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

SWP

THEMENLINIE EUROP. SICHERHEITSORDNUNG | AP NR. 02, OKTOBER 2025

Europäische Sicherheit ohne Ordnungsrahmen?

Eine Zusammenfassung der Diskussionen der Themenlinie *Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung* im Jahr 2024

Johanna Flach & Ronja Kempin

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Inhalt

Einleitung: Neugestaltung der Europäischen Sicherheitsordnung? 3
Vorstellungen über die Rolle Russlands 4
Vorstellungen über die Rolle der USA 5
Vorstellungen über die Rolle der EU 7
Keine gemeinsame Vorstellung zu Ordnungsmodellen 9
Die EU als geeignete Verteidigerin eines liberalen, sicheren Europas 10
Fazit 12

Einleitung: Neugestaltung der Europäischen Sicherheitsordnung?

Am 27. Februar 2022, drei Tage nach Beginn der russischen Vollinvasion der Ukraine, schlussfolgerte der damalige Bundeskanzler Olaf Scholz: »mit dem Überfall auf die Ukraine will Putin nicht nur ein unabhängiges Land von der Weltkarte tilgen. Er zertrümmert die europäische Sicherheitsordnung, wie sie seit der Schlussakte von Helsinki fast ein halbes Jahrhundert Bestand hatte.«[1]

In der internationalen Politik umfasst der Begriff Ordnung ein »Handlungsmuster, das die elementaren oder primären Ziele der Staatengemeinschaft oder der internationalen Gemeinschaft aufrechterhält.«[2] Diese Ziele sind die Sicherung des Staatensystems sowie der Schutz der individuellen Souveränität und Unabhängigkeit des eigenen Staates. Die europäische Sicherheitsordnung entstand maßgeblich in den 1970er Jahren. Im Rahmen verschiedener Zusammenkünfte der *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)* vereinbarten 35 Staaten darunter alle west- und osteuropäischen Länder sowie die USA und Kanada die Beziehungen zwischen den Europa trennenden Blöcken zu verbessern. In der Schlussakte von Helsinki verständigten sie sich auf 10 Prinzipien, zu denen etwa die Achtung ihrer souveränen Gleichheit sowie der ihrer Souveränität innewohnenden Rechte, der Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt, die Unverletzlichkeit der Grenzen, die Achtung der territorialen Integrität aller Teilnehmerstaaten sowie die friedliche Regelung von Streitfällen gehörte. In die inneren Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten sollte sich nicht eingemischt, Menschenrechte und Grundfreiheiten geachtet und das Völkerrecht eingehalten werden.[3] Im November 1990 erklärten die KSZE-Teilnehmerstaaten die Teilung Europas für beendet. Mit der *Charta von Paris für ein neues Europa* begründeten sie ein »neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit«.[4] Menschenrechte, Demokratie als einzige Regierungsform, Rechtsstaatlichkeit, individuelle und wirtschaftliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Verantwortung sowie freundschaftliche Beziehungen wurden zu den Leitzielen der europäischen Sicherheitsordnung erklärt. Der KSZE-Prozess wurde in die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* überführt und institutionalisiert. Mit der Erweiterung der *Nordatlantischen Vertragsgemeinschaft (NATO)* ab 1998 und der *Europäischen Union (EU)* ab 2004 um die Staaten Mittel- und Osteuropas galt die Teilung Europas als überwunden.

[1] Deutscher Bundestag, »Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zur aktuellen Lage«, Berlin, 27.2.2022, https://intranet.swp-berlin.intern/bin/il/infomappe_wma.pdf#page=37 (eingesehen am 14.10.2025).

[2] Vgl. dazu Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London 1977.

[3] Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Schlussakte*, Helsinki, 1.8.2025, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503_1.pdf> (eingesehen am 18.8.2025). Die Schlussakte wurde unterzeichnet durch die Hohen Vertreter Belgiens, Bulgariens, Dänemarks, der Deutschen Demokratischen Republik, der Bundesrepublik Deutschland, Finnlands, Frankreichs, Griechenlands, des Heiligen Stuhls, Irlands, Islands, Italiens, Jugoslawiens, Kanadas, Liechtensteins, Luxemburgs, Maltas, Monacos, der Niederlande, Norwegens, Österreichs, Polens, Portugals, Rumäniens, San Marinos, Schwedens, der Schweiz, Spaniens, der Tschechoslowakei, der Türkei, Ungarns, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, Zyperns.

[4] Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Charta von Paris für ein neues Europa,* Paris, 19.-21.11.1990, <https://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf>. Unterzeichnet wurde die Charta von Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Heiliger Stuhl, Irland, Island, Italien - Europäische Gemeinschaft, Jugoslawien, Kanada, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechische und Slowakische Föderative Republik, Türkei, Ungarn, Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern.

Mit seinem Angriffskrieg gegen die Ukraine stellt Russland sowohl die normativen Grundlagen der europäischen Sicherheitsordnung, als auch deren Institutionen in Frage. Der seit Februar 2022 andauernde Bruch wird von einer Vielzahl von Staaten als derart tief empfunden, dass gemeinhin vom Ende der Europäischen Sicherheitsordnung gesprochen wird.

