

## Arbeitspapier

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen. Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie, SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

THEMENLINIE EUROP. SICHERHEITSORDNUNG | AP NR. 01, JULI 2025

# Europäische Sicherheitsordnung im Umbruch

**Logiken und Elemente internationaler Ordnung verstehen, europäische Sicherheit gestalten**

*Georg Schneider*

## **Inhalt**

Einführung in die Ordnungsdebatte	3
Was ist internationale Ordnung?	3
Drei Logiken internationaler Ordnung	4
Bausteine internationaler Ordnung	6
Europäische Sicherheitsordnung unter Druck	8
Zwischen Erosion und Erneuerung	10
Bibliographie	12

## Einführung in die Ordnungsdebatte

Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die europäische Sicherheitsordnung tief erschüttert. Er zeigt, dass viele Annahmen über die Stabilität des europäischen Ordnungssystems einer grundlegenden Überprüfung bedürfen. Während sich die Debatten in Politik und Wissenschaft überschlagen, bleibt oft unklar, woraus diese „Ordnung“ eigentlich besteht: Welche Konzepte und Mechanismen liegen ihr zugrunde? Welche Elemente stützen sie – und welche Dynamiken destabilisieren und gefährden sie?

Dieses Papier bietet einen analytischen Rahmen, um sicherheitspolitische Umbrüche aus ordnungstheoretischer Perspektive greifbar zu machen. Es präsentiert dazu zunächst eine konzeptionelle Definition ‚internationaler Ordnung,‘<sup>1</sup> stellt verschiedene Ordnungslogiken vor. Anschließend identifiziert es zentrale Elemente, die zum Aufbau und zum Erhalt von Ordnung beitragen. Ziel ist es schließlich, ein klareres Verständnis für die strukturellen Verschiebungen in der europäischen Sicherheitsordnung zu ermöglichen – und damit die Grundlage für fundierte Diskussionen über deren mögliche künftige Ausgestaltung zu legen.

## Was ist internationale Ordnung?

Hedley Bull, australischer Politikwissenschaftler und Vordenker zu internationaler Ordnung definiert den Begriff in seinem Standardwerk , *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, als ein "Handlungsmuster, das die elementaren oder primären Ziele der Staatengemeinschaft oder der internationalen Gemeinschaft aufrechterhält."<sup>2</sup> Die grundlegenden Ziele, die laut Bull alle Staaten anstreben, sind *erstens* die Sicherung des Staatensystems als solches und *zweitens* der Schutz der individuellen Souveränität und Unabhängigkeit des eigenen Staates. Diese Ordnungsziele stehen für ihn klar an erster Stelle. Darüber hinaus benennt Bull weitere normativ informierte Ziele wie Frieden und die Begrenzung von Gewalt zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit.<sup>3</sup> Gerade jedoch die ersten beiden Ziele seien so fundamental, dass eine Ordnung auch ohne die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen, Regeln oder Institutionen aufrechterhalten werden könne. Auch Ian Clark, britischer Politikwissenschaftler, sieht in seinem Werk „*The Hierarchy of States*“ als kleinsten gemeinsamen Nenner aller Ordnungen das Ziel, Gewaltanwendung zu verringern um das Überleben der Staaten zu sichern.<sup>4</sup> Des Weiteren lässt sich Ordnung auch funktional definieren, wonach es „bei der internationalen Ordnung [darum] geht [...], wie Regeln, Institutionen, Recht und Normen Beziehungs- und Handlungsmuster hervorbringen und aufrechterhalten.“<sup>5</sup> Und auch Realisten wie John Mearsheimer sehen in Ordnung eine „organisierte Gruppe von internationalen Institutionen, die dazu beitragen, die Interaktionen zwischen den Mitgliedsstaaten zu regeln.“<sup>6</sup> Ein weiterer Vordenker der Ordnungstheorie, der amerikanische Politikwissenschaftler John Ikenberry, folgt dieser Perspektive und definiert Ordnung als „Vereinbarungen zwischen einer Gruppe von Staaten, die grundlegende Regeln, Prinzipien und Institutionen umfassen.“<sup>7</sup> Eine stabile Ordnung

<sup>1</sup> Internationale Ordnung bezieht sich in diesem Papier auf zwischenstaatliche Ordnungen und ist nicht gleichzusetzen mit dem Begriff „globale Ordnung“ oder „Weltordnung“

<sup>2</sup> Bull 1977, p. 8

<sup>3</sup> Bull 1977, p. 18f.

