunehmende Nutzung von Sanktionen im Kontext einer wertebasierten Außenpolitik ist nur sinnvoll, wenn auch in das Monitoring von Einhaltung, humanitären Konsequenzen und des (Nicht-)Erfolgs investiert wird.
- 5 Diplomatie und regionale Organisationen für Konfliktbearbeitung stärken** Neben dem Ukraine-Krieg prägen internationalisierte Bürgerkriege und dschihadistische Gewalt nach wie vor das Konfliktgeschehen weltweit. Sie erfordern diplomatische Initiativen, eine restriktive Rüstungsexportpolitik sowie die die Stärkung regionaler Organisationen.
- 6 Feministische Außenpolitik notwendiger denn je** Im russischen Angriffskrieg zeigt feministische Außenpolitik Perspektiven auf, die über die Renaissance von Abschreckung, Aufrüstung und Sanktionierung hinausreichen.
- 7 Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) muss über Wehrhaftigkeit hinausgehen** Eine vorausschauende Sicherheitspolitik ist global auszurichten. Sie sollte den Folgen des Klimawandels entgegenwirken und dem Globalen Süden faire Entwicklungschancen ermöglichen.
- 8 Grundrechtsorientierte Kontrolle der Sicherheitsinstitutionen notwendig** Die Evaluierung der Sicherheitsgesetze muss unabhängig erfolgen. Künftige Gesetzgebung soll durch eine unabhängige „Freiheitskommission“ begleitet und eine systematische und zeitnahe „Überwachungsgesamtrechnung“ erstellt werden.

# STELLUNGNAHME / Friedensfähig in Kriegszeiten /

Der russische Angriff auf die Ukraine verfolgt imperiale Ziele und trägt Züge eines Vernichtungskriegs. Er bringt Leid und Zerstörung über die Menschen im Land. Zugleich erschüttert er die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung und macht deren Revision unumgänglich. Die Auswirkungen des Krieges sind weltweit zu spüren: Das Krisenmanagement im Konflikt über die atomaren Anlagen im Iran stockt, Regionalkonflikte werden durch Großmachtrivalitäten überlagert, Handelsbeziehungen sind unterbrochen und die Ernährungssicherheit in vielen Abnehmerländern ukrainischer und russischer Erzeugnisse ist gefährdet.

Zum dritten Mal seit dem Ende der 1980er Jahre steht die Welt vor einer Zeitenwende: Gab es mit dem Fall der Berliner Mauer zunächst für ein Jahrzehnt lang Hoffnungen auf eine liberal geprägte Weltfriedensordnung, so brachte der 11. September 2001 die Ernüchterung: Gegenüber terroristischen Attentaten dschihadistischer Gruppen war sogar die zu dieser Zeit unbestrittene Weltmacht USA verwundbar. Der tektonische Wandel im Zuge des russischen Angriffskriegs macht klar: Die Rivalität zwischen den Großmächten USA, Russland und China der 2010er Jahre ist in eine unmittelbare Konfrontation übergegangen. Die Folgewirkungen sind nicht nur militärisch und politisch, sondern auch ökonomisch spürbar. Die scharfen westlichen Sanktionen gegenüber Russland haben Rückwirkungen auf die internationale Finanzwirtschaft und den Welthandel. Und der Umstand, dass Russland und die Ukraine zentrale Exporteure für Weizen und Mais sind, gefährdet die Ernährungssicherheit unter anderem im Nahen Osten und in Afrika.

Der Angriffskrieg auf die Ukraine hat weltweit politische, ökonomische und soziale Folgen

Gibt es Möglichkeiten, die Logik von Konfrontation und Krieg zu überwinden oder zumindest abzumildern? Wie kann die erste nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands die notwendige Balance zwischen Verteidigungs- und Friedensfähigkeit finden? Diesen Fragen widmet sich das diesjährige Friedensgutachten.

