

Graeme P. Herd/Pál Dunay

Der europäische Sicherheitsvertrag: kollektive Sicherheit oder kollektive Untätigkeit?

Der europäische Sicherheitsvertrag – ein neuer Anlauf zu kollektiver Sicherheit

Russlands Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag stellt den ausdrücklichen Versuch zur Errichtung eines neuen Regimes kollektiver Sicherheit dar. Kollektive Selbstregulierung entsteht dadurch, dass „eine Gruppe von Staaten Bedrohungen der Sicherheit dadurch zu reduzieren versucht, dass sie vereinbart, jeden Mitgliedstaat kollektiv zu bestrafen, der die Normen des Systems verletzt“.¹ Historische Erfahrungen – wie z.B. das europäische Mächtekonkordat vom Wiener Kongress bis zum Krimkrieg, die Satzung des Völkerbundes zwischen den Weltkriegen und die Charta der Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg – zeigen ebenso wie die heutige Praxis, dass die folgenden drei Bedingungen erfüllt sein müssen, wenn ein System kollektiver Sicherheit funktionieren soll:

1. Alle Staaten, insbesondere die mächtigsten unter ihnen, müssen ein rechtlich bindendes Abkommen unterzeichnen; die Universalität der Mitgliedschaft muss gewährleistet sein.
2. Alle Staaten müssen sich einig sein, welcher Staat in einem Konflikt der Aggressor ist.
3. Alle Staaten müssen bereit und in der Lage sein, der Aggression und dem Aggressor aktiv entgegenzutreten, indem sie ein kollektives Vorgehen gegen den Aggressor als *ultima ratio* androhen. Das System muss ein hohes Maß an Verbindlichkeit und Automatismus aufweisen, wenn das Versprechen gegenüber potenziellen Opfern einer Aggression, Verstöße gegen die Normen des Systems zu ahnden, glaubwürdig sein soll.

Ebenso wichtig wie die Universalität der Mitgliedschaft ist die Universalität der Verpflichtung, das Prinzip kollektiver Sicherheit einzuhalten. Werden die einem kollektiven Sicherheitssystem zugrunde liegenden Prämissen der Solidarität und der gemeinsamen Verantwortung in Frage gestellt, besteht die Gefahr, dass Staaten im unmittelbaren Eigeninteresse und entsprechend ihren eigenen Prioritäten handeln und dies für sie einen höheren Stellenwert hat als das langfristige Interesse am Erhalt des Friedens im System. Ist ein kollekti-

1 George W. Downs/Keisuke Iida, Assessing the Theoretical Case against Collective Security, in: George W. Downs (Hrsg.), *Collective Security beyond the Cold War*, Ann Arbor, Michigan, 1994, S. 17-39, hier: S. 18 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

ves Sicherheitssystem nicht universell, müssen die in ihm zusammengesetzten Staaten stets die Interessen und Herausforderungen mit einkalkulieren, die von außerhalb des Systems befindlichen Staaten aus auf sie zukommen könnten. Dies würde insbesondere auf ein regionales kollektives Sicherheitssystem in Europa zutreffen, zumal zwischenstaatliche Sicherheitsrisiken innerhalb Europas seit dem Ende des Kalten Krieges erheblich zurückgegangen sind. Dadurch könnte wiederum ein Ungleichgewicht zwischen außer- und innereuropäischen Bedrohungen entstehen. Die Ausgangslage hat sich zudem in den letzten 65 Jahren durch die Existenz von Nuklearwaffen verändert; die Zweifel daran, dass eine Friedenserzwingung gegen Nuklearwaffenstaaten möglich ist, sind groß. Diese Überlegung liegt wohl auch Adam Roberts Aussage zugrunde, kollektives Handeln sei am wahrscheinlichsten gegenüber „besonders eklatanten aggressiven Handlungen militärisch zweitrangiger Mächte“.²

Maßnahmen im Rahmen eines Regimes kollektiver Sicherheit erfordern definitorische Klarheit. Die Bedeutung des Begriffs „Vorbereitung eines bewaffneten Angriffs“ ist umstritten; es ist eine Frage des Standpunkts und daher in den meisten Fällen subjektiv und kontextspezifisch. Der Staat, der einen solchen Angriff vorbereitet, wird dem Eindruck oder der gar offen geäußerten Überzeugung anderer Akteure, er bereite einen Angriff vor, widersprechen, sodass das System nicht funktioniert. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat zwar 1974 eine Resolution zur Definition von Aggression verabschiedet und 2017 wird ein rechtsverbindliches Dokument dazu in Kraft treten, die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass heute nicht mehr Klarheit über die Anwendung der Definition eines bewaffneten Angriffs herrscht als vor der Verabschiedung der Resolution. Zahlreiche Fragen sind noch immer offen: 1. Kann ein Staat behaupten, die Mobilmachung diene der Selbstverteidigung, wenn er in Wirklichkeit einen bewaffneten Angriff vorbereitet? 2. Gelten Cyber-Attacken als bewaffnete Angriffe? Oder hängt das vom Angriffsziel ab? Wäre eine Cyber-Attacke auf die kritische Infrastruktur oder das Flugabwehrsystems eines Landes dann ein bewaffneter Angriff, Angriffe, die nicht so weit gehen, aber nicht? 3. Delegitimiert das Verbot der Vorbereitung eines bewaffneten Angriffs den Besitz von Offensivpotenzialen?

Ein System, das effektiv genug und nicht zu „zahnlos“ ist, um Frieden zu erzwingen, ist nur schwer vorstellbar. Es müsste über massive Mittel zur Abschreckung verfügen, um einen potenziellen Friedensbrecher von einem Angriff abzuhalten bzw. Aggressionen zu sanktionieren. Beruht ein kollektives Sicherheitssystem jedoch auf dem Konsensprinzip und räumt es somit jedem seiner Mitgliedstaaten ein *De-facto*-Vetorecht ein, ist es eher unwahrscheinlich, dass ein solches Sanktionssystem funktioniert. Beruht ein System umgekehrt – ähnlich wie im VN-Sicherheitsrat – auf der privilegierten Stellung einiger seiner Mitglieder, kann man sich leicht vorstellen, dass diese ihre Pri-

2 Adam Roberts, *The United Nations and International Security*, in: *Survival* 2/1993, S. 3-30, hier: S. 24.

vilegien missbrauchen. In beiden Fällen kann fehlender Konsens das System paralysieren. Rechtlich bindende Regime haben unabhängig davon, ob es sich wie im Falle der VN um globale oder wie beim Europarat oder dem KSE-Vertrag um regionale Regime handelt, ihre Überlegenheit gegenüber politisch ausgehandelten Abmachungen nicht unter Beweis stellen können. Daraus lässt sich ein grundsätzliches Problem ableiten: „Die Theorie der kollektiven Sicherheit schlägt eine rechtliche Antwort auf Fragen vor, die im Grunde politisch sind.“³