<sup>4</sup> Clark 1989, p. 14

<sup>5</sup> Barnett 2021, p. 4

<sup>6</sup> Mearsheimer 2019, p. 4

<sup>7</sup> Ikenberry 2001, p. 23

setzt nach Ikenberry nicht zwingend eine normative Übereinstimmung zwischen ihren Mitgliedern voraus, noch muss sie auf expliziten Vereinbarungen beruhen. Ordnung kann sich auch spontan entwickeln, als unbeabsichtigte Folge unabhängiger staatlicher Handlungen.<sup>8</sup>

Paraphrasiert bedeuten diese zielorientierten und funktionalen Definitionen, dass Ordnung als Konzept die Art und Weise beschreibt, wie Staaten ihre Interaktionen regulieren und welche Mechanismen sie entwickeln, um in einem internationalen System ohne übergeordnete Autorität nebeneinander zu existieren und zu überleben.

Wie in den vorangegangenen Beschreibungen angeklungen, werden Staaten meist als die Hauptakteure in internationalen Ordnungen angeführt. Dies liegt daran, dass sie einen entscheidenden Vorteil gegenüber nichtstaatlichen Akteuren bei den ihnen zur Verfügung stehenden Machtmitteln haben. Staaten mit überlegenen Machtressourcen relativ zu anderen Staaten können daraus Autorität ableiten und in bestimmten Situationen die Rolle einer Ordnungsmacht übernehmen.<sup>9</sup> Damit diese Autorität von Dauer ist, muss die Ordnungsmacht gleichwohl legitim und effektiv handeln.<sup>10</sup>

Wie eine Ordnung entsteht, welche ordnungsstiftende Logik ihr zugrunde liegt und wie Ordnung erhalten wird, dazu gibt es in der Literatur unterschiedliche Ansätze.<sup>11</sup> Während sich realistische Ansätze auf die Machtverhältnisse und die sich daraus bildenden Dynamiken konzentrieren,<sup>12</sup> richten liberale Theorien der internationalen Beziehungen den Fokus stärker auf die Möglichkeit zur Bildung internationaler Institutionen, die sich aus dem Eigeninteresse der Staaten ergibt und zur Regelung interstaatlicher Beziehungen dient.<sup>13</sup>

## Drei Logiken internationaler Ordnung

In seinem Buch *After Victory* subsumiert Ikenberry eine Vielzahl an Ansätzen, und beschäftigt sich intensiv mit drei idealtypischen Ordnungsformen. Diese drei Ordnungsformen, welche auch von anderen Autorinnen und Autoren beschrieben wurden, sind analytisch distinkt, empirisch jedoch komplementär, sodass Ordnung in der Empirie Charakteristiken von mehr als nur einer idealtypischen Form widerspiegeln kann.

In einer **hegemonialen Ordnung**, wie auch von den amerikanischen Politikwissenschaftlern Robert Gilpin und Robert Keohane beschrieben,<sup>14</sup> wird die Aufrechterhaltung der Stabilität durch die Übermacht des Hegemonen gewährleistet.<sup>15</sup> Direkter Zwang durch den

<sup>8</sup> Ikenberry 2001, p. 23

<sup>9</sup> Maull 2017, p. 7

<sup>10</sup> Maull 2017, p. 7

<sup>11</sup> Die in diesem Papier herangezogene Literatur stammt überwiegend von westlichen, zumeist männlichen Autorinnen und Autoren. Beiträge von nicht-westlichen Perspektiven – insbesondere aus dem Globalen Süden – sowie von weiblichen oder divers positionierten Stimmen sind in der bestehenden Fachliteratur zur europäischen Sicherheitsordnung und den zugrunde liegenden theoretischen Denkschulen bislang nur begrenzt vertreten. Diese Einschränkung spiegelt bestehende Asymmetrien im akademischen Diskurs wider und sollte bei der Rezeption des Textes mitgedacht werden.

<sup>12</sup> Siehe: Mearsheimer 1994 & 2019, Waltz 1967 & 1979, Gilpin 1981, Jervis 1999, Posen 2003

<sup>13</sup> Siehe: Ikenberry 2001, Keohane and Martin 1995, Moravcik 1997 & 1998

<sup>14</sup> Siehe: Robert Gilpin 1981 & Robert Keohane 1980

<sup>15</sup> *Nach der Analyse von George Modelski (1978 & 1996), gab es vier Staaten die eine dominante oder hegemoniale Rolle im globalen politischen System gespielt haben. Portugal zwischen 1500 und dem Ende des 16. Jahrhunderts, die Niederlande im 17. Jahrhundert, Großbritannien im frühen 18. Jahrhundert bis zu den Napoleonischen Kriegen und von 1815 bis 1945 sowie die Vereinigten Staaten ab 1945. Ulrich Menzel (2015) führt zusätzliche*

Hegemonen ist in einer solchen Ordnung stets eine Möglichkeit, Ordnung durchzusetzen.<sup>16</sup> Stabilität beruht auf Dominanz und der Fähigkeit, konformes Verhalten anderer Staaten zu erzwingen.