## ↘ **DRUCK AUF RUSSLAND MIT DEM ZIEL, ERNSTHAFTE VERHANDLUNGEN ZU ERMÖGLICHEN**

Der Westen hat mit außerordentlich harten Sanktionen und der Lieferung zunehmend schwerer Waffen dazu beigetragen, dass Russland bislang (Stand 4. Mai 2022) militärisch nur begrenzt erfolgreich war. Mit dem Stocken des russischen Vormarschs haben sich aber nicht nur Russlands Kriegsziele, sondern auch die Kriegsziele des Westens gewandelt. Verstärkt ist von der Möglichkeit eines militärischen Sieges der Ukraine und der Schwächung Russlands über den gegenwärtigen Krieg hinaus die Rede. Abgesehen davon, dass damit das Rechtfertigungsnarrativ Putins bedient wird, der Westen habe es schon immer auf die Niederwerfung Russlands abgesehen gehabt, könnten solche Absichten die Risikobereitschaft der russischen Führung erhöhen. Angesichts nicht zuletzt nuklearer Eskalationsgefahren sollte das Ziel des Westens deshalb sein, die Kosten des Krieges für Russland durch militärische Unterstützung der Ukraine, ökonomische Sanktionen und diplomatische Isolierung zwar hoch zu treiben, gleichzeitig aber diplomatische Auswege aus dem Krieg aufzuzeigen, so dass sich die russische Führung zu Verhandlungen bereitfindet.

Auch wenn ein Waffenstillstand und sogar ein Friedensschluss gelängen, gibt es keinen einfachen Weg zurück zu einer kooperativen Friedens- und Sicherheitsordnung in Europa. Die Beziehungen zu Russland werden sich zunächst auf Verteidigungsfähigkeit und Abschreckung stützen und erst langsam, wenn überhaupt, wieder kooperative Elemente aufweisen können. Die notwendige „Zeitenwende“ sollte sich aber nicht allein auf militärische Aspekte konzentrieren, sondern auch zur Entwicklung neuer diplomatischer und rüstungskontrollpolitischer Konzepte dienen. Gleichzeitig darf der neue Fokus auf Landes- und Bündnisverteidigung nicht auf Kosten der Bereitschaft gehen, international Verantwortung zu übernehmen. Zu diesem Zweck sind angemessene Investitionen in Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und zivile Krisenprävention notwendig.

Die „Zeitenwende“ muss auch neue diplomatische und rüstungskontrollpolitische Konzepte hervorbringen

## ↘ **GEFAHREN DES WETTRÜSTENS**

Der Ukraine-Krieg erhöht massiv das Risiko einer nuklearen Eskalation. Und das zu einer Zeit, in der der Zustand der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle ohnehin kritisch ist. Kernwaffenarsenale wachsen in einigen Staaten kontinuierlich an; in den USA und Russland verlangsamte sich ihre Reduktion. Viele Staaten entwickeln zudem neue Trägersysteme. Abrüstungsbestrebungen der Kernwaffenstaaten fehlen weitgehend, fast alle bilateralen Rüstungskontrollmechanismen wurden aufgegeben. Auch das nukleare Nichtverbreitungsregime steht vor Schwierigkeiten. Die Verhandlungen etwa mit dem Iran über dessen Atomprogramm stocken.

Doch gerade in Krisenzeiten gilt: Internationale Bemühungen um nukleare Deeskalation, Abrüstung und Rüstungskontrolle brauchen dringend neue Impulse. Maßnahmen sind in drei Bereichen notwendig. Kurzfristig gilt es für die Bundesregierung, die Gefahr einer nuklearen Eskalation so gering wie möglich zu halten. Dazu kann ein öffentlicher Verzicht

der NATO auf einen Erstschlag dienen. Nukleare Aufrüstung muss weiterhin vermieden werden, Kernwaffenbestände sollten auf aktuellem Niveau eingefroren werden. Das Format Ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrats (P5-Format) sollte als Gesprächsforum bestehen bleiben. Deutschland kann in all diesen Aspekten auf Alliierte einwirken.

Auch wenn die nukleare Teilhabe angesichts der gegenwärtigen Bedrohungslage nicht zur Debatte steht, muss sie mittelfristig auf der Agenda bleiben. Taktische Nuklearwaffen erhöhen generell das Eskalationsrisiko und Deutschland muss darüber debattieren, ob und wie es langfristig unter dem nuklearen Schutzschirm bleiben möchte. Deutschland sollte darauf hinwirken, die Rolle taktischer Kernwaffen in Ost und West zu reduzieren und die Funktion von Atomwaffen auf die Abschreckung von Nukleareinsätzen der Gegenseite zu konzentrieren.