Insbesondere im euro-atlantischen Raum ist die größte Bedrohung heute außerdem nicht mehr eine zwischenstaatliche Aggression, d.h. der bewaffnete Angriff einer Vertragspartei auf eine andere. Die größeren Gefahren gehen heute von fragilen Staaten und Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteuren aus. Was sich im April und Juni 2010 in Kirgisistan abgespielt hat, ist beispielhaft für derartige Herausforderungen, und auch die im September 2010 zutage getretene Instabilität Tadschikistans spricht für die Richtigkeit dieser Aussage. Ob Proliferation, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Cyber-Angriffe auf kritische Infrastrukturen oder illegale Migration im großen Maßstab – hybride Bedrohungen, sowohl transnationale als auch solche, die sich aus der „Internationalisierung von Innenpolitik“ ergeben, rangieren ebenso wie alte und neue globale strukturelle Ursachen von Unsicherheit in den Bedrohungs- und Vulnerabilitätsanalysen der meisten europäischen Länder heute vor der klassischen zwischenstaatlichen Aggression. Diese Agenda wiederum beeinflusst die Wahrnehmung in der Bevölkerung und bestimmt somit die politischen Prioritäten und die Sicherheitsvorsorge in Demokratien. All diese Vorbehalte führen letztendlich zu der grundsätzlichen Frage, ob kollektive Sicherheit im 21. Jahrhundert überhaupt zweckmäßig ist. Wenn nicht: Kann sie dazu gemacht werden? Wenn auch dies nicht geht: Sollten wir dann nicht stattdessen versuchen, bereits erprobte Institutionen, Strukturen und Mechanismen besser zu vernetzen, sie leistungsfähiger und effizienter zu machen, und uns um das grundlegende Problem der Implementierung kümmern, die eine Frage des politischen Willens ist? Kurzum: Es müsste schon ein extrem überzeugender Fall präsentiert werden, der für kollektive Sicherheit spricht, bevor jene Regime, die zurzeit das europäische Sicherheitssystem bilden, verändert werden können.

Präsentation und Aufnahme des europäischen Sicherheitsvertrags

Fjodor Lukjanow beschreibt den russischen Vorschlag für einen europäischen Sicherheitsvertrag als „Moskaus ersten Versuch seit 20 Jahren, eine kohä-

3 Lynn H. Miller, The Idea and Reality of Collective Security, in: Global Governance 3/1999, S. 303-332, hier: S. 323.

rente außenpolitische Vision zu formulieren“.⁴ Er wurde auf dem Höhepunkt eines offiziellen Staatsnarrativs hervorgebracht, das Russland als „souveräne Demokratie“ darstellte, die von strategischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen und marginalisiert werde. Das Weltgeschehen werde von einem US-dominierten „unipolaren Entscheidungsprozess“ bestimmt und in Europa herrsche ein „block-“ bzw. genauer ein „NATO-zentrierter Ansatz“ vor, der zu Ungleichgewichten und Spannungen führe und bereits „seine Schwäche gezeigt“⁵ habe. Im Laufe der Jahre 2009 und 2010 rückten der Gedanke der Restauration und die Notwendigkeit einer „konservativen“ bzw. „technologischen Modernisierung“, mittels derer Russlands Wiederaufstieg zu einem globalen Machtzentrum in einer multipolaren, polyzentrischen und somit stabilen Weltordnung sichergestellt werden sollte, zunehmend in den Mittelpunkt des von einem überaus aktiven Außenminister Sergei Lawrow sorgfältig ausgearbeitete Narrativs.

In dieser Zeit machte Russland seinen Vorschlag für einen europäischen Sicherheitsvertrag auf zahlreichen Konferenzen und Treffen bekannt. Waren die ersten 18 Monate noch von deklaratorischer Rhetorik und großen Ambitionen geprägt, so erhielt das Konzept durch einen im November 2009 ausgearbeiteter Textentwurf mehr Substanz.⁶ Obwohl der Text offensichtlich darauf hinauslief, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) abzuwerten oder sogar zu ersetzen, ist nun damit zu rechnen, dass der europäische Sicherheitsvertrag Gegenstand der Diskussionen auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Astana im Dezember 2010 sein wird. Der ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch kündigte in diesem Zusammenhang seine Unterstützung für Kasachstans Initiative, ein OSZE-Gipfeltreffen einzuberufen, an und erklärte seine Bereitschaft, an dessen Agenda mitzuarbeiten. Er fuhr fort: „Wir sind bereit, uns aktiv an den Diskussionen über die Initiative des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew für einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag zu beteiligen [...] Wir sind davon überzeugt, dass die OSZE das geeignetste Forum für solche Diskussionen ist.“⁷

Im Juli 2010 gab Präsident Medwedew eine erste Einschätzung der Reaktionen auf den europäischen Sicherheitsvertrag und der bis dahin zu verzeichnenden Fortschritte ab: „Ich stelle erfreut fest, dass diese Initiative, obgleich sie zu Beginn auf ziemlich frostige, um nicht zu sagen ablehnende Reaktio-

4 Fyodor Lukyanov, Rethinking Security in „Greater Europe“: Why Russia Is Seeking a New Architecture, in: *Russia in Global Affairs* 3/2009, S. 94-102, hier: S. 94, unter: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_13589.

5 President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at World Policy Conference, Evian, Frankreich, 8. Oktober 2008, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml.

6 Vgl. President of Russia, The draft of the European Security Treaty, 29. November 2009, unter: <http://eng.kremlin.ru/news/275>.

7 Viktor Janukowitsch, zitiert nach: Viktor Yanukovich, Ukraine supports discussion of a new European security treaty within the framework of the OSCE, in: Press office of President Viktor Yanukovich, Official Website of President of Ukraine, 31. März 2010, unter: <http://www.president.gov.ua/en/news/16817.html>.

nen stieß, mittlerweile zum Gegenstand lebhafter Diskussionen geworden ist, und zwar nicht nur mit unseren traditionellen Partnern wie Deutschland, Frankreich und Italien, sondern mit der Mehrheit der Mitglieder des euro-atlantischen Sicherheitssystems. Daher sollten wir das Thema weiterverfolgen.“⁸ Russlands stellvertretender Außenminister Alexander Gruschko zeigte sich in seiner Einschätzung sogar noch optimistischer: „Was den europäischen Sicherheitsvertrag betrifft, so ist inzwischen allen Staatschefs der Länder in der euro-atlantischen Region ein Entwurf zugegangen. Dazu gehören nicht nur die europäischen Länder, sondern auch die zentralasiatischen Staaten, die USA und Kanada. Wir erhalten noch immer Reaktionen darauf. Ungefähr 20 Länder haben auf höchster Ebene geantwortet; ihre Reaktion ist eindeutig positiv.“⁹

Aus verständlichen Gründen gaben russische Politiker allerdings nicht das ganze Meinungsspektrum wieder. Im Januar 2010 deutete US-Außenministerin Hillary Clinton erstmals seit der Veröffentlichung des Vertragsentwurfs die Haltung der USA an: „Die russische Regierung unter Präsident Medwedew hat Vorschläge für neue Sicherheitsverträge in Europa vorgelegt. Die Unteilbarkeit von Sicherheit zählt zu den zentralen Merkmalen der Vorschläge. Dies ist auch unser Ziel, so wie wir auch andere in den russischen Vorschlägen enthaltene Ideen unterstützen, die die Prinzipien der Helsinki-Schlussakte und der NATO-Russland-Grundakte bekräftigen. Wir sind jedoch der Meinung, dass diese gemeinsamen Ziele am besten im Rahmen der bestehenden Institutionen wie z.B. der OSZE und des NATO-Russland-Rats verwirklicht werden können und nicht – wie von Russland vorgeschlagen – durch die Aushandlung neuer Verträge, was ein sehr langer und mühseliger Prozess wäre.“¹⁰ Seitdem haben sich andere Staaten entweder gar nicht mehr zum europäischen Sicherheitsvertrag geäußert oder vorhersagbare Positionen bezogen. So erklärte beispielsweise Armenien im Juli 2010, es werde den Vertrag unterstützen, Rumänien lehnte ihn dagegen ab.¹¹ Diese grundsätzliche Divergenz in der Wahrnehmung dessen, wie sinnvoll ein europäischer Sicherheitsvertrag im euro-atlantischen Raum wäre, lässt vermuten, dass es letztendlich zu einer Pattsituation in der Diskussion des Sicherheitsvertrags im Sinne russischer Vorstellungen kommen wird.