Zu diesem Ergebnis kommt auch die SWP-Themenlinie »Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung«. In dieser sind Wissenschaftler:innen des Instituts der Frage nachgegangen, welche Implikationen sich aus dem Ende der europäischen Sicherheitsordnung ergeben und welche neuen Modelle einer Ordnung in Europa angestrebt werden könnten. Dazu wurden im Verlauf des Jahres 2024 die Ordnungsvorstellungen der USA (Marco Overhaus), Russlands (Margarete Klein), Chinas (Angela Stanzel), der Ukraine (Susan Stewart), der Türkei (Sinem Adar und Yaşar Aydın), Frankreichs (Ronja Kempin), Großbritanniens (Nicolai von Ondarza), Polens (Kai-Olaf Lang), Ungarns (Raphael Bossong) und der EU (Peter Becker und Barbara Lippert) skizziert und verglichen.

Die nachfolgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der zehn Länderanalysen zusammen. Dargestellt werden zunächst Konfliktlinien zwischen den Staaten. Diese ergeben sich hinsichtlich des Platzes, den Russland in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung einnehmen soll. Auch die Rolle der USA sowie diejenige der EU sind umstritten und werden sehr unterschiedlich betrachtet. In einem zweiten Schritt wird dargelegt, welche Konsequenzen diese Differenzen nach sich ziehen. So wirken sich die Konfliktlinien etwa aus auf übergeordnete Vorstellungen eines neuen Ordnungsmodells sowie auf die Frage, wie der Raum einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung zu konzipieren ist. Zudem verhindern sie, dass die untersuchten Akteure eine positive Sicherheitsordnung entwerfen. Insbesondere für die EU und ihre Mitgliedstaaten stellt sich die Frage, ob die bislang von ihnen verfolgte funktionale Raumdefinitionen in eine geopolitische überführt werden sollte und welche Folgen mit einem solchen Schritt verbunden wären. Abschließend werden Anforderungen an die Politik formuliert und dargelegt, welche Fragen dringlich bearbeitet und beantwortet werden müssen, um den Weg zu einer tragfähigen Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung zu ebnen.

Vorstellungen über die Rolle Russlands

Eine zentrale Konfliktlinie in den Vorstellungen zur Zukunft der europäischen Sicherheitsordnung ist die Frage nach der Rolle Russlands. Bis zur russischen Vollinvasion der Ukraine im Jahr 2022 herrschte, trotz der bereits 2014 erfolgten Annexion der Krim, unter den meisten untersuchten Akteuren die Überzeugung, dass eine langfristige europäische Sicherheitsordnung nur unter Einbindung Russlands möglich sei. Diese Ansicht wurde insbesondere von westeuropäischen Staaten wie Frankreich und dem Vereinigten Königreich sowie von der EU vertreten, während Polen und insbesondere die Ukraine schon früh vor einer Anbindung Russlands warnten. Der Glaube an einen Anschluss Russlands an die europäische Sicherheitsordnung (ESO) spiegelte sich in der Praxis vor allem in institutionellen und wirtschaftlichen Kooperationen wider, beispielsweise durch die Mitgliedschaft in der OSZE und dem Europarat, den NATO-Russland Rat sowie die Energieversorgung aus Russland durch Projekte wie Nordstream.

Mit der Vollinvasion 2022 änderte sich diese Vorstellung schlagartig. Eine große Anzahl europäischer Staaten wie auch die EU, denken seither eine europäische Sicherheitsordnung nur noch ohne, oder sogar *gegen Russland*. Während das Vereinigte Königreich

bereits 2021 die russische Bedrohung für die eigene Sicherheit erkannte,[5] vollzog Frankreich diese Wende nach der russischen Vollinvasion der Ukraine 2022. Auch die EU verfolgt mittlerweile eine Politik der Isolation. Am entschiedensten gegen Russland positionieren sich Polen und die Ukraine. Beide warnten bereits vor den militärischen Offensiven von 2014 und 2022 vor dem aggressiven Potenzial Russlands. Heute äußern sie deutliche Kritik an jenen Akteuren, die sich in der Vergangenheit von Moskau »täuschen ließen«. Polen sieht Russland als expansive, revisionistische Macht und richtet seine gesamte Sicherheitspolitik auf die Abwehr eines möglichen russischen Angriffs aus. Die Ukraine wiederum mobilisiert bereits sämtliche wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und militärischen Ressourcen zur Verteidigung gegen die russische Aggression und sieht keinerlei Platz für Russland in einer zukünftigen Sicherheitsordnung Europas. Stattdessen fordert Kiew für sich selbst eine stärkere Integration in bestehende Strukturen der europäischen Sicherheitsordnung und eine harte, geschlossene Haltung Europas gegenüber Russland.

Dass der Blick auf Russlands künftige Rolle in einer europäischen Sicherheitsordnung ambivalent ist, verdeutlichen die Länderanalysen zur Türkei, Ungarns, Chinas, der USA und zu Russland selbst. Zu den Staaten mit ambivalenteren Positionen zur Rolle Russlands zählen etwa die Türkei und Ungarn. Beide Ländern wollen zwar nicht Teil einer russischen Einflusszone sein. Gegenüber Moskau verhalten sie sich jedoch neutral und abwartend. Ihre Vorstellungen von einer europäischen Sicherheitsordnung orientieren sich eher an einem multipolaren Modell als an einer im Westen dominanten Vorstellung einer multilateralen Weltordnung. Außerhalb Europas bevorzugt etwa China einen schnellen Waffenstillstand und eine friedliche Koexistenz zwischen Europa und Russland. Peking ist jedoch nicht bereit, eigene Ressourcen in den Aufbau einer neuen europäischen Sicherheit zu investieren. Die USA wiederum zeigen sich unter der Administration von Präsident Donald Trump II zunehmend unberechenbar und schwankend in ihrer Haltung gegenüber Russland. Mal macht Präsident Trump Kiew für den Krieg verantwortlich und setzt die Lieferung amerikanischem Militärgerätes in die Ukraine aus, mal zeigt er sich verärgert, dass Moskau keine glaubwürdigen Schritte in Richtung eines Friedensschlusses unternimmt. Das russische Regime schließlich denkt internationale Ordnung weiterhin in Kategorien von Einflusssphären und sieht das eigene Land als Schwergewicht in einer multipolaren Weltordnung. Europa gilt als Teil der russischen Einflusszone, was den Anspruch Moskaus auf ein Vetorecht in sicherheitspolitischen Fragen des Kontinents erklärt.