Nach langem Zögern hat sich die Bundesregierung wie viele NATO- und EU-Partner im aktuellen Krieg zur Lieferung von schweren Waffen an die Ukraine entschieden. Dies erscheint aus der gegenwärtigen militärischen Lage in der Ukraine nachvollziehbar, um der russischen Offensive zu begegnen. Allerdings muss im zeitlichen Verlauf und entsprechend des Kontexts kontinuierlich überprüft werden, inwiefern Waffenlieferungen in die Ukraine sinnvoll und nicht kontraproduktiv sind. Die Unterstützung der Ukraine bei der Verteidigung ihrer territorialen Integrität ist zentral, doch zugleich gilt der Imperativ, die Gefahr einer nuklearen Konfrontation, eine weitere Ausweitung des Krieges und nachfolgend auch die Proliferation der gelieferten Waffen in andere Konfliktregionen zu vermeiden. Nicht zuletzt sind die Waffenlieferungen durch das Selbstverteidigungsrecht der Ukraine nach Art. 51 der VN-Charta legitimiert und dürfen nicht dazu dienen, eine ansonsten restriktive Rüstungsexportpolitik aufzuweichen.

Waffenlieferungen an Ukraine müssen kontinuierlich auf ihre Wirkung überprüft werden

Schließlich darf der Krieg in der Ukraine die Ausrichtung auf heute unerreichbar scheinende Ziele nicht überdecken. Eine dauerhaft friedliche Welt ist nur durch langfristige Abrüstung von Kernwaffen zu erreichen. Der Bundesregierung kommt eine besondere Rolle als Brückenbauerin zu: zwischen Mitgliedern des Atomwaffenverbotsvertrags (AVV) und des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV), zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten sowie innerhalb der EU und der NATO. Durch Vermittlung können Bedingungen geschaffen werden, die langfristig wieder einen Weg zu Rüstungskontrolle und Abrüstung eröffnen. Auch Investitionen in Bildung zu Abrüstung und breite Aufklärung über die zerstörerischen Potenziale von Kernwaffen sind dafür unerlässlich.

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag eine „abrüstungspolitische Offensive“ versprochen. Vieles ist anders, seit Russland seinen Angriff auf die Ukraine begonnen hat. Eines ist jedoch weiterhin klar: Ein Nuklearkrieg kann nicht gewonnen und darf nicht geführt werden. Daher sind zu jeder Zeit alle Chancen für eine Reduktion und Eliminierung nuklearer Risiken zu nutzen.

Ein Nuklearkrieg kann nicht gewonnen und darf nicht geführt werden

## ↘ **SANKTIONEN: EIN ZWEISCHNEIDIGES SCHWERT**

Der russische Angriffskrieg hat aus Sicht der NATO- und EU-Mitgliedsstaaten die militärische Unterstützung der Ukraine und Sanktionen gegen Russland in den Mittelpunkt der Debatte gerückt. Sanktionen sind ein zentrales außenpolitisches Instrument, um Druck auf regelverletzende Staaten auszuüben und Verhaltensänderungen herbeizuführen. Allerdings können Sanktionen allein keine Krisen lösen. Vielmehr müssen Sanktionen in eine Gesamtstrategie eingebettet werden. Zudem gilt: unmittelbare, kurzfristige Verhaltensänderungen erzwingen Sanktionen selten. Sie sind aber durchaus geeignet, mittel- und langfristig Handlungsspielräume einzuschränken. Außerdem sind Sanktionen ein wichtiges normatives Instrument: Mittels Sanktionen signalisieren Staaten ihre eigene normative Verpflichtung, für eine regelbasierte Ordnung einzutreten, um zu verhindern, dass fortgesetzte Regelverletzung selbst zur Regel wird.

Sanktionen müssen in übergreifende Strategie eingebunden sein

8

Die Sanktionen gegen Russland sind in eine solche Strategie eingebettet, denn sie bilden im Tandem mit Waffenlieferungen den Versuch, eine Niederlage der Ukraine zu verhindern, ohne direkt in den Krieg eingreifen zu müssen und letztlich auch zu können. Beides, militärische Unterstützung und Sanktionen sollen das Kosten-Nutzen-Kalkül der russischen Führung verändern, um sie zu ernsthaften Gesprächen über eine Verhandlungslösung dieses Krieges zu bewegen.