Im Gegensatz dazu basiert eine **Balance-of-Power-** oder auch **Gleichgewichtsordnung**<sup>17</sup> auf dem Ausgleich und der Begrenzung einseitiger Macht, sei es durch einzelne Staaten oder durch Koalitionen.<sup>18</sup> So entstehen in einer Balance-of-Power-Ordnung oft auch regionale Teilordnungen, die das interne Zusammenleben der jeweiligen, sich gegenüberstehenden Blöcke regulieren.<sup>19</sup> Durch ‚Balancing‘ und ‚Counterbalancing‘ wird ein Gleichgewicht der Macht hergestellt, sodass kein Staat in der Lage ist, andere zu dominieren.<sup>20</sup>

Im Kontrast zu diesen beiden realistischen Ordnungsmodellen steht die liberale Idee der **konstitutionellen Ordnung**.<sup>21</sup> Hier verhindern stark ausgeprägte Regelwerke und Institutionen, dass einzelne Mitglieder der Ordnung ihre Macht nutzen, um andere Staaten oder die Ordnung als Ganzes zu gefährden.<sup>22</sup> Mächtige Staaten begrenzen sich gewissermaßen selbst in der Nutzung der ihnen zur Verfügung stehenden Machtmittel.

<i>Tabelle 1: Formen internationaler Ordnung</i> <sup>23</sup>	<b>Hegemoniale Ordnung</b>	<b>Gleichgewichtsordnung</b>	<b>Konstitutionelle Ordnung</b>
<b>Ordnetendes Prinzip</b>	Hierarchie	Anarchie	Rechtsstaatlichkeit
<b>Beschränkung konzentrierter Macht</b>	Keine	Ausgleichskoalitionen	Bindende Institutionen
<b>Quelle der Stabilität</b>	Übergewicht an Macht	Machtgleichgewicht	Begrenzung der Rückkehr zur Macht

Diese unterschiedlichen Ordnungsentwürfe lassen sich auch hinsichtlich der Balance zwischen Konsens und Zwang einordnen.<sup>24</sup> Während in einer hegemonialen Ordnung der Zwang als primäres Mittel zur Verhaltensregulierung dient, betont eine konstitutionelle Ordnung stärker den Konsens. Auffällig ist zudem, dass in allen drei Ordnungssystemen eine Veränderung der Machtdynamiken als Hauptursache für Instabilität gilt. Während in einer hegemonialen Ordnung eine Abnahme der Macht des Hegemonen oder eine Zunahme der Macht eines Konkurrenten zu Instabilität führt, resultiert in einer Gleichgewichtsordnung Instabilität aus einer asymmetrischen Machtverteilung. In einer

*hegemonial-Ordnungen an, wie die Pax Mongolica 1261-1350, die frühe Ming Dynastie 1368-1345, Venedig 1381-1503, das Osmanische Reich 1453-1571 und Frankreich zwischen 1635-1714.*

<sup>16</sup> Ikenberry 2001, p. 27

<sup>17</sup> Ein Beispiel hierfür ist die europäische Ordnung nach den Napoleonischen Kriegen, welche durch den Wiener Kongress 1815 festgelegt und durch das Concert of Europe überwacht wurde. Hier versuchten die Großmächte Großbritannien, Russland, Frankreich, Österreich und Preußen zu verhindern, dass eine einzelne Großmacht Dominanz über den Rest erreicht. (Stephen A. Kocs 2019 & Christian Hacke 2017). Ebenso wird die Nachkriegsordnung ab 1945, welche zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten entstand, als Ordnung basierend auf „balance of power“ beschrieben (Ikenberry 2001).

<sup>18</sup> Waltz 1967 & 1979

<sup>19</sup> Mearsheimer 2019, p. 11f.

<sup>20</sup> Ikenberry 2001, p. 29

<sup>21</sup> Keohane und Martin, 1995

<sup>22</sup> Ikenberry 2001, p. 29 ff.; Moravcik 1997; Keohane 1984

<sup>23</sup> Ikenberry 2001, p. 24

<sup>24</sup> Barnett 2021, p. 4f.

konstitutionellen Ordnung führt die Erosion von Mechanismen der Machtbegrenzung zur Destabilisierung der Ordnung.

Macht wird dabei vor allem anhand materieller Kapazitäten gemessen.<sup>25</sup> Insbesondere militärische und wirtschaftliche Ressourcen spielen eine zentrale Rolle. Neben diesen materiellen Faktoren hängt die Stabilität einer Ordnung jedoch auch von der Fähigkeit der Staaten ab, Mechanismen zu entwickeln, die den unilateralen oder gegen die Ordnung gerichteten Einsatz von Macht einschränken.<sup>26</sup> Diese Fähigkeit beruht maßgeblich auf dem politisch-diplomatischen Geschick und Kapital der beteiligten Akteure. Auch normative Elemente spielen eine Rolle. So kann durch übereinstimmende Wertevorstellungen der Teilnehmerstaaten die Legitimität einer Ordnung, und somit deren Kohäsion und Resilienz, gestärkt werden.<sup>27</sup>

