

Graeme P. Herd

Der Umgang mit strategischen Trilemmas und Kompromissen – die größte Herausforderung der OSZE?

Einführung

Das derzeitige Leitmotiv in Forschung und Praxis der internationalen Sicherheit ist strategische Ungewissheit. Der Ruf nach stärkerer Anpassung oder „dynamischer Widerstandsfähigkeit“ und den Tugenden „antifragiler“ Haltungen angesichts zukünftiger Risiken sind allesamt Symptome dieser Ungewissheit. Da sich die internationale strategische Landschaft verändert und die Machtverschiebung von den USA und Westeuropa auf Ostasien immer schneller vonstattengeht, stellt sich die Frage, inwiefern die bestehenden kooperativen Sicherheitsstrukturen überlebensfähig sind. Bilahari Kausikan, Staatssekretär des Außenministeriums von Singapur, merkte dazu an: „Sowohl die Machtverhältnisse als auch die Ideen befinden sich momentan weltweit im Übergang. Im Übergang zu was, kann noch niemand sagen. Wir haben keine Landkarten und müssen unseren weiteren Kurs so gut wie möglich improvisieren.“¹ Charles Kupchan stellt fest, dass nach dem Rückzug der Vereinigten Staaten aus einer zunächst bi- und anschließend unipolaren Weltordnung eine instabile multipolare Ordnung entstanden sei. Vor allem multipolare Ordnungen, die sich in einem Übergangsstadium befinden, seien jedoch unberechenbar: „Aus dieser Perspektive bedeutet das Ende des amerikanischen Zeitalters nicht nur das Schwinden der amerikanischen Vorherrschaft und die Wiederkehr einer Welt von multiplen Machtzentren. Dies ist auch der Abschluss einer Epoche, die stark von Amerika geprägt wurde – der Epoche des Industriekapitalismus, der republikanischen Demokratie und des Nationalstaates.“² Die sich beschleunigende Machtverschiebung nach Ostasien und die instabilen Regierungsverhältnisse in Tunesien, Ägypten, Libyen und Syrien sowie die sonstigen Implikationen des Arabischen Frühlings stellen allesamt einen direkten strategischen Kontext dar, innerhalb dessen sich die OSZE anpassen muss, oder sie wird scheitern. Gideon Rachman von der *Financial Times* kommt zu dem Schluss: „Falls es weder den Vereinigten Staaten noch irgendeiner Form von ‚Weltregierung‘ gelingt, die Führungsrolle bei der Lösung der weltweiten gemeinsamen politischen Probleme zu überneh-

-
- 1 Bilahari Kausikan, The curse of the highly successful, in: The Straits Times (Singapur), 28. Juli 2012 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
 - 2 Charles Kupchan, Die europäische Herausforderung. Vom Ende der Vorherrschaft Amerikas, Berlin 2003, S. 279-280.

men, wird sich eine ‚dritte Alternative‘ herausbilden, bei der China und Russland an der Spitze einer ‚Achse des Autoritarismus‘ stehen werden.“³

Ian Bremmer von der *Eurasia Group* vertritt die Ansicht, dass Unordnung die neue Ordnung sei und dass wir uns auf eine G-Null-Welt (*G-zero world*) zubewegen, in der keine globale Führung erkennbar ist: „Es gibt kein einzelnes Land und keinen einzelnen Block, der die politische und wirtschaftliche Stärke hätte, eine wirklich internationale Agenda zu betreiben. Was dabei herauskommt, sind Ungewissheit und Konflikte über die internationale Koordination der Wirtschaft, die Reform der Finanzmarktregulierung, die Handelspolitik und den Klimawandel.“⁴ Auch auf der Makroebene gibt es keinen globalen Strategiekonsens. Man konnte sich nicht auf ein Bretton-Woods-II-Abkommen – einschließlich Reformen des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und des VN-Sicherheitsrats – einigen. Dieses globale Machtvakuum rührt daher, dass es den europäischen Staaten an Selbstvertrauen und den Vereinigten Staaten an einer klaren Strategie mangelt. Der ausufernde Umfang der G20 verdeutlicht den Verlust europäischer Macht (zur G8 gehören fünf europäische Staaten, in der G20 sind sechs europäische Länder und die EU-Kommission vertreten), erklärt aber auch das Nichtvorhandensein gemeinsamer Werte bei ihren Mitgliedern. China, Indien und Brasilien weigern sich, die finanziellen und politischen Kosten wachsender internationaler Verantwortung zu tragen. Das daraus resultierende Machtvakuum, so Bremmer, wird einigen Regierungen, Institutionen und Unternehmen zugutekommen, die sich einer führerlosen Welt anpassen können. Beispielsweise seien die Türkei und Brasilien im Bedarfsfall die am günstigsten gelegenen Drehpunkte für neue Märkte, Verbündete und Partner.⁵