Zugleich sind diese Sanktionen in vielerlei Hinsicht außergewöhnlich. Zum einen ist die historisch präzedenzlose Härte der Sanktionspakete zu nennen wie auch die Geschwindigkeit, mit der sie zustande gekommen sind. Zum anderen sind diese Sanktionen untypisch, weil sie – anders als das Gros der verhängten Sanktionen weltweit – eine Großmacht treffen, die weit mehr Möglichkeiten hat, Sanktionsdruck abzumildern und Gegensanktionen zu ergreifen, wie das Russland etwa mit dem Gas-Lieferstopp an Polen und Bulgarien Ende April gemacht hat.

Sanktionen sind dann am erfolgreichsten, wenn sie multilateral verhängt und durchgesetzt werden und wenn der sanktionierte Staat wirtschaftlich abhängig von den sanktionierenden Staaten ist. Das ist bei Großmächten wie Russland selten der Fall, darum können diese Sanktionen bestenfalls mittelfristig Handlungsspielräume einschränken. Sie sollten gleichermaßen unter der Zielperspektive gesehen werden, andere Staaten davon abzuhalten, ebenfalls die Regeln zu verletzen. Auch dafür ist es notwendig, Sanktionen engmaschig zu begleiten und zu überwachen, um festzustellen, ob (Teil-)Ziele überhaupt erreicht werden und um negative humanitäre Folgen zu begrenzen. Im Sinne wertebasierter Außenpolitik ist die zunehmende Nutzung von Sanktionen nur sinnvoll, wenn auch in das Monitoring von Einhaltung, humanitären Konsequenzen und des (Nicht-)Erfolgs investiert wird. Die sanktionierenden Staaten sollten zudem deutlich kommunizieren, unter welchen Bedingungen Sanktionen teilweise oder ganz zurückgenommen werden. Ein Kriterium dafür sollten substanzielle Verhandlungsfortschritte wie der Rückzug der russischen Truppen hinter vereinbarte Linien und die Aushandlung eines stabilen und international überwachten Waffenstillstands sein.

## ↘ **ZAHL DER GEWALT KONFLIKTE IN DER WELT WEITERHIN HOCH**

Der Ukraine-Krieg überschattet viele andere Gewaltkonflikte in der Welt, die ebenfalls dringend friedenspolitischen Engagements bedürfen. Eine hohe Anzahl laufender innerstaatlicher Konflikte ist davon geprägt, dass Drittstaaten militärisch eingreifen – etwa die USA und Russland, aber auch Regionalmächte wie die Türkei oder Saudi-Arabien. Um diese Konflikte nicht weiter zu eskalieren, sollte die Bundesregierung auf eine restriktive Rüstungsexportpolitik achten. Das geplante Rüstungsexportkontrollgesetz ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung und sollte schnell umgesetzt werden.

Der Ukraine-Krieg sollte dabei eine wichtige Erkenntnis nicht überlagern: Der diplomatische Einsatz zur Bearbeitung von Konflikten bleibt prioritär. Die Bundesregierung hat mit den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (2017) der friedlichen Konfliktbearbeitung eine große Bedeutung beigemessen. Dies ist umso wichtiger, als die Anzahl der Gewaltkonflikte nicht zurückgegangen ist. Dabei spielen internationalisierte und dschihadistische Gewaltkonflikte eine herausgehobene Rolle.

Besonders in Afrika prägen dschihadistische Gruppen das Konfliktgeschehen. Der religiöse und transnationale Geltungsanspruch dieser Gruppen stellt die staatliche Ordnung wie auch die internationale Konfliktbearbeitung vor große Herausforderungen. Dschihadistische Konflikte werden in der Regel, so auch in den Leitlinien der Bundesregierung, im Kontext der internationalen Bekämpfung des Terrorismus wahrgenommen. Dies ist zwar nicht falsch, springt aber zu kurz. Denn es gibt beachtliche Unterschiede unter dschihadistischen Gruppen. Die Bundesregierung sollte sich daher für Verhandlungen mit jenen Gruppen einsetzen, die sich vom transnationalen Dschihadismus und der Gewalt gegen die Zivilbevölkerung distanzieren haben. In diesen Fällen können die internationalen Akteure den Interessen lokaler Dschihadist:innen in Verhandlungen entgegenkommen, auch wenn der Weg zu einer nachhaltigen Lösung der Konflikte weit ist.

Dschihadistische Gewalt stellt eine der größten Herausforderungen im globalen Konfliktgeschehen dar

Eine besondere Bedeutung in der friedlichen Bearbeitung von Konflikten kommt den Regionalorganisationen (AU, ECOWAS) zu, gerade auf dem afrikanischen Kontinent. Diese gilt es finanziell, aber auch politisch zu unterstützen und in internationale Strategien einzubinden.