Vorstellungen über die Rolle der USA

Eine weitere zentrale Konfliktlinie betrifft die Rolle der USA in einer zukünftigen europäischen Sicherheitsordnung. Bis 2016 galten die Vereinigten Staaten weitgehend als zentraler Sicherheitsgarant Europas. Ihr *liberaler Internationalismus* sicherte den Frieden auf dem Kontinent. Er gründete auf drei Säulen: Erstens gewährleistete die *militärische Komponent*e über die NATO die institutionelle Verankerung der USA in Europa. Zweitens beruhte die *politische Führung* der USA in Europa - zumindest idealtypisch - auf Konsens sowie institutioneller Selbstbindung und nicht auf Kräftegleichgewicht oder Unterwerfung. Drittens wirkten die USA *wirtschaftlich* stabilisierend, indem sie einerseits durch den starken US-Dollar eine dominante Position innehatten, andererseits aber offene Märkte förderten. Zwar schwächte sich diese sicherheitspolitische Garantenfunktion bereits in den frühen 2010er-Jahren unter der Obama-Administration mit dem »Rebalancing« hin zum

[5] House of Commons Library, *Countering Russian influence in the UK*, Stuttgart, London, 13.03.2025, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9472/> (eingesehen am 18.09.2025).

Indo-Pazifik ab.[6] Jedoch radikalisierte sich die US-amerikanische Rhetorik zur eigenen Rolle in Europa unter der Administration Trump I und findet nun in der zweiten Amtszeit des Präsidenten eine institutionelle Übersetzung dieser Rhetorik. Dies führt zu einer deutlichen Abkehr vom *liberalen Internationalismus*. Liberale Infrastruktur wird aktiv zurückgebaut, beispielsweise durch die rhetorische Aufweichung der NATO-Beistandsklausel[7] und der massiven Kürzungen von US-AID.[8] Das zeigt, dass die USA für sich selbst künftig eine grundlegend andere sicherheitspolitische Rolle im internationalen System allgemein und Europa im Besonderen sehen.

Diese Neubewertung der eigenen Rolle reiht sich ein in die Präferenzen anderer wichtiger Akteure, die ebenfalls auf eine Erosion der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen hinarbeiten. Dazu zählen insbesondere Russland und China. Damit stehen zentrale Akteure der Aufrechterhaltung einer starken US-amerikanischen Rolle in Europa entgegen. Darüber hinaus bevorzugt auch Frankreich eine stärkere europäische Rolle in der Sicherheitspolitik. Seit Jahren mahnt Paris, die Abhängigkeit Europas von den USA zu reduzieren und strategisch autonomer zu werden und kann der Vorstellung eines verteidigungspolitischen Europas durchaus Vorteile abgewinnen. Diese Gemengelage erschwert eine zukünftige Einbindung der USA in die europäische Sicherheitsordnung erheblich.

Dies sind schlechte Nachrichten für jene europäischen Staaten und die EU, die die USA weiterhin als zentralen Sicherheitsgaranten betrachten, sei es langfristig oder zumindest als Übergangslösung, solange Europa selbst nicht in der Lage ist, sich eigenständig gegen die wachsende Bedrohung Russlands zu verteidigen. Besonders deutlich zeigt sich diese Haltung in Polen, das eine stabile und starke strategische Partnerschaft mit den USA anstrebt. Auch das traditionell transatlantisch orientierte Vereinigte Königreich verfolgt diese Linie. Seit dem Brexit verfügt London über mehr Flexibilität. So schließt es mit Washington nunmehr auch bilaterale wirtschaftliche Abkommen und bindet sich besonders bei digitalen Fragen/Künstlicher Intelligenz eng an Washington.[9] Dies zeigte sich etwa im Mai2025, als das Land den *Economic Prosperity Deal* mit den USA unterzeichnete.[10] Das Abkommen fror US-amerikanische Zölle auf die meisten britischen Produkte bei 10% ein und beendete so vorerst den Zollstreit zwischen den zwei Staaten.[11] Auch die Ukraine betrachtet die USA als unverzichtbaren Partner. Obgleich das Land abhängig von

[6] The White House, »Remarks By President Obama to the Australian Parliament«, Canberra, 17.11.2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> (eingesehen am 18.8.2025).

[7] »NATO beschließt Erhöhung der Verteidigungsausgaben«, *tagesschau*, 25.6.2025, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/nato-gipfel-5-prozent-abschluss-100.html> (eingesehen am 18.8.2025).

[8] Éric Pichon/Györgyi Mácsai, *Cuts in Development Assistance*, Brüssel: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, März 2025, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/769540/EPRS_ATA(2025)769540_EN.pdf> (eingesehen am 18.8.2025).