Was die Zukunft betrifft, so identifiziert der neueste Bericht des *National Intelligence Council*, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, vier potenzielle alternative Welten, vier Mega-Trends (individuelles Empowerment, Machtdiffusion, demographische Strukturen, Zusammenhang zwischen Nahrung, Wasser und Energie) und sechs grundlegende Veränderungen bringende Ereignisse („*game changers*“) – zu den entscheidenden Variablen gehören eine krisenanfällige Weltwirtschaft, Lücken in der *Global Governance* („*governance gaps*“), eine potenziell wachsende Zahl von Konflikten, ein größeres Maß an regionaler Instabilität, die Auswirkung neuer Technologien und die Rolle der USA.⁶ Wenn wir uns vor dem Hintergrund dieser Prognose kritischen Subregionen der OSZE zuwenden, sind der Zusammenhang zwischen Nahrung, Wasser und Energie sowie drei der entscheidenden Variablen

3 Gideon Rachman, *Zero-Sum Future: American Power in an Age of Anxiety*, New York 2011, S. 175.

4 Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*, in: *South China Morning Post*, 25. März 2012, S. 15.

5 Vgl. Ian Bremmer, *The power of the pivot*, in: *The International Herald Tribune*, 15. Mai 2012, S. 6; Ian Bremmer/David Gordon, *Rise of the different*, in: *The International Herald Tribune*, 19. Juni 2012, S. 8.

6 Vgl. *National Intelligence Council*, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Dezember 2012, unter: <http://publicintelligence.net/global-trends-2030>.

– *Governance Gaps*, die potenziell wachsende Zahl von Konflikten und das größere Maß an regionaler Instabilität – unmittelbar relevant. Im Jahr 2013 und danach wird die Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren zu gefährlichen Krisenherden führen, deren politische, gesellschaftliche und militärische Folgen für die Sicherheit koordinierte Frühmaßnahmen erfordern werden.

Welche Hindernisse stehen einer effektiven transnationalen Vorreiterrolle und der Leitung multilateraler Interventionen zur nachhaltigen Lösung solcher Konflikte derzeit im Wege? Aufgrund der erwähnten Dissonanzen kommt es zu Spaltungen zwischen und innerhalb von Institutionen, da die Organisationen zwischen konkurrierenden regionalen und globalen Verantwortlichkeiten zerrieben werden. Sergei Karaganow merkt dazu an: „Auch ist ein fortschreitender Verfall der Institutionen mit supranationalen politischen und wirtschaftlichen Führungsaufgaben festzustellen: Die VN, der IWF und andere werden schwächer. Die G8 ist zur Parodie einer Weltregierung geworden, ebenso wie ganz offensichtlich die G20. Die BRICS-Staaten und die SOZ haben keine Eile, ihre Schwäche zu kompensieren.“⁷