8 President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at meeting with Russian ambassadors and permanent representatives in international organizations, 12. Juli 2010, unter: <http://eng.kremlin.ru/transcripts/610>.

9 Zitiert nach: Nachrichtenagentur Interfax, Russlands Partner stimmen einer Umgestaltung der europäischen Sicherheitsstruktur zu, 28. Mai 2010 (Original in russischer Sprache); vgl. ebenso Nachrichtenagentur RIA Novosti, Russia sees improved atmosphere in Euro-Atlantic diplomacy, Moskau, 19. Mai 2010.

10 Hillary Rodham Clinton, Remarks on the Future of European Security, Paris, France, Ecole Militaire, 29. Januar 2010, unter: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>.

11 Vgl. Russia's European Security Treaty in harmony with Armenia's security efforts: Secretary of Armenian National Security Council, Nachrichtenagentur ArmInfo, 25. Juni 2010; Romania rejects Russia's EU security proposal, Agence France Presse, 2. Juni 2010.

Die Außenminister Deutschlands und Russlands gaben eine gemeinsame Erklärung ab, die den Eindruck verstärken sollte, dass die Diskussionen Fortschritte machten: „Auf dem europäischen Kontinent wollen wir einen Raum der Stabilität und Sicherheit ohne Trennlinien und Abgrenzungen schaffen. Ein wesentlicher Beitrag zum Beginn eines Dialogs hierüber war die russische Initiative über den Abschluss eines Vertrags über Europäische Sicherheit. Wir sind uns einig: Die Sicherheit eines Staates kann nicht auf Kosten eines anderen gewährleistet werden – sie ist vielmehr abhängig von einem möglichst hohen Grad an Sicherheit des Nachbarn. Deshalb wollen wir einen gemeinsamen breiten Dialog über Europäische Sicherheit. Es geht darum, unterschiedliche Standpunkte in diesem Bereich besser zu verstehen und Gegensätze zu überwinden. Dazu gehören insbesondere auch Maßnahmen zur Vertrauensbildung, Initiativen zur Abrüstung und Rüstungskontrolle und zur Lösung von Konflikten.“¹²

Der europäische Sicherheitsvertrag hätte eigentlich von Anfang an ein hoffnungsloser Fall sein müssen: Nach seiner Vorstellung im Juni 2008 wurde er gleich im August desselben Jahres vom russisch-georgischen Konflikt in den Hintergrund gedrängt. Statt hierin aber eine Delegitimierung des Vertragsvorschlages zu sehen, argumentierte Russland, der Konflikt bekräftige nur dessen zentrale Logik und somit seine Notwendigkeit. Die Tatsache, dass es zu dem Konflikt gekommen sei, habe gezeigt, dass die bestehenden Institutionen und Mechanismen, die alle in der Zeit des Kalten Krieges entstanden sind, zur Behebung der Ursachen der Krisen des 21. Jahrhunderts ungeeignet seien. Anspielungen auf einen „neuen Kalten Krieg“ während des Konflikts und unmittelbar danach unterstrichen die Vorstellung, der Kalte Krieg sei noch nicht abgeschlossen.¹³ Als einen weiteren Beleg dafür führte Russland die fortgesetzte geopolitische Expansion der NATO in eine Grauzone (Georgien, Ukraine, Moldau und Belarus) hinein an, eine Sichtweise, die auch von anderen Mitgliedstaaten der Organisation des Vertrags über kollektive Si-

12 Guido Westerwelle/Sergej Lawrow, Die deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.NET, 30. Mai 2010, unter: <http://www.faz.net/artikel/C30190/guido-westerwelle-und-sergej-lawrow-die-deutsch-russische-modernisierungspartnerschaft-30074895.html>.

13 „Die europäische Sicherheit ist in den letzten 20 Jahren in jeder Hinsicht instabil geworden. Das betrifft die Erosion des Rüstungskontrollregimes, die Schwächung der OSZE, das Aufkommen schwerer Konflikte und die Gefahr ihrer unkontrollierten Eskalation sowie Versuche, eingefrorene Konflikte wieder aufflammen zu lassen. Äußerungen wie ‚es ist alles in Ordnung, lasst uns weitermachen wie bisher‘ sind wenig überzeugend. Meiner Ansicht nach sind die Theorie und die Praxis des umfassenden Sicherheitsansatzes die wichtigsten Themen, mit denen man sich derzeit befassen muss; hierzu gehören auch die Zukunft der OSZE und eine ganzheitliche und pragmatische Lösung in Form eines Vertrags über europäische Sicherheit, für den sich Russland einsetzt.“ Euro-Atlantic: Equal Security for All, in: Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Article by Russian Foreign Minister Sergey V. Lavrov to be Published in Revue Defense Nationale, May 2010 Issue (unofficial translation), 24. Mai 2010, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/ef1f3c48ad0e5959c325772d0041fa53?OpenDocument.

cherheit (OVKS) vertreten wird, die allerdings nicht der Haltung des übrigen Europa und der USA entspricht.

Die Wahrnehmung der NATO im Bündnis selbst steht Russlands Sichtweise der Allianz diametral gegenüber. Die Selbstwahrnehmung der NATO ist eher der Eindruck zunehmender Schwäche. Statt sich Gedanken darüber zu machen, wie sich die Politik des Kräftegleichgewichts im Schwarzmeerraum besser umsetzen ließe oder die Machtprojektion in den eurasischen Raum hinein vorangetrieben werden könnte, verliert sich die NATO in kräftezehrenden Diskussionen darüber, wie sich die sehr realistische Möglichkeit vermeiden ließe, dass ein strategischer Rückzug aus Afghanistan als strategisches Versagen angesehen wird. Die NATO bestreitet auch, dass die bestehenden Institutionen und Mechanismen – wie Russland behauptet – nicht funktionierten, wie der Kosovo-Konflikt 1999 und der russisch-georgische Konflikt von 2008 gezeigt hätten, aber funktionieren könnten, wenn es nur eine rechtlich bindende Grundlage für die Zusammenarbeit gäbe.

Viele EU- und NATO-Staaten sind der Ansicht, dass beide Konflikte eher darauf hindeuten, dass man auf den bestehenden bewährten Institutionen, Strukturen und Mechanismen, darunter die OSZE, der NATO-Russland-Rat und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat, aufbauen und sie besser nutzen müsse, indem man sie modifiziert, reformiert und stärkt, statt sie durch einen allumfassenden rechtlich bindenden Vertrag zu ersetzen. Die Frage, ob ihre Zusammenarbeit mit bestimmten Institutionen ihre Legitimität erhöhen oder aber verringern würde, ist für die NATO ein Dilemma. Robert Blake, US-Vizeaußenminister für Süd- und Zentralasien, stellte fest: „Wir sehen keinerlei Bedarf für irgendwelche neuen Verträge in Europa zur Erweiterung der bestehenden Sicherheitsarchitektur. Wir meinen, dass wir bereits ein sehr gutes System und eine Reihe sehr guter Mechanismen haben.“¹⁴

Multiple Motive: „Entweder ich gewinne oder du verlierst“?