[9] Prime Minister's Office, »Memorandum of Understanding Between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Regarding the Technology Prosperity Deal«, Pressemitteilung, London, 18.09.2025, <https://www.gov.uk/government/news/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-north> (eingesehen am 13.10.2025).

[10] HM Government Department for Business & Trade, *General Terms for the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Economic Prosperity Deal,* London, 8.5.2025, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/681d327d43d6699b3c1d2a9d/US_UK_EPD_050825_FINAL_rev_v2.pdf> (eingesehen am 18.8.2025).

[11] Penny Naas et al., *The US-UK Economic Prosperity Deal The End of the Beginning?*, Washington D.C.: German Marshall Fund, Mai 2025, <https://www.gmfus.org/news/us-uk-economic-prosperity-deal> (eingesehen am 18.8.2025).

der militärischen Unterstützung Washingtons ist, ohne die es der russischen Aggression schwer standhalten kann, weiß Kyjiw, dass Unterstützung unter der Trump II Administration jederzeit wegbrechen kann. Aufgrund dieser Unsicherheit, verändert sich auch die Haltung der Türkei. Ankara sieht die EU und Europa zunehmend als stabilisierenden Faktor und möchte sich aus diesem Grund an einer neugestalteten europäischen Sicherheitsordnung beteiligen, in der die NATO aber weiterhin eine wichtige Rolle spielen soll. Auf Ebene der EU gibt es schließlich ebenfalls eine Präferenz für die Fortführung der starken US-Präsenz in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung. Dies ist wenig verwunderlich, ist doch die Vorrangstellung der NATO in sicherheitspolitischen Fragen auch in den EU-Verträgen anerkannt.[12]

Gleichzeitig sind die Fürsprecher für die Fortsetzung einer starken US-Rolle mit einem Problem konfrontiert: Die zunehmende politische Polarisierung und das Erstarken illiberaler Strömungen in den USA werfen die Frage auf, ob ein künftig möglicherweise illiberal regiertes US-Amerika noch als verlässlicher und berechenbarer Sicherheitsgarant gelten kann. Diese Zweifel beziehen sich nicht nur auf die Kontinuität US-amerikanischer Sicherheitszusagen, sondern auch auf die grundsätzliche Kompatibilität einer autoritären US-Politik mit den normativen Grundlagen der europäischen Sicherheitsordnung.

Vorstellungen über die Rolle der EU

Die dritte zentrale Konfliktlinie betrifft die Frage, welche Rolle die EU in einer zukünftigen europäischen Sicherheitsordnung spielen sollte. Die EU verstand sich bisher nicht als sicherheitspolitische Ordnungsmacht und wurde auch von außen nicht als solche wahrgenommen. Ihr Selbstverständnis als Ordnungsakteur beruhte auf anderen Mitteln, etwa rechtlicher Verflechtung und einer partnerschaftlich angelegten Nachbarschaftspolitik. Die EU verkörperte damit die Vorstellung einer konstitutionellen internationalen Ordnung. Ermöglicht wurde dieses Selbstverständnis auch dadurch, dass die USA als verlässlicher Sicherheitsgarant fungierte und Russland keine unmittelbare Bedrohung darstellte. Die Kompetenzen der EU in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind primärrechtlich begrenzt. Beispiele hierfür sind das Einstimmigkeitserfordernis in GASP-Beschlüssen (Art. 31 EUV), der Ausschluss von Gesetzgebungsakten im GASP-Bereich (Art. 24 Abs. 1 EUV) sowie die hervorgehobene Rolle der Mitgliedstaaten in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP, Art. 42 EUV).

Gleichwohl wird seit den Anfängen der europäischen Integration immer wieder diskutiert, ob die EU zu einer eigenständigen sicherheitspolitischen Ordnungsmacht werden könnte.[13] Als Möglichkeit ist dies im EUV angelegt. Der Vertrag eröffnet den Mitgliedstaaten den Weg, die EU in eine Verteidigungsunion zu überführen.[14] Noch gibt es innerhalb der EU zu diesem Schritt keine Mehrheit: Frankreich strebt eine strategisch autonome EU mit eigenständiger militärischer Handlungsfähigkeit an und sieht die Union künftig als eigenständigen Pol im internationalen Machtgefüge. Polen hingegen betrachtet Investitionen in europäische Verteidigungsstrukturen primär als Mittel, um die USA in der

[12] Hermann-Josef Blanke/Stelio Mangiameli, *Treaty on the Functioning of the European Union - A Commentary, Volume I: Preamble, Articles 1-89,* Berlin, 2013, Art. 42 Rn. 28.

[13] Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Die europäische Armee 1948–2018: Konzepte und Ideen zur Vertiefung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur Erhöhung des Grades der Streitkräfteintegration,* Berlin, 18.10.2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/586142/e7c004e3b5c14b1b15232eca0a0f863e/WD-2-126_18-pdf.pdf> (eingesehen am 18.8.2025).