Was die Fähigkeit euro-atlantischer und eurasischer Organisationen und Institutionen betrifft, auf Krisen zu reagieren, so sind *Governance Gaps* auch hier sehr deutlich zu erkennen. Im euro-atlantischen und eurasischen Raum ist sicherheitspolitischer Multilateralismus zwar reichlich vorhanden, doch die qualitativen Unterschiede sind erstaunlich. Dieser Umstand kann auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden: die schwachen Beziehungen zwischen den Institutionen (z.B. der Mangel an kohärenten Beziehungen zwischen EU und NATO), die kaum vorhandenen Kontakte zwischen alten Institutionen (z.B. EU und NATO) und relativ neuen Institutionen (z.B. GUS und OVKS) sowie der fragwürdige Nutzen von Institutionen, die ideologiefrei und universalistisch sind und auf einem umfassenden Ansatz beruhen (z.B. die OSZE). Das *International Peace Institute* (IPI) stellte dazu bei einem Workshop im Dezember 2011 fest: „Da die OSZE einer von zahlreichen Akteuren ist, die den sich im Übergang befindlichen Mittelmeerländern ihre Unterstützung anbieten, wurde die Notwendigkeit betont, eng mit Partnern wie der EU, der Arabischen Liga und der Union für den Mittelmeerraum zusammenzuarbeiten. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die OSZE mit Teilnehmerstaaten zusammenarbeiten könnte, die große bilaterale Missionen in ihren Partnerstaaten betreiben.“⁸

Trotz hoher Handelsumsätze, einer dichten und zunehmenden Vernetzung und der Normalisierung einst angespannter Beziehungen (z.B. die Beziehungen zwischen Polen und Russland) sind anhaltende Asymmetrien deutlich

7 Sergej Karaganov, *Echo prišedšej vojny* [Das Echo eines eingetretenen Krieges], in: *Vedomosti*, 15. Juni 2012, unter: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1853259/echo_prišedšej_vojny; eine englische Fassung findet sich in: *BBC Monitoring International Reports*, 20. Juni 2012, unter: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-293917912/russian-paper-says-war.html>.

8 *International Peace Institute*, *The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings*, Dezember 2011, S. 4, unter: http://www.humansecuritygateway.com/documents/IPI_TheOSCEMediterraneanPartnershipandtheArabUprisings.pdf.

erkennbar. Sie reichen von Unterschieden in der Wirtschaftskraft bis hin zu Einstellungen gegenüber Menschenrechten und Staatlichkeit. In den Vereinigten Staaten und Europa besteht kein Einvernehmen über das Verhältnis zu Russland im Allgemeinen und gegenüber Russlands Rolle im postsowjetischen Raum im Besonderen. Umgekehrt traut Russland dem Westen nicht (aufgrund der Doppelmoral, der Heuchelei und des NATO-Einsatzes in Libyen) und glaubt, dass Russland nicht der Respekt entgegen gebracht wird, den es verdient. Die nationalen strategischen Diskurse über Bedrohungen und den besten Umgang mit ihnen entfernen sich zunehmend von der Wirklichkeit. Staaten können sich über abstrakte strategische Ziele (Frieden und Stabilität) einigen, nicht aber über die erforderlichen Mittel. Im Laufe des letzten Jahres konnten wir beobachten, wie der Multilateralismus aufgrund der Schwächen von Institutionen und Organisationen an Effektivität, Effizienz und Legitimität verloren hat. Solidarität und gemeinsame Verantwortung sind seltener festzustellen. Die Staaten handeln lieber gemäß ihren eigenen unmittelbaren Interessen und Prioritäten, denen sie gegenüber dem langfristigen Interesse, den Frieden innerhalb des Systems zu erhalten, Vorrang einräumen.

Der Arabische Frühling und die OSZE

Wenn wir die strategische Landschaft in den Jahren 2011 und 2012 genauer betrachten, zeigt sich in maßgeblichen Ländern und internationalen Organisationen im OSZE-Raum eine Führungskrise, die die Regierungen überfordert hat. Zudem sind drei weitere Entwicklungen zu beobachten. Erstens haben die Reichweite und die Bedeutung der Rolle Chinas in Eurasien beständig zugenommen, was sich infolge des „strategischen Schwenks“ der USA in Richtung Asien-Pazifik wahrscheinlich noch beschleunigen wird. Zweitens haben die OSZE-Staaten damit begonnen, potenzielle negative Implikationen zu identifizieren, die sich aus den 2014 in Afghanistan und möglicherweise in Eurasien aufgrund des Rückzugs der US- und ISAF-Truppen stattfindenden Veränderungen ergeben, und fangen an, sich dagegen abzusichern. Drittens hallt der Arabische Frühling im Nahen Osten und in Nordafrika im OSZE-Raum noch immer nach.⁹ Konzentrieren wir uns auf diesen letzten Punkt.