Russland strebt als Resultat der Diskussion einen von allen Staaten unterzeichneten rechtlich bindenden Vertrag an. Einer seiner Befürworter stellte hierzu fest: „Allein die Idee, den zwischenstaatlichen Dialog über Sicherheit in Europa wiederzubeleben, spiegelt den *rechtlichen Universalismus* russischer Politik wider, der für das Land fast während seiner gesamten Geschichte seit Peter dem Großen charakteristisch war und der auch für Medwedews Politikstil typisch ist.“¹⁵ Ein rechtlich bindender Vertrag beseitige Unklarheiten, baue Vertrauen auf und reduziere Bedrohungsperzeptionen und

14 Interview by Assistant Secretary of State for South and Central Asian Affairs Robert O. Blake, Jr., with Itar-Tass, Washington, D.C., 2. Februar 2010, unter: <http://kazakhstan.usembassy.gov/st-02-02-10.html>.

15 Boris Mezhuyev, Towards Legal Universalism: The Origins and Development of the Medvedev Initiative, in: *Russia in Global Affairs* 3/2009, S. 103-109, hier: S. 103 (Hervorhebung im Original), unter: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_13590.

Fehlwahrnehmungen, da er Erwartungen deutlich mache und die Berechenbarkeit in den internationalen Beziehungen erhöhe. Dadurch wiederum könnten Russland, Europa und die USA die Denkweise des Kalten Krieges endlich hinter sich lassen¹⁶ und sich gemeinsam den tatsächlichen und alle betreffenden Bedrohungen der globalen Stabilität zuwenden. Der zuletzt angesprochene Punkt, das kooperative „Kondominium“ oder „Dreieck“ bestehend aus den USA, der EU und Russland als Grundlage der politischen Zusammenarbeit im euro-atlantischen Raum, dient dabei noch höheren Zwecken: Er könnte – so Sergei Lawrow – „zu einem wichtigen Bestandteil des neuen Koordinatensystem auf der geopolitischen Weltkarte werden und dazu beitragen, die Position der gesamten europäischen Zivilisation im zunehmenden globalen Wettbewerb zu stärken.“¹⁷

Seit 2008 jedoch, in einer Zeit sich herausbildender Narrative über Russlands Rolle in der Welt und die Regimekontinuität (in Gestalt des Gespanns Medwedew-Putin) im Lande selbst, werfen praktisch alle Analysen und Beurteilungen des vorgeschlagenen europäischen Sicherheitsvertrags die Frage nach einer „*hidden agenda*“ auf. Theorien über nicht offen genannte Absichten und Ziele kamen auf, nur um von anderen wiederum als belanglos abgetan zu werden.¹⁸ Hinter diesem Streit könnte vieles stecken, z.B. ein Rest Argwohn gegenüber Russlands Wiederauferstehung, der zuweilen in unverblünte Russophobie übergeht, eine Vorliebe für Erklärungen, die auf Verschwörungstheorien beruhen (ein beharrliches Charakteristikum der postsowjetischen Welt), eine Reaktion auf die Diskrepanz zwischen der Rhetorik vom Juni 2008 und der Realität vom August desselben Jahres, oder aber der Versuch, einen im November 2009 vorgelegten Vertragsentwurf zu demontieren, dem es an Substanz fehlt und der vage und widersprüchlich ist.¹⁹

16 „Nur so ist es möglich, ‚ein neues Kapitel aufzuschlagen‘ und endlich die Frage ‚harter Sicherheit‘ zu klären, die Europa während seiner gesamten Geschichte verfolgt.“ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Russian Foreign Minister Sergey Lavrov’s Article „One for All“, Itogi Magazine, 17. Mai 2010, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b4325699005bcb3/0776574c05e9cacc32577270023594a?OpenDocument; vgl. auch Sergey Lavrov, Russian Diplomacy in a Changing World, Federal Year Book, Moskau, 30. April 2010, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b4325699005bcb3/4e37152b4a140c1ec325771c004c7dbb; vgl. ebenso Dmitry Trenin, The Kyrgyz Bell, Carnegie Endowment for International Peace, Op-Eds/Articles, Moskau, 29. Juni 2010, unter: <http://www.carnegie.ru/publications/?fa=41126>.

17 Lavrov, One for All, a.a.O (Anm. 16).

18 Vgl. Yuri Fedorov, Medvedev’s Initiative: A Trap for Europe, Prague, Association for International Affairs, Research Paper 2/2009, unter: <http://www.amo.cz/publications/medvedevs-initiative-a-trap-for-europe.html?lang=en>; Bobo Lo, Medvedev and the new European security architecture, 3. August 2009, unter: <http://www.opendemocracy.net/article/email/medvedev-and-the-new-european-security-architecture>; Sergey Karaganov, The Magic Numbers of 2009, in: Russia in Global Affairs 2/2009, unter: <http://eng.globalaffairs.ru/printver/1279.html>; Andrew Monaghan, „Russia’s Big Idea“: „Helsinki 2“ and the reform of Euro-Atlantic Security, NATO Research Report, NATO Research Division – NATO Defense College, Rom, 3. Dezember 2008, unter: <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=3>.

19 Vgl. Ulrich Kühn, Medvedev’s Proposals for a New European Security Order: A Starting Point or the End of the Story?, in: Connections: The Quarterly Journal 2/2010, S. 1-16.

„Entweder ich gewinne ...“

Ist der Vertrag erst einmal unterzeichnet – so glauben die Anhänger der „Hidden-agenda“-Theorie –, führt seine Rechtsverbindlichkeit zum Einfrieren des Status quo, was für Russland angesichts der derzeitigen Machtunterschiede von Vorteil wäre. Artikel 1 des Vertragsentwurfs betont das Prinzip „unteilbarer, gleicher und unverminderter Sicherheit“. Um diese zu erreichen, „werden alle Sicherheitsmaßnahmen, die eine Vertragspartei allein oder gemeinsam mit anderen Parteien, auch im Rahmen einer internationalen Organisation, eines Militärbündnisses oder einer Koalition, ergreift, unter angemessener Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen aller anderen Parteien durchgeführt“. Sowohl die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 als auch die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 und die 1999 in Istanbul verabschiedete Europäische Sicherheitscharta enthalten die Bestimmung, dass alle Staaten das Recht haben, ihre Sicherheitsvereinbarungen, einschließlich von Bündnisverträgen, frei zu wählen – eine Klausel, die im Entwurf des europäischen Sicherheitsvertrags „ominöserweise ausgelassen“²⁰ wurde, obwohl die Präambel des Vertrags darauf hinweist, dieser sei „geleitet von den Prinzipien“ ebendieser Übereinkünfte. Wie Dmitri Trenin feststellt, würde der europäische Sicherheitsvertrag, „wenn er in Kraft gesetzt würde, andere Verträge, einschließlich des Washingtoner Vertrags, *de facto* aufheben“.²¹ Charles Kupchan empfiehlt stattdessen Russlands Einbindung in die NATO: „Russland sollte Mitglied der NATO werden. Die letztendliche Aufnahme des Landes in das Bündnis wäre die folgerichtige Vollendung der euro-atlantischen Ordnung, in der die NATO die wichtigste Sicherheitsinstitution ist. Die westlichen Verbündeten sollten sich nun darum bemühen, den Prozess der NATO-Erweiterung, den sie nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Blocks begonnen hatten, zu beenden, indem sie Russland und andere Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) in das Bündnis integrieren.“²² Auf absehbare Zeit ist es jedoch wahrscheinlicher, dass die von der Sicherheitsvertragsinitiative ausgelösten Diskussionen, Gespräche und Beratungen eher zur Vertrauensbildung beitragen als ein solch radikaler Schritt, der aus einer Vielzahl von Gründen nur extrem schwer umzusetzen wäre; gerade mangelndes Vertrauen aber ist die Hauptursache der Spannungen zwischen Russland und vielen anderen Staaten im euro-atlantischen Raum.