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen zum Ordnungsbegriff lassen sich vier Elemente ableiten, die für die Stabilität einer Ordnung und deren konkrete Ausgestaltung maßgeblich sind:

1. Ein *militärisches Element*, das die Machtverhältnisse innerhalb der Ordnung bestimmt.
2. Ein *wirtschaftliches Element*, das die materielle Grundlage der Ordnung bildet aber auch machtpolitisch eingesetzt werden kann.
3. Ein *diplomatisches Element*, das die Fähigkeit der Staaten umfasst, durch Verhandlungen, Institutionen und politische Prozesse eine stabile Ordnung aufrechtzuerhalten.
4. Ein *normatives Element*, welches die Legitimität einer Ordnung bei ihren Teilnehmerstaaten beeinflusst und so zu Stabilität und Resilienz einer Ordnung beitragen kann.

## Bausteine internationaler Ordnung

Alle Elemente entfalten ihre Wirkung in zwei Richtungen. Die ersten drei Elemente von Ordnung – das militärische, das wirtschaftliche und das diplomatische – wirken nach innen, indem sie die Machtpotenziale eines Staates stärken und ausbauen. Zudem haben sie eine externe Wirkung, indem sie durch positive und negative Anreize das Verhalten anderer Staaten beeinflussen – sei es, um gewünschtes Verhalten zu fördern oder unerwünschtes Verhalten zu unterbinden. Das normative Element hingegen wirkt nach innen kohäsionsfördernd, und kann nach außen ein Attraktionsfaktor sein. So wird als Grund für die Anziehungskraft des „Westens“ auf die zentral- und osteuropäischen Länder von manchen Autoren auch eine ideologische Komponente angeführt.<sup>28</sup> Zudem unterscheiden sich die Elemente der Ordnung in ihrer Wirkgeschwindigkeit: Während militärische, wirtschaftliche und diplomatische Mittel bei Ordnungsverstößen kurzfristig und direkt eingesetzt werden können, ist dies beim normativen Element nicht der Fall. Dieses entfaltet seine Wirkung langfristig und bleibt stärker im Hintergrund als die anderen drei.

Das **militärische Element** einer Ordnung erfüllt je nach Ordnungsmodell unterschiedliche Aufgaben. In einer hegemonialen Ordnung besteht seine zentrale Funktion darin, die militärische Überlegenheit des Hegemonen sicherzustellen und als abschreckender Faktor

<sup>25</sup> Ikenberry 2024, p. 122

<sup>26</sup> Ikenberry 2001, p. 10

<sup>27</sup> Barnett 2021, p.5f.

<sup>28</sup> Münkler 2015, p.33 u. 159f.

zu wirken, sodass sich andere Staaten an die vom Hegemonen auferlegten Regeln halten. In einer Gleichgewichtsordnung zielt das militärische Element darauf ab, ein Gleichgewicht gegenüber anderen Staaten aufrechtzuerhalten, um sich vor Zwang und Einflussnahme zu schützen. In einer konstitutionellen Ordnung hingegen dient das militärische Element vor allem als letzte Absicherung bestehender Regeln. Man denke beispielsweise an die Möglichkeit des UN-Sicherheitsrats, militärische Interventionen zu erlauben für den Fall, dass es zu schweren Verstößen gegen das Völkerrecht kommt.

Das **wirtschaftliche Element** einer Ordnung wird von zahlreichen Faktoren geprägt – darunter Bevölkerungsgröße, Territorium, natürliche Ressourcen und technische Innovationskraft.<sup>29</sup>

In allen Ordnungsmodellen bildet es die Grundlage militärischer Macht, da diese ohne ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Stärke langfristig nicht gewährleistet werden kann.<sup>30</sup> In einer hegemonialen Ordnung ermöglicht wirtschaftliche Stärke dem Hegemonen, seine militärische Überlegenheit auszubauen und aufrechtzuerhalten. In einer Gleichgewichtsordnung verhindert wirtschaftliche Stärke die Dominanz eines einzelnen Staates oder eines Blocks. Besonders in einer konstitutionellen Ordnung profitieren jedoch auch wirtschaftlich schwächere Staaten, da wirtschaftliche Kapazitäten hier weniger intensiv für den Ausbau militärischer Macht genutzt werden müssen. Darüber hinaus spielt das wirtschaftliche Element in einer globalisierten Welt eine zunehmend eigenständige Rolle. Je stärker Staaten wirtschaftlich miteinander verflochten sind, desto wirkungsvoller können wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Einflussnahme auf andere Staaten eingesetzt werden – sei es durch wirtschaftliche Abschreckung oder durch Annäherung.<sup>31</sup>

Das **diplomatische Element** ist essenziell für den Aufbau und Erhalt von Ordnung. In einer hegemonialen Ordnung muss der Hegemon unmissverständlich kommunizieren, welches Verhalten erwünscht und welches unerwünscht ist. In einer Gleichgewichtsordnung ist Kommunikation entscheidend, um Fehlkalkulationen zu vermeiden und ein ‚balancing‘ in gutem Glauben („good faith“) zu ermöglichen. Insbesondere in einer Gleichgewichtsordnung kommt der Diplomatie zudem eine wichtige Funktion bei der Koordination innerhalb von Allianzen zu. In einer konstitutionellen Ordnung ist Diplomatie unerlässlich, um gemeinsame Regeln zu formulieren, zu etablieren und durchzusetzen.