## ↘ **FEMINISTISCHE AUSSEN POLITIK NÖTIGER DENN JE**

Die neue Bundesregierung der SPD, Grünen und FDP hat sich im Koalitionsvertrag von November 2021 darauf verständigt, eine feministische Außenpolitik („Feminist Foreign Policy“) anzustreben. Sie folgt damit Ländern wie Schweden, Kanada, Frankreich, Mexiko, Spanien und Luxemburg, die diese Zielsetzung in unterschiedlichen Varianten verfolgen.

In Anbetracht zunehmender Angriffe auf Demokratie und Menschenrechte ist feministische Außenpolitik nicht nur zeitgemäß, sondern auch dringend erforderlich. Sie weist nicht zuletzt in Zeiten des Krieges Wege auf, Konflikt dynamiken besser zu verstehen und Gegenstrategien zu entwickeln. So kann sie etwa im russischen Angriffskrieg gegen die

Ukraine imperiale Ansprüche entschlüsseln, die auch aus einem gefährlichen Verständnis von Männlichkeit resultieren. Feministische Außenpolitik zeigt Perspektiven auf, die über die Renaissance von Abschreckung, Aufrüstung und Sanktionierung hinausreichen. Zudem rückt sie in den Blick, wer im Krieg besonderem Leid ausgesetzt ist und wessen Rechte entsprechend gestärkt werden müssen.

Feministische Außenpolitik zielt darauf ab, internationale Politik geschlechtergerecht und inklusiv zu gestalten und Alternativen zum Patriarchat und zu militarisierter Männlichkeit aufzuzeigen. Dazu müssen die Stimmen von marginalisierten Gruppen im sicherheitspolitischen Diskurs gehört und in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Repräsentanz stärkt Völkerrecht und Menschenrechte und schafft nachhaltigen Frieden.

Feministische Außenpolitik zielt auf eine inklusive und geschlechtergerechte internationale Politik

Gewaltprävention aus einer feministischen Perspektive bedeutet nicht nur, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen anzugehen. Vielmehr stehen tief verankerte Diskriminierungsformen aufgrund von Geschlecht, Sexualität, Religion, Herkunft oder Nationalität im Mittelpunkt. Diese Gewaltformen kommen verstärkt in Staaten vor, die kriegszerrüttet sind. Doch sind auch Gesellschaften in Transitions- und Friedensphasen betroffen. Oftmals spielt sich Gewalt verdeckt ab, wie zuletzt der weltweite Anstieg von häuslicher Gewalt und Rassismus während der Covid-19-Pandemie gezeigt hat.

Eine feministische Außenpolitik geht einher mit feministischer Entwicklungspolitik, die mit Partner:innen auf Augenhöhe verhandelt. Auch in der Innenpolitik muss dieser Ansatz feministischer Politik fortgesetzt werden. Denn feministische Außenpolitik ist nur glaubhaft, wenn im eigenen Land Diskriminierung in all ihren Facetten bekämpft wird und jede:r gesehen wird. Hierzu gehört, Femizide zu bekämpfen, die Gleichberechtigung von LGBTQI\*-Personen (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, Intersexual) zu stärken und dem Gender-Backlash, angetrieben durch rechtspopulistische und konservativ-reaktionäre religiöse Bewegungen, zu begegnen.

## ↳ **NATIONALE SICHERHEITSSTRATEGIE**

Feministische Außenpolitik sollte auch Teil der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) werden, die die Bundesregierung zurzeit unter dem Titel „Die Sicherheit der Freiheit unseres Lebens“ diskutiert. Im Zeichen der russischen Aggression gegen die Ukraine wird es dabei entscheidend sein, Wehrhaftigkeit mit Perspektiven für eine Kriegsbeendigung zu verbinden, mithin: friedensfähig in Kriegszeiten zu sein. Nur so wird es gelingen, eine neue Friedensordnung in Europa zu schaffen.