Im Laufe des Jahres 2011 und bis Anfang 2012 haben Aufstände, Chaos und Regimewechsel ganz Nordafrika, von Tunesien über Ägypten bis Libyen, erschüttert. Die Nachwirkungen sind bereits im Jemen und in Bahrain zu spüren, und mittlerweile steht auch Syrien kurz vor der Implosion. Indirekt hat der Arabische Frühling die Tragfähigkeit der bestehenden Strategien der

9 Vgl. Arabische Liga, Statement by Mr. Hesham Youssef, Assistant Secretary General of the Arab League Before the 2012 Annual Security Review Conference of the OSCE Regarding Developments in Middle East, Working Session IV: OSCE Partners for Cooperation, 28. Juni 2012, PC.DEL/681/12, 9. Juli 2012, unter: <http://www.osce.org/cio/92004>.

USA, der NATO, Russlands und der EU gegenüber der Region in Frage gestellt – vor allem die Grundannahmen, auf denen diese Ansätze beruhen. Lamberto Zannier, der neue Generalsekretär der OSZE, hat angedeutet, dass die Förderung von Demokratie im Nahen Osten und in Nordafrika zu den Prioritäten der Organisation gehören wird, da es gemeinsame Interessen in den Bereichen Handel – u.a. mit Öl –, Migration und Terrorismusbekämpfung gibt.¹⁰ Diese Verpflichtung wurde auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE im Juni 2012 unterstrichen: „Wir werden weiterhin nach Wegen suchen, den Werkzeugkasten der OSZE zum Konfliktzyklus auszubauen, einschließlich ihrer Analyseinstrumente, der Instrumente für Frühwarnung und Mediation sowie ihrer operativen Instrumente, und die Rolle der Organisation bei der Konfliktnachsorge und beim Wiederaufbau zu konsolidieren.“¹¹ Angesichts fehlender Kapazitäten und mangelnder Einheit innerhalb der OSZE wird es jedoch problematisch sein, diese „Priorität“ in die Praxis umzusetzen. Wie lauten die Prioritäten anderer internationaler Organisationen und der Staaten, die ihre Programme beeinflussen?

Auch die Vereinigten Staaten befinden sich in einer Übergangsphase. Sechzig Jahre lang waren sie der globale strategische Akteur, nun jedoch ist ihre Vorherrschaft in Frage gestellt: sowohl von außen durch aufstrebende Mächte im Zuge der Entwicklung in Richtung einer instabilen multipolaren Ordnung als auch von innen aufgrund ihres dysfunktionalen politischen Systems. Letzteres zeigt sich an dem Stillstand im Kongress und der extremen politischen Polarisierung.

Da hat zur Folge, dass die USA anscheinend weniger imstande, aber auch weniger gewillt sind, globalen Wohlstand zu gewährleisten. Wie Barry Desker anmerkt, konnte beim letzten G20-Gipfel in Los Cabos, Mexiko, kein Land die Verbündeten wachrütteln: „Die politischen Führer haben es nicht geschafft, sich auf dringende Maßnahmen zur Erhöhung der finanziellen Brandmauern zu einigen und auf konzertierte Aktionen zu drängen, um unter Inanspruchnahme vorhandener Mittel, insbesondere des Euro-Rettungsfonds, Staatsanleihen von Ländern wie Spanien und Italien zu kaufen. [...] Doch in einer multipolaren Welt wird es schwieriger, eine wirksamere Global Governance und eine Lastenteilung umzusetzen.“¹²

Der Arabische Frühling hat auch die Frage aufgeworfen, ob die USA eine umsichtige Mischung aus Macht und Interessen einerseits und Prinzipien und Werten andererseits, aus Realpolitik und Idealismus, formulieren können. Hat die US-Politik im Nahen Osten die Freiheit auf dem Altar autoritärer Stabilität geopfert und dabei in den letzten sechs Jahrzehnten weder Stabilität noch Freiheit erreicht? Die strategischen Interessen des Westens (regionale