20 Janusz Onyszkiewicz, Europe should be wary of the Russian bear's embrace, in: Europe's World, Sommer 2010, unter: http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/21668/Default.aspx.

21 Dmitri Trenin, From a "Treaty to Replace All Treaties" to Addressing Europe's Core Security Issues, Carnegie Endowment for International Peace, Web Commentary, 30. November 2009, unter: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=40470>.

22 Charles A. Kupchan, NATO's Final Frontier: Why Russia Should Join the Atlantic Alliance, in: Foreign Affairs 3/2010, S. 100-112, hier: S. 101-102, auch unter: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66217/charles-a-kupchan/natos-final-frontier>.

Gemäß Artikel 2 des Vertragsentwurfs darf keine Vertragspartei „ihr Territorium zur Vorbereitung oder Durchführung eines bewaffneten Angriffs auf eine oder mehrere Vertragsparteien oder für andere Maßnahmen, die die Sicherheit einer oder mehrerer Vertragsparteien erheblich beeinträchtigen, zur Verfügung stellen oder das Territorium einer anderen Vertragspartei dazu nutzen“. Artikel 3 berechtigt die Vertragsparteien, jede andere Vertragspartei „um Informationen über jegliche bedeutende gesetzliche, administrative oder organisatorische Maßnahmen zu ersuchen, die von der betreffenden Partei ergriffen werden und nach Meinung der ersuchenden Partei ihre Sicherheit beeinträchtigen könnten“. Worin aber bestehen Vorbereitungen für einen bewaffneten Angriff? Wer entscheidet, ob eine bestimmte Maßnahme die Sicherheit anderer Vertragsparteien erheblich bedroht oder beeinträchtigt? Der Staat, der eine bestimmte Maßnahme plant, oder derjenige, der sich dadurch bedroht fühlt? Hätte die Ukraine sich beispielsweise geweigert, Neuverhandlungen über den Status der russischen Schwarzmeerflotte aufzunehmen, die schließlich deren Stationierung auf der Krim auch nach 2017 ermöglicht haben, hätte Russland dann nicht geltend machen können, dass eine solche Weigerung eine erhebliche Bedrohung für seine Sicherheit sei?

Um „Differenzen oder Streitigkeiten, die zwischen den Vertragsparteien im Zusammenhang mit der Auslegung oder Anwendung [des Vertrags] auftreten könnten, beizulegen“, können die Parteien laut Artikel 4 untereinander Konsultationen aufnehmen und Konferenzen abhalten. Artikel 5 Absatz 3 verfügt, dass „jede Partei, die nicht zu den Beratungen eingeladen ist, zur Teilnahme auf eigene Initiative berechtigt ist“. Laut Artikel 6 Absatz 3 ist „die Konferenz der Vertragsparteien beschlussfähig, wenn mindestens zwei Drittel der Vertragsparteien anwesend sind. Beschlüsse der Konferenz werden im Konsens gefasst und sind verbindlich.“ Somit hätte jeder einzelne an der Konferenz teilnehmende Staat in jeder Frage ein Vetorecht.

Artikel 7 gesteht jeder Vertragspartei das Recht auf Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der VN-Charta zu. Was aber dürfen Staaten, Koalitionen oder Bündnisse unternehmen, wenn sich die Akteure im „gemeinsamen Sicherheitsraum“ nicht auf kollektive Maßnahmen einigen können?

Artikel 8 sieht als Verfahren zur Entscheidungsfindung und Beschlussfassung in solchen Fällen eine außerordentliche Konferenz der Vertragsparteien vor, die bei Anwesenheit von mindestens vier Fünfteln der Vertragsparteien beschlussfähig ist. Ihre Beschlüsse sind verbindlich und werden „im Konsens gefasst“. Mit anderen Worten: Ein einziges Veto bestimmt darüber, ob Maßnahmen zur Friedenserzwingung durchgeführt werden oder nicht. Der Vertragsentwurf sagt nichts darüber aus, wie Friedensbrecher aus den Reihen des kollektiven Sicherheitssystems bestraft werden sollen. Können z.B. Sanktionen durchgeführt werden, ohne das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu verletzen?

Wie können die Unterzeichnerstaaten eines solchen Vertrags angesichts dieser Unklarheiten in der Anwendung kollektive Untätigkeit vermeiden? Un-

klar bleibt auch, wie Staaten an einer Instrumentalisierung des Vertrags gehindert werden können. Wäre das Resultat nicht eine strategische Lähmung in und zwischen Moskau, Brüssel und Washington? Wenn ja, könnte dann das Konsensprinzips nicht in erster Linie dazu gedacht sein, den politischen und territorialen Status quo in Europa einzufrieren, da Veränderungen, die heutige Tendenzen verstärken, Russlands Macht im Vergleich zum Westen nur noch weiter verringern würden? Ein Beleg für diese Behauptung lässt sich in der inneren Logik des europäischen Sicherheitsvertrags finden, nach der Russland ein Vetorecht gegenüber allen sicherheitsrelevanten Beschlüssen der NATO und der EU erhielte, so wie es heute bereits in der OSZE der Fall ist.²³ Angesichts der Tatsache, dass der Begriff „Sicherheit“ nicht auf militärische Fragen beschränkt sein muss, sondern auch um politische, ökonomische, ökologische und soziale Fragen erweitert werden kann, erhielte Russland dadurch einen Freibrief für ein Vetorecht in allen strategischen Entscheidungen im euro-atlantischen Raum. Nach dieser Lesart ist der Vorschlag für einen europäischen Sicherheitsvertrag in erster Linie eine taktische Initiative, mit der vor allem gezeigt werden soll, dass es unmöglich ist, Europa in eine Region kollektiver Sicherheit umzugestalten. Der Vertrag wurde aber nicht nur als Mittel zum Einfrieren des politischen und territorialen Status quo interpretiert, sondern auch als der Versuch, Europa wieder in den normativ-rechtlichen Zustand von 1945 zurückzusetzen. Die Rechtsverbindlichkeit des Vertrags wird als der Versuch angesehen, das Primat eines staatszentrierten Völkerrechtssystems wiederherzustellen, wie es in den Prinzipien des Artikels 2 der VN-Charta von 1945 verankert ist, die dem Schutz souveräner Staaten dienen. Die Fortschritte, die in den letzten 60 Jahren im Völkerrecht erzielt wurden, würden dadurch, dass man die Prinzipien der Helsinki-Schlussakte von 1975 (Selbstbestimmungsrecht der Völker und individuelle Menschenrechte) und der Resolution 2625 der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts) ignoriert, die die staatliche Souveränität einschränken und ein Gegengewicht zu ihr schaffen und akzeptieren, dass die europäischen Staatsgrenzen nicht unter allen Umständen unwiderrufflich, unverrückbar und unveränderlich sein sollten, wieder zunichte gemacht.²⁴ Würden also die Vorteile, die der europäische Sicherheitsvertrag mit sich brächte, durch die Kosten unter dem Strich wieder ausgeglichen?

23 Vgl. Leon Aron, Dmitri Medvedev's Glasnost: The Pudding and the Proof, in: Russian Outlook, Winter 2010, S. 2; vgl. ebenso Onyszkiewicz, a.a.O. (Anm. 20).

24 Vgl. Pál Dunay/Graeme P. Herd, Europa neu gestalten? Die Fallstricke und Verheißungen der Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 87-111, hier insbesondere S. 92-93.