Zugleich sollten weitere Elemente in die NSS aufgenommen werden, denn die umfassenden Sicherheitsherausforderungen der 2020er Jahre haben globale Dimensionen. Erstens geht es um eine vorausschauende Gewaltprävention, die vor allem die Rückwirkungen des Klimawandels auf besonders verwundbare und häufig fragile Staaten in den Blick nimmt. Dabei sind verstärkt frühzeitige Anpassungsmaßnahmen an nicht mehr abwendbare Klimaänderungen vonnöten. Zweitens ist die fortwährende Beteiligung Deutschlands an multilateralen Maßnahmen der Friedenskonsolidierung, Stabilisierung und Konflikt-

transformation im wohl verstandenen Eigeninteresse. Denn internationales Engagement bei der Friedensförderung kann zum Absinken von Gewaltniveaus beitragen und Wege zu friedlicher Entwicklung in kriegszerrütteten Gesellschaften eröffnen. Drittens liegt eine der Ursachen vieler Gewaltkonflikte in einem ungerechten internationalen System, dessen Bekämpfung einen konzertierten Einsatz unter anderem von Entwicklungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik erfordert.

## ↘ **DEMOKRATISCHE KONTROLLE INNERSTAATLICHER SICHERHEITSINSTITUTIONEN STÄRKEN**

11

Innerstaatliche Sicherheitsinstitutionen haben in demokratischen Gesellschaften eine ambivalente Stellung: Sie sind notwendig zur Gefahrenabwehr und zum Schutz demokratischer Verfahren und Institutionen, etwa in der Auseinandersetzung mit extremistischen und antidemokratischen Kräften, wie sie sich gegenwärtig auch in der Corona-Pandemie gezeigt haben. Durch ihre umfangreichen Kompetenzen können Sicherheitsbehörden aber auch eine potenzielle Gefahr für individuelle Freiheiten darstellen oder den gewaltfreien Konfliktaustrag erschweren.

Mit dem schrittweisen Ausbau der Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ging ein Ausbau ihrer Kontroll- und Repressionsmöglichkeiten einher. Ein immer breiteres Verständnis von Sicherheit wurde begleitet von einer Zunahme der Behörden mit Sicherheitsaufgaben und der Politikfelder, in denen sie tätig werden.

Viele Maßnahmen orientieren sich am Prinzip der Vorbeugung und an der Vorstellung, dass Gefahren im Voraus erkannt und bereits vor ihrem Eintreten verhindert werden können. Auch die Polizei wurde in diese Sicherheitskonzepte zunehmend eingebunden und ihre Handlungsmöglichkeiten immer weiter in das Vorfeld von Straftaten verschoben.

Indem sicherheitsbehördliche Eingriffsbefugnisse erweitert und die grenzüberschreitende Überwachung sowie der Einsatz moderner Technologien ausgebaut werden, gewinnt die Kontrolle von Sicherheitsinstitutionen an Bedeutung, steht aber auch vor neuen Herausforderungen. Kontrolle bedeutet dabei nicht nur politische Aufsicht durch Parlamente und Kontrollgremien oder gerichtliche Überprüfungen, sondern auch öffentliche Kontrolle durch Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaft oder Whistleblower:innen.

Gerade in Krisenzeiten ist eine grundrechtsorientierte Sicherheitspolitik notwendig. Die Ampelkoalition erkennt dies grundsätzlich an und betont die demokratische Kontrolle der Sicherheitsbehörden, die Effizienz ihres Handelns sowie die Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Dieser Grundtenor bleibt aber im Detail der Verfahren, der Zusammensetzung einzelner Gremien und hinsichtlich Transparenzvorgaben ausbaufähig und im Bereich der Reflexion nachrichtendienstlicher und sicherheitsbehördlicher Zusammenarbeit auf internationaler und europäischer Ebene unscharf.

Die demokratische, rechtsstaatliche Kontrolle der Sicherheitsbehörden muss weiter verstärkt werden

Die im Koalitionsvertrag angekündigten Vorhaben müssen konkretisiert und demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle gestärkt werden. Die Evaluierung der inzwischen kaum noch überschaubaren Fülle an Sicherheitsgesetzen muss unabhängig erfolgen und in eine breitere öffentliche Debatte eingebettet werden. Künftige Gesetzgebung soll durch eine unabhängige „Freiheitskommission“ begleitet und eine systematische und zeitnahe „Überwachungsgesamtrechnung“ erstellt werden. Die institutionelle Aufhängung, die Verfahren der Besetzung und der Arbeitsweisen der Evaluationsgremien bleiben allerdings noch im Dunkeln. Die genaue Rolle einer ebenfalls im Koalitionsvertrag aufgeführten interdisziplinären Bundesakademie ist noch gänzlich unklar.