[14] Vgl. Art. 42(2) EUV.

europäischen Sicherheitsordnung zu halten, und lehnt eine eigenständige europäische Verteidigung als Selbstzweck ab. Ungarn wiederrum nimmt eine Sonderrolle ein: Die rechtsradikale Regierung kritisiert die EU und ihre Kompetenzen rhetorisch scharf. Gleichzeitig profitiert sie institutionell von einer überproportionalen Stellung als »Veto-Spieler von innen«. Allerdings deutet sich an, dass andere Mitgliedstaaten zunehmend bereit sind, Positionen insbesondere in der Russland-Politik ohne Ungarn zu finden. Dies zeigt sich etwa in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26. Juni 2025[15] und der Erklärung der Führungsspitzen der Europäischen Union zur Ukraine am 12. August 2025, die jeweils von den 26 EUMS ohne Ungarn verabschiedet wurden.[16] Gerade bei maßgebenden Entscheidungen mit Einstimmigkeitserfordernis sind die Mitgliedstaaten jedoch nach wie vor auf eine kooperative Grundhaltung Ungarns angewiesen. So konnten beispielweise Gespräche über den EU-Beitritt der Ukraine nur durch eine konstruktive Enthaltung Ungarns beschlossen werden.[17]

Für die europäischen Nicht-EU-Staaten Türkei und Vereinigtes Königreich hätte eine stärkere Rolle der EU zur Folge, dass sie weniger Mitsprache zu Fragen der europäischen Sicherheitsordnung hätten, beziehungsweise ihre institutionelle Einbindung neu verhandelt werden müsste. Die Ukraine bildet hier eine teilweise Ausnahme. Sie steht einerseits durch den Angriffskriegs Russlands im Zentrum der Debatte um zukünftige Sicherheit in Europa, andererseits erhält sie bereits in einzelnen Bereichen, wie etwa in der SAFE-Verordnung, ähnliche Konditionen wie Mitgliedstaaten. Besonders sensibel ist diese Frage nach Mitbestimmung für das Vereinigte Königreich, das sich als zentraler westlicher sicherheitspolitischer Akteur sieht und in Schlüsselentscheidungen zur zukünftigen ESO eingebunden sein möchte. Auch andere europäische Nachbarländer wie die Staaten des Westbalkans oder Moldau blieben bei einem Ausbau der Union vorerst ausgeschlossen. Dies wirft die Frage auf, ob die EU tatsächlich der geeignete und legitime Ordnungsakteur für Europa wäre oder ob offenere Formate, die weitere europäische Staaten einschließen, besser geeignet sein könnten.

Unklar bleibt auch, ob die EU selbst diese Rolle anstrebt. Bisher verstand sie sich primär als normative Macht, die für die Einhaltung internationalen Rechts eintritt, nicht jedoch als militärisch durchsetzungsfähige Ordnungsmacht. Hinzu kommt die Frage der externen Wahrnehmung: Unter der Administration Trump II wird die EU allenfalls noch in handelspolitischen Fragen als ernstzunehmende Akteurin betrachtet, in sicherheitspolitischen Fragen wird sie in Washington (traditionell) geringgeschätzt. Die USA verfolgen vielmehr eine Politik der Bilateralisierung. Abkommen mit einzelnen Staaten abzuschließen, eröffnet Washington nicht zuletzt auch die Möglichkeit, die Rolle der EU zu begrenzen und - bei Bedarf - Misstrauen unter den Mitgliedstaaten zu säen. Auch in Peking ist die Rolle der EU als sicherheitspolitischer Akteur nur eingeschränkt anerkannt.

Es zeigt sich somit, dass es sowohl innerhalb Europas als auch international erhebliche Unterschiede in der Bewertung einer möglichen EU-Ordnungsmacht gibt. Entscheidend wird sein, ob die EU angesichts ihrer institutionellen Strukturen, territorialen sowie politischen Grenzen und einer schwachen Außenwahrnehmung, überhaupt in der Lage wäre, diese Rolle zu übernehmen. Klar ist: Damit die EU zu einem legitimen und

[15] Europäischer Rat, »Europäischer Rat, 26. Juni 2025, zum Thema Ukraine«, Pressemitteilung, Brüssel, 26.6.2025, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2025/06/26/european-council-26-june-2025-ukraine/> (eingesehen am 18.8.2025).

[16] Europäischer Rat, »Erklärung der Führungsspitzen der Europäischen Union zur Ukraine«, Pressemitteilung, Brüssel, 12.8.2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/08/12/statement-by-european-union-leaders-on-ukraine/> (eingesehen am 18.8.2025).

[17] Mared Gwyn Jones, *„Sitzungspause" bei EU-Gipfeltreffen für Orbán: Geniestreich oder gefährlicher Präzedenzfall?,* euronews, 19.12.2023, <https://de.euronews.com/my-europe/2023/12/19/sitzungspause-bei-eu-gipfeltreffen-fur-orban-geniestreich-oder-gefahrlicher-prazedenzfall> (eingesehen am 18.09.2025).

durchsetzungsstarken Ordnungsakteur in einer zukünftigen europäischen Sicherheitsordnung werden kann, wären tiefgreifende Reformen erforderlich.

Keine gemeinsame Vorstellung zu Ordnungsmodellen

Diese mitunter konträren bzw. nur schwer zu vereinbarenden Vorstellungen über die Rolle, die wesentliche Akteure in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung einnehmen sollen, verhindern bislang eine zielführende Diskussion zu dem Thema. Dies gilt insbesondere für diejenigen Akteure, die dem liberalen demokratischen Spektrum angehören, allen voran Frankreich und das Vereinigte Königreich sowie - aufgrund der Einstimmigkeitserfordernis in der Außen- und Sicherheitspolitik jedoch mit Einschränkungen - die EU.