Das **normative Element** trägt zum einen zur Stabilität einzelner Ordnungen bei. So stärkt normative Übereinstimmung der Staaten die Legitimität gemeinsamer Regeln oder auch das Herrschaftsmodell eines Hegemonen. Zum anderen können die eine Ordnung prägenden Werte dazu führen, dass Staaten sich von ihr angezogen fühlen. Oft wird dies auch als „soft power“ beschrieben; die Überzeugungskraft eines Staates ohne den kostspieligen Einsatz militärischer oder wirtschaftlicher Maßnahmen.<sup>32</sup> In einer hegemonialen Ordnung bestimmt der Hegemon den ideologischen Unterbau. Hat der Hegemon eine universale Ideologie, so müssen Mitgliedsstaaten der Ordnung diese übernehmen.<sup>33</sup> In einer Balance-of-Power-Ordnung führt normative Übereinstimmung zur Kohäsion der einzelnen Blöcke und verhindert sprunghaftes Wechseln von einem Block zum anderen. Zudem bestimmt innerhalb einer Ordnung, gerade einer Konstitutionellen, der Umfang der gemeinsamen Werte und Normen das Maß an Regeln, denen Folge geleistet werden muss. Je

<sup>29</sup> Nye 1990, p. 154

<sup>30</sup> Mearsheimer 2010, p. 78: „Economic resources are imperative for states to fuel their military capabilities and enhance their abilities to both defend from attacks and carry out attacks themselves, thereby playing a security enhancing role.“

<sup>31</sup> Siehe: *Chokepoints: American Power in the Age of Economic Warfare* von Edward Fishman, 2025

<sup>32</sup> Nye 1990; Münkler 2023, p. 14

<sup>33</sup> Mearsheimer 2019, p. 13ff.

umfangreicher und prägender die Werte in einer konstitutionellen Ordnung jedoch sind, desto schwieriger wird es, sich auf gemeinsame Regeln zu einigen.<sup>34</sup>

Ein zentraler Unterschied zwischen den Ordnungsmodellen liegt in der Gewichtung der einzelnen Elemente. Während hegemoniale und Gleichgewichtsordnungen vor allem auf militärische und wirtschaftliche Mittel setzen – sei es zur Maximierung von Macht oder zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts –, legt eine konstitutionelle Ordnung den Schwerpunkt auf diplomatische, wirtschaftliche und normative Elemente. Ziel ist es hier, die Dominanz militärischer Macht zu begrenzen und ein System zu schaffen, in dem Regeln und Institutionen anstelle militärischer Überlegenheit die Stabilität der Ordnung gewährleisten.

<b>Militärisches Element</b>	
<b>Aufbau der Ordnung</b>	<b>Durchsetzung der Ordnung</b>
1. Militärische Macht als Grundlage für Einfluss im Aufbau einer Ordnung	1. Androhung/Anwendung von militärischem Zwang (Abschreckung & Intervention)

<b>Wirtschaftliches Element</b>	
<b>Aufbau der Ordnung</b>	<b>Durchsetzung der Ordnung</b>
1. Wirtschaftliche Macht als Grundlage für Einfluss im Aufbau einer Ordnung (Wirtschaftliche Macht bedingt militärische Macht)	1. Anwendung/Androhung von wirtschaftlichen Sanktionen 2. Anwendung von wirtschaftlichen Anreizen (Wohlstandstransfer)

<b>Diplomatisches Element</b>	
<b>Aufbau der Ordnung</b>	<b>Durchsetzung der Ordnung</b>
1. Aufbau von Regeln und Institutionen der Ordnung 2. Kommunikation der Regeln 3. Bildung von Allianzen	1. Präventive Diplomatie 2. Anwendung von diplomatischen Sanktionen 3. Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung 4. Politisches Entgegenkommen (Beschwichtigungspolitik)

<b>Normatives Element</b>	
<b>Aufbau der Ordnung</b>	<b>Durchsetzung der Ordnung</b>
1. Kann die Attraktivität der Mitgliedschaft von Staaten in einer Ordnung steigern 2. Bestimmt den Umfang von Regeln	1. Schafft Legitimität der Ordnung und somit Stabilität und Resilienz

## Europäische Sicherheitsordnung unter Druck

Die europäische Sicherheitsordnung ist seit jeher eng mit globalen Dynamiken verflochten. Spätestens seit dem Kalten Krieg überlagern sich in Europa die regionalen und globalen Interessen der USA und Russlands.<sup>35</sup> Diese geopolitische Überschneidung prägt bis heute das Spannungsfeld, in dem sich die europäische Sicherheitsordnung bewegt.