„... oder du verlierst“

Wird dem europäischen Sicherheitsvertrag die Unterstützung verweigert, hat Russland die Freiheit und eine zusätzliche Rechtfertigung dafür, die Einrichtung einer eigenen „Sphäre privilegierter Interessen“ noch offener zu verfolgen und seine Kontrolle über den postsowjetischen Raum zu konsolidieren und zu institutionalisieren. Diese Behauptung beruht auf einem Paradoxon: Versagen die wichtigsten westlichen Staaten im euro-atlantischen Raum einem rechtlich bindenden Vertrag die Ratifizierung, wäre dies ein Erfolg für Russland und seine Freunde und Verbündeten. Russland könnte in dem Fall argumentieren, es habe auf offene und transparente Art und Weise in zahlreichen internationalen Foren mehrfach und auf höchster Ebene eine Alternative zum Status quo vorgebracht. Sein Vorschlag sei vor allem von den Mitgliedstaaten der EU und der NATO zurückgewiesen worden, und zwar deshalb, weil der Status quo ihren staatlichen Interessen am ehesten entgegenkomme. Zur Vermeidung doppelter Standards werde Russland nun überlegen, wie es seine eigenen Interessen am besten wahren kann. So gesehen kaschiert das scheinbare Scheitern des erklärten angestrebten Ziels einen heimlichen strategischen Erfolg: die Verwirklichung des unerklärten wahren Ziels – die Konsolidierung und Institutionalisierung des russischen Einflusses im postsowjetischen Raum: „All diese Modelle hatten und haben eine gemeinsame Zielrichtung: Die von Russland angestrebte europäische Ordnung sollte zum einen nicht antagonistisch und nicht diskriminierend sein und zum zweiten perspektivisch die NATO ersetzen respektive überflüssig machen.“²⁵

Ein solches Ergebnis würde zu einer erneuten und dauerhaften Teilung Europas in zwei Staatengruppen führen, die nach teilweise unterschiedlichen Prinzipien handeln. Im politisch-militärischen Bereich könnte man darunter eine marktorientiert-autoritäre oder neutrale Nicht-NATO und eine marktorientiert-demokratische NATO verstehen. Die Solidarität des Westens, insbesondere innerhalb der NATO, würde im Verlauf einer solchen Entwicklung ausgehöhlt, die „Teile-und-herrsche-Strategie“ des europäischen Sicherheitsvertrags erwiese sich als erfolgreich.²⁶ Dies wäre dann besonders bedenklich,

25 Rolf Mützenich, Sicherheit mit oder vor Russland?, unter: http://www.rolfmuetzenich.de/texte_und_reden/veroeffentlichungen/index_2010.php?oid=1956.

26 „Der Vertrag verpflichtet die Unterzeichner, sich im Angriffsfall gegenseitig militärisch zu unterstützen und kann folglich auch als direkte Konkurrenz zum Beistandsversprechen (Artikel 5) des NATO-Vertrages interpretiert werden.“ Mützenich, a.a.O. (Anm. 25). Insbesondere die Aufforderung Präsident Medwedews an alle europäischen Staaten, an dem von ihm vorgeschlagenen Gipfel über die Zukunft der europäischen Sicherheitsarchitektur nur als einzelne Länder und nicht in Blöcken oder anderen Gruppen teilzunehmen, erweckte bei vielen westlichen Staaten „den Eindruck, es könne sich bei dem Vorschlag einfach um eine ‚Teile-und-Herrsche-Strategie‘ handeln. [...] Einige der Punkte [des Vertragsentwurfs], besonders die Punkte 3 und 4, zielen unmissverständlich auf die Schwächung der Rolle der NATO in Europa.“ Cortnie Shupe, Kooperation mit dem Kreml, in: spotlight europe 1/2010, unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/bst/spotlighteurope_KooperationmitdemKreml.pdf.

wenn eine Minderheit der NATO-Staaten die Bereitschaft zur Unterzeichnung des Vertrags zeigt, eine Mehrheit ihn jedoch abgelehnt hätte.

Fragile Staaten und regionale Krisen als Herausforderung: Kirgisistan

Ein genereller, wenn auch oberflächlicher Blick auf Zentralasien vermittelt den Eindruck, dass die Region, mit der in der Regel die fünf zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion gemeint sind, ruhig ist. Abgesehen von Tadschikistan, wo von 1992 bis 1997 Bürgerkrieg herrschte, kam es in Zentralasien nicht zu anhaltender oder großflächiger Gewalt. Zwar wurde immer wieder über – für die westliche Öffentlichkeit verglichen mit den Konflikten im Südkaukasus weniger sichtbare – Einzelfälle berichtet, von Terrorakten in Usbekistan, blutigen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit den Regierungswechseln in Kirgisistan 2005 und 2010 und Unruhen in Usbekistan 2005 und Turkmenistan 2009. Dennoch vermitteln die fünf Staaten ein relativ friedliches Bild von Zentralasien, insbesondere im Vergleich zum ehemaligen Jugoslawien und zum Südkaukasus.

Da die Krise in Kirgisistan im April und Juni 2010 die jüngste „Katastrophe“ ist, die den euro-atlantischen Raum erschüttert hat, ist es vielleicht interessant, sie einmal im Lichte der Logik, der Prinzipien und des Grundgedankens des europäischen Sicherheitsvertrags zu betrachten. Die Krise in Kirgisistan ist ein gutes Beispiel für viele der Herausforderungen, Probleme und Dilemmata, die von komplexen Gefahrenlagen ausgehen. Ihre Merkmale sind nicht die eines zwischenstaatlichen, sondern eines interethnischen Konflikts, und sie ist nicht auf zwischenstaatliche Rivalität, sondern auf Staatszerfall zurückzuführen; zudem können die grenzüberschreitenden und internationalen Sekundär- und Tertiäreffekte solcher Katastrophen verheerender sein als ihre unmittelbaren Folgen, zumal es kaum strategische Konzepte zur Bewältigung der Konfliktfolgen, geschweige denn „Patentlösungen“ gibt. Kurzum: Die Krise in Kirgisistan gehört zu genau jenen strategischen Bedrohungen, die sowohl in der Europäischen Sicherheitsstrategie der EU von 2003 als auch den Nationalen Sicherheitsstrategien der USA aus den Jahren 2002, 2006 und 2010 und Russlands Nationaler Sicherheitsstrategie von 2010 identifiziert wurden: regionale Konflikte und fragile Staaten. Somit ist sie geradezu ideal zur Beantwortung der Frage geeignet, was geschehen wäre, wenn der europäische Sicherheitsvertrag in Kraft gewesen wäre.

Am 10. Juni 2010 kam es in der Stadt Osch im Süden Kirgisistans zu schweren Ausschreitungen, die zwei Tage später auf Dschalal-Abad übergriffen. Es wurde von bewaffneten Banden, interethnischer Gewalt, Vergewaltigungen und von einem Ansturm auf die Grenzübergänge nach Usbekistan berichtet. Nach Angaben der OSZE, des Büros des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und der kommissarischen Ministerpräsidentin und Interimsstaatspräsidentin Rosa Otunbajewa wurden bei den Unruhen 200

Menschen getötet und mehr als 2.000 verletzt; 400.000 Menschen – acht Prozent der kirgisischen Bevölkerung – wurden vertrieben, darunter 300.000 Binnenvertriebene und 100.000 Flüchtlinge in der usbekischen Provinz Andischan. China, Indien, die Türkei, Südkorea, Deutschland, Russland und weitere Länder ließen ihre Staatsbürger aus dem Konfliktgebiet nach Bischkek oder in weiter entfernte Orte ausfliegen.