Die Differenzen der demokratischen, westeuropäischen Staaten insbesondere zur Rolle der USA und der EU in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung stärken die Position derjenigen Länder, die dem illiberalen politischen Spektrum angehören oder in denen es starke illiberale Strömungen gibt: Ungarn, die Türkei, Russland, China sowie die USA unter der MAGA-Bewegung um Präsident Donald Trump. Illiberale Kräfte erstarken weltweit und sind auch in Europa auf dem Vormarsch. Ihnen gemein ist die Vorstellung einer Ordnung, die sich durch *Balance of Power* auszeichnet und in Einflusssphären unterteilt ist. In einer solchen Ordnung, die oft auch als »Gleichgewichtsordnung« bezeichnet wird, wird einseitige Macht ausgeglichen und damit begrenzt. Dies kann durch einzelne Staaten, aber auch durch Koalitionen geschehen.[18]

Darüber hinaus argumentieren illiberale Akteure gemeinhin zugunsten einer europäischen Sicherheitsordnung, die weniger stark normativ geprägt ist. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte sind für die Regierungen Ungarns, der Türkei, Russlands, Chinas und zunehmend auch der USA nicht länger konstitutiv, wenngleich dies nicht immer offen kommuniziert wird. Auch die Integration, die die bisherige Europäische Sicherheitsordnung ausgezeichnet hat, lehnen diese Akteure ab. In ihren Vorstellungen sollten Staaten lose und interessenbasiert kooperieren. Einem festen, vertraglich verbrieften Zusammenschluss wie dem der Europäischen Union stehen die Akteure des illiberalen Spektrums skeptisch bis ablehnend gegenüber. Sie räumen der EU keinen Platz in einer europäischen Sicherheitsordnung ein. Schließlich stimmen die Akteure dieses Spektrums darin überein, dass auch die USA keine Rolle in einer künftigen Sicherheitsordnung in Europa spielen sollen.

Dieser »illiberale Konsens« stößt gleichwohl an Grenzen. Zum einen ist ein Großteil der Vorstellungen der illiberalen Akteure unvereinbar mit einer *Balance of Power*-Ordnung. Wenn etwa die russische Führung danach trachtet, ihre ehemaligen Einflusssphären in Ost- und Mitteleuropa wiederherzustellen, läuft dies dem Streben kleinerer illiberaler Staaten wie Ungarn entgegen, eigenständig fortzubestehen. Zum anderen unterscheiden sich die Akteure in ihrer Bereitschaft, Zeit und Kosten aufzuwenden, die bisherige Ordnung zu zerstören und eine neue an ihre Stelle zu setzen. Hier fällt insbesondere auf, dass etwa China zwar einerseits das Ende der bisherigen europäischen Sicherheitsordnung begrüßt, andererseits aber weder aktiv an ihrem Zerfall mitwirkt, noch Vorstellungen einer alternativen Ordnung vorbringt. Umgekehrt ist die Türkei durchaus bereit in eine aktive Rolle zu investieren, da ihre Position als regionale Macht von der Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung abhängig ist. Das Kollabieren der bisherigen Ordnung

[18] Georg Schneider, *Europäische Sicherheitsordnung im Umbruch: Logiken und Elemente internationaler Ordnung verstehen, europäische Sicherheit gestalten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juli 2025 (Themenlinie Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung, AP1).

könnte aus Sicht Ankaras gefährlich sein, beispielsweise durch Auswirkungen auf das Kräfteverhältnis im Schwarzen Meer zugunsten Russlands. Andererseits sieht sich das Land als Vermittler zwischen Russland und dem Westen und würde diese Rolle gern fortführen. Gleichwohl investiert auch Ankara nicht in eine neue europäische Sicherheitsordnung per se, sondern eher in eine Ordnung, die Europa mit dem Nahen Osten verbindet, mit Ankara im Zentrum. Schließlich bleiben die Vorstellungen der illiberalen Akteure mit Blick auf eine europäische Sicherheitsordnung sehr diffus. Neben dem gemeinsamen Wunsch, die alte europäischen Sicherheitsordnung erodieren zu sehen, gibt es keine gemeinsame, tragfähige Vorstellung einer neuen Ordnung.

Damit ist gleichwohl nicht ausgeschlossen, dass es dieser Akteursgruppe eines Tages gelingt, eine »Allianz der Illiberalen« zu schmieden und einen Minimalkonsens über Elemente einer Ordnung, möglicherweise auch im Rahmen der Erarbeitung von Teilordnungen, für Europa zu entwickeln. Auch darf nicht ausgeschlossen werden, dass sich illiberale Strömungen zu revisionistischen geopolitischen Ansprüchen entwickeln könnten.[19]

Dieser Befund setzt die westeuropäischen Staaten und die EU unter Druck, ihre historisch gewachsenen Differenzen bezüglich der ordnungspolitischen Rolle der USA und der EU auf dem europäischen Kontinent zu adressieren und konstruktiv zu wenden. In diesen Differenzen zu verharren, bedeutet, eine Situation fortzuführen, in der es nicht möglich ist, einen konsistenten Vorschlag zur Neugestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur vorzulegen und auszuarbeiten, mit welchem Mitteleinsatz dieser umgesetzt und langfristig gesichert werden soll. Eine Politik, die darauf vertraut, dass es die illiberalen Kräfte nicht vermögen, eine gemeinsame Vorstellung von einer europäischen Sicherheitsordnung zu entwickeln und Mittel zu deren Durchsetzung zur Verfügung zu stellen, ist riskant. Vielversprechender scheint ein Ansatz, der darauf fokussiert, eine liberale Verfasstheit in Europa zu erhalten und zu ergründen, welche Formate bewahrt, verändert und/oder neu geschaffen werden müssten, damit diese so verfasste Ordnung unter den gegebenen geopolitischen Veränderungen durchgesetzt werden kann.