<sup>34</sup> Münkler 2023, p. 26

<sup>35</sup> Richter 2017, p. 91

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Zusammenleben der Staaten in Europa zunächst durch eine Gleichgewichtsordnung strukturiert. Diese Ordnung, geprägt vom bipolaren Kräfteverhältnis zwischen dem US-geführten Block und dem von Russland geführten sowjetischen Block, basierte auf einem militärischen Machtgleichgewicht. Stabilität entstand dabei nicht primär durch gemeinsame Regeln oder Institutionen, sondern durch Machtbalancen und gegenseitige Abschreckung.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verband sich die Hoffnung, dass die konstitutionell geprägte Ordnung des Westens, welche zuvor bereits das Zusammenleben des US-geführten Blocks regelte, nun auf ganz Europa ausgeweitet werden könne.<sup>36</sup> Diese Ordnung beruhte auf Prinzipien wie Multilateralismus, der Rückbindung staatlichen Handelns an Regeln, der Zusammenarbeit in Institutionen, gemeinsamen Werten und partnerschaftlichem Ausgleich.<sup>37</sup> Prinzipien und Regeln, nicht die Größe und Macht einzelner Länder, sollten dabei bestimmen, wie Staaten interagieren. Die USA hatten diese Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg aufgebaut und verstanden sich als deren zentrale Macht – nicht zuletzt, weil sie davon überzeugt waren, dass die Einhaltung dieser Regeln auch in ihrem eigenen Interesse lag.<sup>38</sup> Die Mitgliedsstaaten der europäischen Ordnung konnten sich darauf verlassen, dass die Souveränität und Unverletzbarkeit von Grenzen als oberste Prinzipien galten und Konflikte friedlich und diplomatisch gelöst wurden.

In diesem Rahmen entstand nach 1990 die Hoffnung, auch Russland könne schrittweise in diese Ordnung integriert werden. Die Bedrohung durch das ehemalige sowjetische Machtzentrum wich einem vermeintlichen Konsens über die Grundlagen des friedlichen Zusammenlebens.<sup>39</sup> Statt ein Gegengewicht zu Russland zu schaffen, sollte eine kooperative Ordnung entstehen, in der Russland eingehegt und somit langfristig als sicherheitspolitische Bedrohung neutralisiert würde. Kooperative Sicherheit wurde dabei von beiden Seiten nicht als Nullsummenspiel, sondern als gegenseitiger Vorteil verstanden.<sup>40</sup> Die Erwartung war, dass sich Russland – nach dem Zerfall seines eigenen hegemonialen Ordnungsmodells – aufgrund der Attraktivität der westlichen Werte und den wirtschaftlichen Kooperationsmöglichkeiten integrieren lassen würde.

Trotz der konstitutionellen Grundlage gab es in dieser Ordnung deutliche Unterschiede im Handlungsspielraum der beteiligten Staaten. Die USA blieben zentrale Ordnungsmacht – eine Rolle, die sich auch in den institutionellen Strukturen widerspiegelte. Die Nato wurde zur Hauptsäule der Sicherheitsarchitektur, während die OSZE nie zu einer gleichwertigen, gesamteuropäischen Alternative ausgebaut wurde. So behielt die kooperative, konstitutionelle europäische Sicherheitsordnung von Beginn an einen Hauch der alten Gleichgewichtsordnung. Diese strukturellen Asymmetrien führten ab den 2000er-Jahren zu zunehmenden Spannungen zwischen Russland und den USA sowie deren Verbündeten. Parallel dazu wuchs die Kritik an der Diskrepanz zwischen den normativen Ansprüchen der Ordnung und ihrer tatsächlichen Anwendung. So klaffte die Schere zwischen Wertevorgabe und Regelbindung immer weiter auseinander, auch weil die Regelvorgaben immer komplexer geworden waren.<sup>41</sup> 1999 etwa intervenierte die Nato zugunsten des Kosovo und griff Serbien an, um dessen massiven Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten. Dies war nach den normativen Vorgaben der Ordnung, Schutz vor ethnischer Säuberung, gerechtfertigt. Es geschah jedoch ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates, wie es von der UN-Charta Kapitel VII verlangt wird, und verstieß somit gleichzeitig gegen die Regeln der Ordnung. In Syrien hingegen, wo es im Bürgerkrieg ab 2011 ebenso zu massiven Menschenrechtsverletzungen kam, wurde aufgrund eines fehlenden UN-Mandats – trotz der