Welche Ursachen hatte der Ausbruch von Gewalt und welche Auswirkungen sind denkbar? Die Menschenrechtskommissarin der Vereinten Nationen (UNHCHR) stellte fest, es gebe verstärkte Hinweise darauf, dass es sich nicht um einen spontanen, ethnisch motivierten Gewaltausbruch gehandelt habe; es gebe vielmehr einige Anhaltspunkte dafür, dass die Gewaltakte bis zu einem gewissen Grad inszeniert, gezielt und gut geplant gewesen seien.²⁷ Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) sprach von „Versuchen ethnischer Säuberung“.²⁸ Die latenten interethnischen Feindseligkeiten können zwar als Auslöser für den bürgerkriegsähnlichen Konflikt im Süden des Landes betrachtet werden, gleichzeitig aber auch als Mittel zum Zweck, mit dessen Hilfe die Chefs des Clans des ehemaligen Präsidenten Kurmanbek Bakijew, einflussreiche Strippenzieher hinter den Kulissen, ehemalige Berater und Sicherheitsleute sowie Mitglieder der organisierten Kriminalität Gewalt für andere Ziele instrumentalisieren wollten.

Welche Aufschlüsse über den europäischen Sicherheitsvertrag lassen sich anhand des Fallbeispiels Kirgisistan und der Interventionsfrage gewinnen? Wäre dieser komplexe Fall eher gelöst worden, wenn ein rechtsverbindlicher europäischer Sicherheitsvertrag existiert hätte? Wenn die OVKS zu keiner Zeit eine Intervention plante, warum lehnte sie dann – auf Initiative Russlands – anfangs die Intervention der OSZE ab, die sich gerade auf die Entsendung einer 52-köpfigen Polizeimission geeinigt hat? Eine logische Argumentation, die davon ausgeht, dass Russlands politische Entscheidungen darauf ausgerichtet sind, den europäischen Sicherheitsvertrag zu fördern, könnte wie folgt lauten: Auch wenn die OVKS rechtlich bindend ist, ist sie eine kollektive Verteidigungsorganisation; sie kann nicht in einen innerstaatlichen Konflikt intervenieren, da diese Form der Bedrohung nicht Teil ihres Mandats ist. Die OSZE wurde, obwohl sie eine kollektive Sicherheitsorganisation ist, dadurch an einer Intervention gehindert, dass in dieser Frage kein Konsens hergestellt werden konnte; die OSZE blieb infolge des seit ihrer Gründung bestehenden Konsensprinzips bei der Entscheidungsfindung wirkungslos. Russland suggeriert, dass einzig und allein ein rechtlich bindender, auf Konsens beruhender europäischer Sicherheitsvertrag auf wirksame, effiziente und legitime Weise Ursachen von Unsicherheit bewältigen könne. Eine politisch bindende, auf Konsens beruhende OSZE, die wirksam und ef-

27 Vgl. Agence France-Presse, UN agencies fear escalation in Kyrgyz „ethnic tinderbox“, Genf, 15. Juni 2010.

28 Deutsche Presse-Agentur, OSCE says attempted ethnic cleansing underway in Kyrgyzstan, Wien, 15. Juni 2010.

fizient reagiert, würde das Argument, dass es eines rechtlich bindenden europäischen Sicherheitsvertrags bedürfe, jedoch untergraben – daher Russlands Widerstreben, einer OSZE-Mission zuzustimmen. Dieses Widerstreben ist auch damit zu erklären, dass Russland keinen Präzedenzfall für die Einmischung gesamteuropäischer kollektiver Sicherheitsorganisationen in innerstaatliche Konflikte schaffen will, vor allem nicht in solche, die sich in Russlands „Sphäre privilegierter Interessen“ abspielen. Dem europäischen Sicherheitsvertrag würde so, wie er jetzt im Entwurf vorliegt, „das Prinzip innezuwohnen, zu vermeiden, dass innerstaatliche Konflikte von externen Akteuren gelöst werden, was bedeuten würde, dass es auch keine Einmischung in die Probleme im Nordkaukasus gibt“.²⁹ Dieses Prinzip wird in Präsident Medwedews Ankündigung, die Satzung der OVKS mit dem Ziel zu ändern, eine wirksamere und effizientere Organisation zu schaffen, die über breitere Befugnisse und „Antikrisenmechanismen“ verfügt – eine Lehre, die man aus den Ereignissen in Kirgisistan gezogen hat –, implizit bestätigt.³⁰

Die Krise in Kirgisistan zeigt schwerwiegende Defizite des europäischen Sicherheitsvertrags auf. Der Text des Vertragsentwurfs fordert kollektive Selbstregulierung nur im Zusammenhang mit Verletzungen staatlicher Souveränität oder territorialer Integrität durch andere Staaten in einem staatenzentrierten internationalen System. Heute sind die meisten Konflikte jedoch keine klassischen zwischenstaatlichen Konflikte. Es handelt sich vielmehr um innerstaatliche Konflikte, die entweder auf die innere Schwäche eines Staates oder auf die Unterdrückung gesellschaftspolitischer Transformationsbemühungen zurückzuführen sind. In manchen Fällen haben sie eine gewisse grenzüberschreitende Relevanz, in anderen sind ihre Ursachen nicht innerstaatlicher, sondern transnationaler Natur, wie z.B. Terrorismus, organisierte Kriminalität, politischer Extremismus, ethnische Gewalt oder eine Kombination aus mehreren dieser Faktoren. Innerstaatliche Konflikte, an denen transnational agierende, nichtstaatliche Akteure beteiligt sind, haben ebenfalls das Potenzial, auf andere Staaten und Gesellschaften überzugreifen. Derartige Bedrohungen werden in dem Vertragsentwurf jedoch gar nicht angesprochen und wären somit auch nicht Gegenstand des potenziellen kollektiven Sicherheitsregimes. Das ist umso erstaunlicher, als die Eindämmung der möglichen Folgen innerstaatlicher Konflikte noch nicht einmal innerhalb des kollektiven Sicherheitssystems, das sich von Vancouver bis Wladiwostok erstreckt, gewährleistet werden kann. Das Beispiel Kirgisistan legt nahe, dass die Souveränität und territoriale Integrität Afghanistans in Südasien und Chinas in Ostasien hätte verletzt werden können, wenn dieser vielschichtige Konflikt außer Kontrolle geraten wäre. In gewissem Sinne trauert der europäische Sicherheitsvertrag auf geradezu rührende Weise einer längst vergangenen Epoche zwischenstaatlicher Kriege, absoluter und uneingeschränkter Souveränität

29 Onyszkiewicz, a.a.O. (Anm. 20).

30 Vgl. Nachrichtenagentur Interfax, CIS security bloc should learn from NATO, EU, bolster institutions – Medvedev, Moskau, 20. August 2010.

und zentralistischer Entscheidungsstrukturen, in denen Eliten den Ton angeben, nach. Er verrät unbewusst eine beinahe Breschnew'sche Sympathie für strategischen Stillstand und den Erhalt des Status quo in einer Zeit, in der die Erkenntnis wächst, dass strukturelle und systembedingte Ursachen von Instabilität zunehmend nichtstaatlicher Natur sind und die Lösungen demzufolge auf den Agenden menschliche Sicherheit und Entwicklung zu suchen sind, in deren Mittelpunkt Individuen, Gesellschaften und Regionen stehen.