12

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine bringt nicht nur unermessliches Leid mit sich. Er bedroht die Fundamente der europäischen und auch der globalen Friedensordnung. Wehrhaftigkeit und die Stärkung von Kapazitäten zur Selbstverteidigung gewinnen an Bedeutung. Doch dürfen in der „Zeitenwende“ ebenso wie in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie friedenspolitische Erkenntnisse nicht über Bord geworfen werden. Friedensfähig ist nur, wer über die Kriegslogiken hinausdenkt und diplomatische Optionen entwickelt, Gewaltkonflikte zumindest einzufrieren, um sie mittel- bis langfristig zu lösen. Militärische Unterstützung und Sanktionen sind wichtige Instrumente, um Druck auszuüben. Doch müssen sie in eine diplomatische Strategie eingebettet sein, die in der Lage ist, auf Verhaltensänderungen der Gegenseite zeitnah und sensibel zu reagieren. Nicht zuletzt ist im Zeichen der atomaren Bedrohung essenziell, die Gefahren einer weiteren Eskalation bei allen Entscheidungen im Auge zu behalten.

Die aktuellen Friedensbedrohungen reichen über den Ukraine-Krieg hinaus. Internationalisierte Bürgerkriege und dschihadistische Gewalt dürfen aufgrund des Ukrainekrieges nicht in Vergessenheit geraten, da sie das Konfliktgeschehen weltweit stark prägen. Hier sind diplomatische Initiativen gefordert sowie eine restriktive Rüstungsexportpolitik. Beachtenswert ist zudem, dass viele der Kriege tief verankerte Dominanzverhältnisse zwischen den Geschlechtern widerspiegeln und nachhaltiger Frieden nur eine Chance haben wird, wenn benachteiligte Gruppen Gehör finden und mitentscheiden können. Nicht zuletzt beginnt Friedensfähigkeit im Inneren. Eine zentrale Aufgabe ist es, angesichts des Bedeutungszuwachses von Sicherheitsbehörden deren Wirken demokratisch und rechtsstaatlich zu kontrollieren.

**Autor:innen**

---

**Dr. Claudia Baumgart-Ochse**

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

**Prof. Dr. Nicole Deitelhoff**

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

**Prof. Dr. Christopher Daase**

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

**Prof. Dr. Conrad Schetter**

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

**Prof. Dr. Tobias Debiel**

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

**Prof. Dr. Ursula Schröder**

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

## ↓ RECOMMENDATIONS

14

- 1 Start planning now for when the war is over**  
The war in Ukraine could continue for some time yet. Now is the time to start planning for after the conflict. Europe needs strategies for how to make the transition from war to peace again.
- 2 Reduce the risk of nuclear escalation through a NATO no-first-use policy**  
The fact remains that a nuclear war can never be won and should not be waged in the first place. Germany must work toward preventing further nuclear proliferation and the expansion of nuclear arsenals.
- 3 Exert pressure on Russia to to make serious negotiations happen**  
Sanctions and military aid for Ukraine must serve the purpose of bringing Russia to the negotiating table to discuss a cease-fire and, in the longer term, a peaceful resolution to the conflict.
- 4 Sanctions must be communicated clearly and the success and failure thereof monitored closely**  
The increasing use of sanctions in the context of value-based foreign policy can only be effective if there is the same commitment to monitoring compliance, humanitarian consequences, and the success and/or failure of any such sanctions.
- 5 Strengthen diplomacy and regional conflict resolution organizations**  
Besides the war in Ukraine, the world continues to be marked by other conflicts in the form of internationalized civil wars and jihadist violence. These call for diplomatic initiatives, restrictive arms export policy, and the strengthening of regional organizations.
- 6 Feminist foreign policy is more essential than ever**  
In Russia's war of aggression on Ukraine, feminist foreign policy has offered fresh perspectives that go beyond the old playbook of deterrence, rearmament, and sanctions.
- 7 Germany's National Security Strategy (NSS) must go beyond defensive capability**  
Far-sighted security policy must have global reach. It must counter the effects of climate change and provide the Global South with equitable development opportunities.
- 8 Need for control of security institutions that guarantees protection of basic rights**  
The evaluation of security laws must be conducted by independent bodies. In future, a commission for the protection of civil liberties („freedom commission“) should provide advice on legislative projects and a systematic and timely “overall monitoring report” should be drawn up.