<sup>36</sup> Maull 2017, p. 10; Ikenberry 2024, p. 128

<sup>37</sup> Ikenberry 2024, p. 128

<sup>38</sup> Mearsheimer 2019, p. 9

<sup>39</sup> Winkler 1992, p. 23; Seidelmann 1991, p. 105; Holoboff 1991, p. 92

<sup>40</sup> Richter p. 93

<sup>41</sup> Münkler 2023, p. 25; Maull 2017, p. 12

normativen Verpflichtung zum Schutz der Zivilbevölkerung<sup>42</sup> – nicht eingegriffen. Hinzu kommt, dass während die Mitgliedstaaten innerhalb der Ordnung die Regeln einander gegenüber weitgehend respektierten – insbesondere in Bezug auf Grundprinzipien wie territoriale Integrität –, gegenüber Akteuren außerhalb der Ordnung deutlich flexibler mit diesen Regeln umgegangen wurde. Weitere Eingriffe in die innere Verfasstheit von Staaten – von Irak, Afghanistan bis Libyen – festigten den Eindruck der selektiven Anwendung und führten zu Vorwürfen der Hypokrisie. Sie untergruben die Legitimität des Ordnungsmodells zunehmend.<sup>43</sup>

Seit mehreren Jahren beschleunigt sich der Zerfall der bisherigen Ordnung. Spätestens seit dem russischen Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 verliert die zentrale Grundlage der konstitutionellen Ordnung – die Selbstbeschränkung der Macht auf dem europäischen Kontinent – faktisch ihre Geltung. Russland testet die Regeln der Ordnung offen aus, unterläuft sie und stellt zentrale Prinzipien wie die Souveränität von Staaten oder die Unverletzbarkeit von Grenzen in Frage. In dieser Situation wäre es umso dringlicher, dass eine Ordnungsmacht entschlossen für den Fortbestand der kooperativen Sicherheitsarchitektur und der vereinbarten Regeln eintritt. Doch auch auf Seiten der USA, bislang Garant dieser Ordnung, zeigen sich Brüche: Die Trump-Administration lässt Zweifel aufkommen, ob die Vereinigten Staaten noch bereit sind, diese Rolle weiter zu übernehmen. Mehr noch: Die Rhetorik und das Verhalten des US-Präsidenten gegenüber kleineren Staaten wie Dänemark, den baltischen Ländern oder der Ukraine lassen vermuten, dass auch Trump internationale Regeln, Normen und Prinzipien eher als hinderlich denn als verpflichtend begreift.

Die Stabilität einer internationalen, konstitutionellen Ordnung hängt jedoch maßgeblich davon ab, ob die sie tragenden Großmächte sich als Manager dieser Ordnung verstehen, ein gemeinsames Interesse an ihrer Durchsetzung haben und bereit sind, ihre Ordnungsansprüche im Konfliktfall auch durchzusetzen.<sup>44</sup> Fällt dieses Engagement weg, droht regelwidriges Verhalten ungestraft zu bleiben. Das bisherige Ordnungsmodell erscheint mehr und mehr dysfunktional, da die Mechanismen, die lange für Stabilität sorgten, zunehmend ausfallen. Europa befindet sich in einer Sicherheitslage, in der die gewaltsame Grenzverschiebungen oder das Infragestellen der Souveränität einzelner Staaten wieder Realität sind.

Damit ist eines der fundamentalsten Ziele internationaler Ordnung – das Überleben und die Unversehrtheit der Staaten – in Europa nicht mehr garantiert. Diese Entwicklung zwingt zu einem grundlegenden Überdenken der kooperativen, konstitutionellen Sicherheitsordnung, wie sie sich seit dem Ende des Kalten Krieges in Europa herausgebildet hat. Angesichts der Willensschwäche traditioneller Ordnungsmächte und der mangelnden Fähigkeit Europas, selbst als stabilisierende Kraft aufzutreten, stellt sich die Frage neu, wie europäische Sicherheit künftig gewährleistet werden kann – und durch wen.

## **Zwischen Erosion und Erneuerung**

Die europäische Sicherheitsordnung befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel. Die bisherigen konstitutionellen Strukturen, die auf gemeinsamen Regeln und Institutionen beruhen, sind unter Druck – sowohl durch äußere Herausforderungen wie den russischen Revisionismus als auch durch Erosionsprozesse innerhalb des Westens. Die Analyse der Ordnungselemente zeigt, dass die Stabilität einer internationalen Ordnung nicht nur von

<sup>42</sup> 2005 World Summit Outcome Document §138-140; A/RES/60/1

<sup>43</sup> Maull 2019, p.14

<sup>44</sup> Bull 1977, p. 196; Masala 2017, p. 32

militärischer oder wirtschaftlicher Macht abhängt, sondern ebenso von diplomatischem Geschick und normativer Kohäsion.