Die EU als geeignete Verteidigerin eines liberalen, sicheren Europas

Wenn eine zukünftige Sicherheitsordnung in Europa mit den Prinzipien einer liberal-demokratischen Grundordnung übereinstimmen soll, dann stellt sich die Frage nach dem geeigneten Akteur, um diese Vorstellung progressiv zu gestalten. Die Europäische Union könnte in einer zukünftigen europäischen Sicherheitsordnung das Potenzial, zur Stimme einer liberalen, regelbasierten Politik zu werden. Sie könnte sowohl nach innen als auch nach außen eine konstitutionell verankerte europäische Sicherheitsordnung fördern und absichern. Dieser Vision steht jedoch ein Grundkonflikt in den Raumkonzeptionen der Union im Weg.[20]

Noch immer folgt die EU in ihrem Außenhandeln einer funktionalen Raumdefinition. Ihre Außenpolitik ist dabei ein Abbild ihrer inneren Funktionslogik: Die Ordnung im Umfeld der EU soll ihrer inneren Ordnung entsprechen. Im Vertrag von Lissabon hielten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten 2009 fest: »Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene

[19] Revisionismus wird hier verstanden als eine Politik, »die auf die Änderung von völkerrechtlichen oder verfassungsrechtlichen Regelungen abzielt, auch darauf, eine Grenzziehung rückgängig zu machen.« Vgl. Klaus Schubert/Martina Klein, *Das Politiklexikon,* 7. Auflage, Bonn 2020.

[20] Vgl. hierzu Barbara Lippert u.a., *Die EU zur Lebensversicherung machen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), April 2025 (SWP Aktuell 20/25), doi:10.18449/2025A20; Barbara Lippert, *EU-Erweiterung: Geopolitik trifft auf Integrationspolitik,* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2023 (SWP-Aktuell 63/2023), doi:10.18449/2023A63v02.

Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.«[21] Die Ordnungslogik der EU ist eine normativ-funktionale, die sich in »Räume« unterteilt, allen voran dem *(1) Binnenmarkt* mit den vier Freiheiten Waren, Personen, Dienstleistung und Kapital; der *(2) Wirtschafts- und Währungsunion*, in der die Wirtschafts- und Fiskalpolitik koordiniert wird und die über eine gemeinsamen Währung, verfügt sowie dem *(3) Schengener Abkommen*, mit dem stationäre Grenzkontrollen zwischen den beteiligten Staaten abgeschafft wurden. In diesen Räumen herrscht eine regelbasierte Ordnung. Ihre Nachbarschaft machte die EU zu Mitgliedern oder assoziierte sie gemäß Art.49 EUV. Weil die EU und ihre Mitgliedstaaten derart überzeugt davon waren, dass die Innen-Außen Homologie funktioniert, kamen der Geografie und physischen Grenzen eine ebenso untergeordnete Rolle zu, wie geschichtlich-kulturell geformten Räumen. Ihre Nachbarschaft ordnete die EU in der Form von funktionalen, sich überlappenden konzentrischen Kreisen. Im Südkaukasus sowie im Nahen Osten und Nordafrika suchte Brüssel partnerschaftliche Arrangements. Die Europäische Nachbarschaftpolitik (ENP) hatte zu Ziel »werthaltungskonforme und sicherheitspolitisch relevante 'strategische Vormauern'« aufzubauen.[22] Ein „Ring aus Freunden“ sollte sich von der Ostsee bis zum Mittelmeer erstrecken.[23]Russland versuchte Brüssel seit 2005 durch »gemeinsame Räume« (Wirtschaft, äußere Sicherheit, innere Sicherheit, Bildung; Strategische Partnerschaft; Verfolgung gemeinsamer Werte) in diese funktionale Ordnung einzubinden. Jedoch entstanden durch diese Politik der Raumdefinition auch sicherheitspolitische Grauzonen: geografische Gebiete, deren Zugehörigkeit zur Union zwar teilweise innerhalb funktionaler Räume besteht, aber weder vollständig gesichert ist noch unumstritten bleibt.

Der Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine im Februar 2022 verlieh dieser funktionalen Ordnungslogik eine neue Dynamik, da Grauzonen wieder zum sicherheitspolitischen Risiko für Europa wurden. Um diesen Grauzonen in der Nachbarschaft der EU entgegenzuwirken, belebte Brüssel insbesondere den EU-Erweiterungsprozess wieder. Neben den sechs Ländern des Westlichen Balkans verhandelt die EU-Kommission auch mit der Ukraine und Moldau über einen EU-Beitritt. Mit dem Vereinigten Königreich hat die EU ein Partnerschaftsabkommen geschlossen, in dem insbesondere im Bereich der rüstungsindustriellen Zusammenarbeit eine engere Anbindung Londons an die EU enthalten ist.[24] Auch die Türkei kann verteidigungspolitisch enger mit der EU zusammenarbeiten. Ankara wurde die Möglichkeit eingeräumt, sich an den im Frühsommer 2025 von der EU-Kommission vorgelegten neuen rüstungspolitischen Initiativen der EU zu beteiligen. Das wesentliche Ziel dieser Bemühungen besteht für die EU darin, Russlands Zugriff auf den gemeinsamen Nachbarschaftsraum einzudämmen und das Land international zu isolieren. Damit hat die EU erstmals Elemente einer geopolitischen Ordnungspolitik angewandt.