10 Vgl. OSCE offers to Aid for Arab Spring Democratization, in: AssA-Irada, 21. Juli 2011.

11 European Union, OSCE Annual Security Review Conference, Vienna, 26-28 June 2012, Working Session II, EU statement on early warning, conflict prevention, crisis management, conflict resolution and post-conflict rehabilitation: lessons learned and way ahead, 27 June, PC.DEL/612/12, 27. Juni 2012, unter: <http://www.osce.org/cio/91744>.

12 Barry Desker, Squandered opportunity, in: The Straits Times (Singapur), 25. Juni 2012.

Stabilität, das Fortbestehen des israelisch-ägyptischen Friedensvertrags, Zugang zum Suezkanal und zum ägyptischen Luftraum) wurden durch lange währende strategische Partnerschaften mit von den USA gestützten Autokraten gesichert. Westliche demokratische und marktwirtschaftliche Staaten scheinen nun der Förderung demokratischer Prinzipien und Werte (Verantwortung und Transparenz) Vorrang vor Interessen zu geben. Zumindest in ihrer Rhetorik (wenn auch noch nicht in der Praxis) bringen sie beides miteinander in Einklang – Sicherheitsbildung durch Demokratie als nationales Interesse. Wird jedoch, wie Henry Kissinger gewarnt hat, die Unterstützung „schwacher Regierungen im Namen der internationalen Stabilität zu langfristiger Instabilität führen“?¹³

Die EU befindet sich mitten in einer Finanzkrise. Ihr fehlen die politische Führung und auch der Wille, die Währungsunion in eine Wirtschaftsunion und letztlich in eine politische Union umzuwandeln, geschweige denn über eine ganze Reihe neuer Herausforderungen und Dilemmata wie das Spannungsfeld zwischen dem „Engagement im Süden“ und der „Erweiterung nach Osten“ nachzudenken und eine entsprechende Strategie zu entwickeln. Vor dem Arabischen Frühling hatte die EU ihre Präsenz in Zentralasien schrittweise ausgebaut. Zwischen 2005 und 2007 wurde der Posten eines Sonderbeauftragter für Zentralasien geschaffen, das neue Instrument zur Entwicklungszusammenarbeit erhielt eine spezielle Zentralasienkomponente, mit jedem einzelnen Land der Region wurden Partnerschaftsabkommen unterzeichnet und unter der deutschen EU-Präsidentschaft wurde die Zentralasienstrategie der EU verabschiedet. Das Interesse der EU an Zentralasien steht jedoch im Schatten Nordafrikas, das größere strategische Priorität genießt. Die „südliche Nachbarschaft“ wird in der EU-Nachbarschaftspolitik als „unsere Nachbarschaft“ bezeichnet, die die EU als Teil einer zukünftigen „gemeinsamen“ Wirtschafts- und Sicherheitszone betrachtet. Zentralasien wird im Gegensatz dazu zum „Nachbarn der EU-Nachbarschaft“ degradiert, einer Region, in der ein Dialog und Netzwerke aufgebaut werden müssen, die dazu dienen sollen, dem zunehmenden Bedarf der EU an Energieressourcen gerecht zu werden und den Sicherheitsverpflichtungen in Afghanistan nachzukommen. Am 25. Mai 2011 erneuerte die EU ihre Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP). Sie kündigte an, dass das Amt eines EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum eingerichtet werde und dass die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung ihre Aktivitäten (und die Bereitstellung von Geldmitteln) auf den Nahen Osten und Nordafrika ausweiten werden. Die EU werde die Bemühungen zum Aufbau einer „vertieften Demokratie“ unterstützen.¹⁴ Aber

13 Henry A. Kissinger, *Managing the Arab Spring*, in: *The Washington Post*, 1. April 2012, S. 19.

14 Vgl. *Eine Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. Eine Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, Gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission, Brüssel, 25. Mai 2011, unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_de.pdf.

könnte dabei eine Nullsummenlogik in der EU und Russland festzustellen sein? Ein verstärktes europäisches Engagement im Süden wird – in Zeiten finanzieller Einschränkungen und der Eurokrise (in der strategisches Denken unmöglich ist) – dazu führen, dass für die Staaten in der gemeinsamen Nachbarschaft weniger Zeit, Aufmerksamkeit und Ressourcen aufgebracht werden. Damit gewinnt Russland mehr Macht und Einfluss innerhalb seiner selbsterklärten Zone privilegierter Interessen.