Auf Konsens beruhende Entscheidungsfindung gewinnt zwar an demokratischer Legitimation, unter Umständen aber um den Preis eingeschränkter Wirksamkeit und verminderter Leistungsfähigkeit. Jede auf dem Konsensprinzip beruhende internationale Regierungsorganisation stünde unvermeidlich vor diesem klassischen Dilemma, unabhängig davon, ob ihr Gründungsdokument politisch oder rechtlich bindend ist. Die OSZE durch einen auf Konsens beruhenden europäischen Sicherheitsvertrag zu ersetzen, würde dieses Problem lediglich verlagern, nicht aber beseitigen. Fragile Staaten und Bedrohungen durch Proliferation, Terrorismus, Cyber-Krieg, Finanzkrisen, den Zusammenbruch kritischer Infrastrukturen, Lebensmittelknappheit und Migration sind anschauliche Beispiele heutiger strategischer Unsicherheiten. Geographische Nähe und die Mitgliedschaft in gemeinsamen Netzwerken sowie die Dichte der Netzwerke machen alle Staaten, insbesondere aber Weltmächte, anfällig für Krisen und Katastrophen aller Art, darunter auch völlig unerwartete und unvorhersehbare Ereignisse mit enormen Auswirkungen („Schwarze Schwäne“). Solche immer häufiger auftretenden systemischen Schocks, die unbeabsichtigte Folgen und *Spillover*- sowie Sekundär- und Tertiäreffekte nach sich ziehen, können verheerender und das aus ihnen resultierende Chaos wesentlich schwerer zu bewältigen sein als die ursprüngliche Ursache der Unsicherheit. Die zunehmende Vernetzung komplexer Systeme erzeugt unvorhersehbare und nichtlineare Verhaltensweisen und Wirkungen. Sie führt zu einem Machtvakuum, das die Frage nach Autorität und Kontrolle aufwirft. Wem „gehört“ die Krise? Wer muss sie bewältigen? Die Bewältigung solcher Bedrohungen erfordert Verfahren und Mechanismen, die ein ausgehandeltes Gleichgewicht zwischen der Wirksamkeit (gemeinsames Vorgehen nach Maßgabe dessen, was angemessen ist), der Effizienz (rechtzeitiges Handeln unter Berücksichtigung dessen, was finanziell tragbar ist) und der Legitimität (moralische und politische Akzeptanz) der Reaktionen ständig neu kalibrieren kann.

Schlussfolgerungen

Durch den russischen Vorschlag für einen europäischen Sicherheitsvertrag, der suggeriert, ein rechtlich verbindliches System kollektiver Sicherheit sei das Nonplusultra in der euro-atlantischen Region und der neue Eckpfeiler der regionalen Sicherheitsarchitektur, wurden die Stärken und Schwächen kol-

lektiver Sicherheit im Allgemeinen und diejenigen des russischen Vorschlags im Besonderen ins Rampenlicht gerückt. Sieht man jedoch genauer hin und sieht die Initiative als intellektuelle Herausforderung Russlands für seine Partner, nicht aber als Masterplan oder strategisches Konzept, dafür gedacht, einen rechtlich bindenden Vertrag in Kraft zu setzen, so kann man den Vorschlag in einem ganz anderen Licht betrachten, nämlich als Anreiz zum Beginn einer Debatte, deren Ziel es ist, Sicherheitsbestimmungen und -strukturen im euro-atlantischen Raum mit besonderer Betonung auf mehr Effektivität, Effizienz und Legitimität neu zu überdenken und zu überprüfen. Das wurde von der russischen Diplomatie erkannt. Ein stellvertretender russischer Außenminister stellte die Situation in Europa derjenigen Asiens gegenüber und kam in Bezug auf Letztere zu dem Schluss: „Aus verschiedenen Gründen fehlt der Region ein kohärentes System kollektiver Sicherheitsvereinbarungen. Während es *in der euro-atlantischen Region darum geht, die vorhandenen Strukturen zu verbessern, um so einen gemeinsamen Sicherheitsraum von Vancouver bis Wladiwostok zu schaffen* – worauf insbesondere unsere Initiative für einen europäischen Sicherheitsvertrag abzielt –, sehen wir im asiatisch-pazifischen Raum, von Wladiwostok bis Vancouver, einen deutlichen Mangel an solchen Mechanismen, ganz abgesehen von ihrer unzureichenden Wirksamkeit.“³¹ Russland hat völlig zu recht mehrfach darauf aufmerksam gemacht, dass die europäische Sicherheitsarchitektur nicht als ein vollendeter „Bauplan“ betrachtet werden darf, sondern vielmehr als ein organischer Entwicklungsprozess gesehen werden muss, der sehr wohl weiterer Anpassung bedarf.

Wie wird es mit dem europäischen Sicherheitsvertrag nun weitergehen? Wie sollen die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen im Allgemeinen und mit Blick auf den postsowjetischen Raum im Besonderen zukünftig gestaltet werden? Der Westen ist sich in dieser Frage nicht einig, z.T. aufgrund seiner Unfähigkeit, strategisch zu handeln, z.T. infolge innereuropäischer und transatlantischer Spaltungen (der „Westen“ ist ein zunehmend inkohärenter Begriff). Aber auch in Russland herrscht keine Einigkeit darüber, wie man mit dem Westen umgehen soll, z.T. aufgrund der in den letzten 20 Jahren eingetretenen völligen Entfremdung der politischen Elite vom Westen, z.T. infolge zahlreicher westlicher Aktionen – vom Kosovo bis zum Irak –, die für Russland aus absolut nachvollziehbaren Gründen nur schwer zu verdauen sind, z.T. aber auch weil der Wille fehlt, etwas, das unübersehbar im Raum steht, auch anzusprechen, nämlich den Widerstand interner Interessengruppen gegen die Modernisierung der russischen Wirtschaft und Gesellschaft, da sie

31 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Speech by Russian Deputy Minister of Foreign Affairs Aleksei Borodavkin at the Theoretical and Practical Conference Organized by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on the Theme of „The Asia-Pacific Region and Russian National Security“, Moskau, 19. März 2010 (Hervorhebung durch die Autoren), unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/e2d6cdc4691c2e5ac32576eb00488a39?OpenDocument.

eine andere politische Ordnung impliziert, d.h. eine Ordnung, die wirklich demokratisch ist.

Die im Zusammenhang mit dem europäischen Sicherheitsvertrag geführten Diskussionen um eine Neubewertung der europäischen Sicherheitsstrukturen und eine Reform der vorhandenen Institutionen und Praktiken sind nützlich, da sie das eigentliche Problem ansprechen: fehlendes Vertrauen. Das Resultat könnte eine neue Gewichtung der verschiedenen Dimensionen der OSZE sein, bei der die politisch-militärische Dimension wieder mehr Bedeutung erhält. Ebenso könnten die Rüstungskontrollverhandlungen wiederaufgenommen werden und der OVKS könnte größere euro-atlantische Anerkennung zuteil werden. Das führt umgehend zu der Frage, wie sich der europäische Sicherheitsvertrag zum 2009 vom griechischen OSZE-Vorsitz in die Wege geleiteten Korfu-Prozess verhält, da beide dasselbe erklärte Ziel haben: eine Verjüngungskur für die europäische Sicherheit unter besonderer Betonung der Rolle der OSZE.

Zusammengefasst zeigt der europäische Sicherheitsvertrag als der Versuch, sich auf eine neue, rechtlich bindende Basis für die europäische Sicherheit zu verständigen, gewisse Ermüdungserscheinungen. Betrachtet man ihn allerdings als intellektuelle Herausforderung, kann er noch für lange Zeit zur Gestaltung der europäischen Agenda beitragen.