Für die Zukunft der europäischen Sicherheitsordnung wird es daher entscheidend sein, in welchem Maße es gelingt, die vier zentralen Ordnungselemente – militärisch, wirtschaftlich, diplomatisch und normativ – neu auszubalancieren. Eine tragfähige Ordnung muss nicht zwingend auf universeller normativer Übereinstimmung beruhen, wohl aber auf glaubwürdiger Durchsetzung von gemeinsamen Regeln. Europa steht damit vor der Aufgabe, nicht nur auf Umbrüche zu reagieren, sondern aktiv auf die Gestaltung einer resilienten und legitimen Ordnung hinzuwirken.

Georg Schneider ist studentischer Mitarbeiter in der Themenlinie „Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung“.



Dieses Werk ist lizenziert unter CC BY 4.0

Das Arbeitspapier gibt die Auffassung des Autors bzw. der Autorin wieder.

#### **SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

## Bibliographie

- Barnett, M. (2021). International Progress, International Order, and the Liberal International Order. *The Chinese Journal of International Politics*, 14(1), 1–22. <https://doi.org/10.1093/cjip/poaa019>
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Red Globe Press. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-24028-9>
- Clark, I. (1989). *The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order*. Cambridge University Press.
- Fishman, E. (2025). *Chokepoints: American Power in the Age of Economic Warfare* (1. Auflage). Penguin Random House.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267>
- Hacke, C. (2017). Weltordnung. In A. Gawrich & W. Knelangen (Eds.), *Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen* (1st ed., pp. 17–28). Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0hrn.4>
- Holoboff, E. M. (1991). The Soviet Union and a New European Security Order. *Paradigms*, 5(1–2), 91–110. <https://doi.org/10.1080/13600829108443002>
- Ikenberry, G. J. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (New edition, Vol. 217). Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3znx0v>
- Ikenberry, G. J. (2024). Three Worlds: The West, East and South and the competition to shape global order. *International Affairs*, 100(1), 121–138. <https://doi.org/10.1093/ia/iiad284>
- Jervis, R. (1999). Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*, 24(1), 42–63. <http://www.jstor.org/stable/2539347>
- Keohane, R. O., & Martin, L. L. (1995). The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20(1), 39–51. <https://doi.org/10.2307/2539214>
- Keohane, R. O. (1980). The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967–1977. In *Change in the international system* (1st ed., pp. 32). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429052187>
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Masala, C. (2017). This Is the End of the World as We Know It: Betrachtungen zur gegenwärtigen Unordnung in der internationalen Politik. In A. Gawrich & W. Knelangen (Eds.), *Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen* (1st ed., pp. 29–44). Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0hrn.5>
- Mauß, H. W. (Hrsg.). (2017). *Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch* (SWP-Studie Nr. 21/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

- Maull, H. W. (2019). The Once and Future Liberal Order. *Survival*, 61(2), 7–32. <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1589076>
- Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5–49. <https://doi.org/10.2307/2539078>
- Mearsheimer, J. (2010). Structural Realism. In *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, 43(4), 7–50. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/isec_a_00342)
- Menzel, U. (2015). *Die Ordnung der Welt: Imperium oder Hegemonie in der Staatenwelt*. Suhrkamp.
- Modelski, G. (1978). The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State. *Comparative Studies in Society and History*, 20(2), 214–235.
- Modelski, G., & Thompson, W. R. (1996). *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Economic and Politics*. Columbia University Press.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315072258>
- Münkler, H. (2015). *Macht in der Mitte: Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa* (1. Auflage). Rowohlt Berlin.
- Münkler, H. (2023). *Welt in Aufruhr: Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert* (13. Auflage). Rowohlt Berlin.
- Nye, J. S. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153–171. <https://doi.org/10.2307/1148580>
- Posen, B. R. (2003). Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. *International Security*, 28(1), 5–46. <http://www.jstor.org/stable/4137574>
- Richter, W. (2017). Europäische Friedens- und Sicherheitsordnung: Von der Kooperation zurück zur Konfrontation? In H. W. Maull (Hrsg.), *Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch* (SWP-Studie 21, S. 90–112). Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Seidelmann, R. (1991). Perspectives for a New European Security Order after the End of the Cold War. *Journal of European Integration*, 14(2–3), 103–124. <https://doi.org/10.1080/07036339108428958>
- United Nations General Assembly. (2005). *2005 World Summit Outcome* (A/RES/60/1). <https://undocs.org/en/A/RES/60/1>
- Waltz, K. (1967). International Structure, National Force, and the Balance of World Power. *Journal of International Affairs*, 21(2), 215–231. <http://www.jstor.org/stable/24370061>

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.

Winkler, T. (1992). Central Europe and the Post-Cold War European Security Order. *European Security*, 1(4), 15–40. <https://doi.org/10.1080/09662839208407096>