Wenn die EU tatsächlich aufgrund der russischen Aggression die sicherheitspolitischen Grauzonen in ihrer Nachbarschaft schließen möchte und es zum Ziel hat, selbst sicherheitspolitischer Ordnungsakteur zu werden, dann folgt daraus die Notwendigkeit einer

[21] Art. 21 (1) EUV.

[22] Waldemar Hummer, »Europas Grenzen – eine Betrachtung aus juristischer Sicht«, in: *Politische Studien* (2009) 1, S. 42-51, S. 47.

[23] Ebenda.

[24] Nicolai von Ondarza, *Konturen einer Allianzstrategie der EU. Wie die europäische Sicherheit mit Partnern jenseits der USA gestärkt werden soll*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juni 2025 (SWP-Aktuell 28/2025), doi:10.18449/2025A28.

geografischen/territorialen Konzeption von Räumen. Eine zentrale Frage ist dann zu klären: Schließt eine geografische Raumdefinition eine funktionale Logik aus? Ist es in einer multipolaren internationalen Ordnung notwendig, dass die EU als sicherheitspolitische Ordnungsmacht ihre funktionalen Kreise mit territorialen Grenzen in Einklang bringt? Außerdem wäre der Widerspruch zu klären, dass die EU weiterhin für eine multilaterale Weltordnung eintritt und auf dem europäischen Kontinent eine offen-funktionale Ordnungsvorstellung bevorzugt, gleichzeitig aber eine geopolitische Ordnungsvorstellung in Europa vorantreibt. Beide Vorstellungen in Einklang zu bringen, dürfte zu konzeptioneller Unschärfe führen. Zum anderen bleibt offen, ob die Mitgliedstaaten der EU diese als geeignete Akteurin betrachten, die Grenzen ziehen und diese bewahren kann. Die Schaffung eines geografischen Europas müsste einhergehen mit einer Reform der EU. Ihre Aufgabe besteht bislang nicht im mindesten darin, das eigene Territorium gegen Angriffe von dritter Seite zu verteidigen.

Fazit

Im Ergebnis wird deutlich, dass die Akteurslandschaft entlang der drei zentralen Konfliktlinien stark fragmentiert ist und erhebliche Unsicherheiten für die Ausgestaltung einer zukünftigen europäischen Sicherheitsordnung mit sich bringt. Erstens reichen die Vorstellungen zur Rolle Russlands in einer zukünftigen europäischen Sicherheitsordnung von einer klaren Abkehr und konsequenter Abschreckung bis hin zu Forderungen nach Mitsprache oder gar einem (formellen) Vetorecht Russlands über sicherheitspolitische Entwicklungen auf dem europäischen Kontinent.

Zweitens tritt immer deutlicher zu Tage, dass die Sicherheit in Europa künftig nicht mehr auf den USA als Garanten stützen kann. Gleichzeitig zeigen sich innereuropäische Differenzen über die künftige Rolle der USA in der europäischen Sicherheitsordnung durch die innenpolitische Entwicklung in den Vereinigten Staaten. Zugleich eint mehrere zentrale internationale Akteure, darunter die USA selbst, Russland und China, das Interesse an einer (schrittweisen) Schwächung der amerikanischen Garantenrolle. Dies sollte allen Europäer:innen eine Warnung sein, die darauf hoffen, nach einer Präsidentschaft Donald Trumps in den USA wieder einen verlässlichen Sicherheitspartner zu finden. Eine solche Strategie des Abwartens verkennt drei zentrale Entwicklungen: *(1) die langfristige strategische Neuausrichtung der USA*, die bereits in den frühen 2010er-Jahren begann und die Müdigkeit der Rolle als »Weltpolizist« widerspiegelt, ein strukturelles Phänomen, das weit über die MAGA-Bewegung hinausreicht; *(2) die fortschreitende Autokratisierung der USA* sowie die MAGA-isierung der Republikaner:innen, die sich nach einem Machtwechsel nicht ohne Weiteres zurückdrehen lässt; *(3) den wachsenden Einfluss anderer Ordnungsakteure* wie China und Russland, die beide ein amerikanisches Zurückweichen aus Europa ausdrücklich begrüßen.

Drittens zeigt sich, dass es auch in Hinblick auf die zukünftige Rolle der Europäischen Union keinen Konsens zwischen den untersuchten Akteuren gibt. Hinzu kommt, dass es fraglich ist, ob die EU überhaupt fähig wäre, eine Rolle als sicherheitspolitische Ordnungsmacht einzunehmen, auch wenn sie dahingehend reformiert würde.

Liberale europäische Akteure müssen schnell damit beginnen, diese drängenden Fragen zu klären, wenn sie nicht früher oder später von einem »illiberalen Konsens« überholt werden möchten. Insbesondere die Ausrichtung und Befähigung der Union sowie die grundsätzliche Frage nach der Art und Weise, wie die EU ihre Räume nach innen und außen definiert, wird die Zukunft einer möglichen regelbasierten europäischen Sicherheitsordnung beeinflussen.

Johanna Flach ist studentische Mitarbeiterin in der Themenlinie „Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung“ und der FG EU/Europa.

Ronja Kempin ist Ko-Leiterin der Themenlinie „Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung“ und Senior Fellow in der FG EU/Europa.

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
swp@swp-berlin.org