Russland stellt ein postimperiales Modernisierungsprojekt dar, das sich anscheinend auf eine Periode der Stagnation zubewegt, in der noch dazu seine Legitimität fortwährend infrage gestellt wird, wie der Wahlbetrug bei den Duma-Wahlen im Dezember 2011 und die Protestbewegung gezeigt haben. Seine politische Elite hat sich dem Westen entfremdet und fürchtet sich vor wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Modernisierung, da dies eine andere politische Ordnung implizieren würde. Zudem gibt es eine junge, reiche und unternehmerische „kreative Klasse“, die sich der eigenen politischen Elite entfremdet hat. Trotz des Arabischen Frühlings herrscht bei vielen Eliten immer noch die Vorstellung vor, dass Autoritarismus zur Behebung von Instabilität beiträgt, nicht aber deren Ursache ist. Dieser Auffassung zufolge untergraben Menschenrechte, Demokratie und humanitäre Interventionen die Stabilität von Regierung und Gesellschaft. Die normative Einheit Eurasiens wurde von vielen Dingen beeinflusst. Die Ereignisse vom 11. September 2001 und die Reaktion der USA – Terroristen zu töten oder gefangen zu nehmen – wurden als Legitimation für anti-radikalislamistische Diskurse in Eurasien und darüber hinaus verstanden. Außerdem wurden die farbigen Revolutionen in Serbien, Georgien, der Ukraine und Kirgisistan von der eurasischen Machtelite als der Versuch westlicher Sicherheitsdienste interpretiert, in geheimer Absprache mit NGOs („CIA-Soros“) einen postmodernen Staatsstreich durchzuführen. Dies verstärkte die gemeinsame Entschlossenheit, sich dem „Export“ solcher Revolutionen durch den Westen zu widersetzen. Unter Russlands Anleitung etablieren sich zudem gemeinsame Anschauungen und Normen in Eurasien. Im Gegensatz zu dem strategischen Ansatz der EU, der NATO und der USA gegenüber dem Nahen Osten und Nordafrika sind die mächtigsten regionalen Akteure und Institutionen in Eurasien – die Russische Föderation/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und China/Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) – konservativ und unterstützten nachdrücklich die Souveränität und territoriale Integrität von Staaten.

Die Gemeinsamkeiten zwischen dem Arabischen Frühling im Nahen Osten und Nordafrika und den in Eurasien anzutreffenden Bedingungen sind unverkennbar: Ungleichheiten und Verstöße gegen die Menschenrechte und die Menschenwürde halten an, es herrscht ein seit Langem bestehender autoritärer Republikanismus, die Gefahr grenzüberschreitender gesellschaftlicher Probleme innerhalb der Region ist allgegenwärtig und die Verteilung von Ressourcen beruht auf traditionellen Loyalitäten bzw. Animositäten zwischen

Familien, Clans, Stämmen, ethnischen und religiösen Gruppen oder auf der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. In Zentralasien sind die autoritären Amtsinhaber in Kasachstan und Usbekistan seit über zwanzig Jahren an der Macht. Verstöße gegen die Menschenrechte und die Menschenwürde sind gut dokumentiert. In Kirgisistan und Tadschikistan kommt es immer wieder zu Erhöhungen der Lebensmittelpreise und zu Stromausfällen. Die Grenzregime sind undurchsichtig. Die politischen Rechte der Bürger sind nicht gewährleistet und werden, zumindest in Turkmenistan und Usbekistan, mit Gewalt unterdrückt. Der Aufstieg parteiinterner Eliten untergräbt die Legitimität des Staates in ganz Zentralasien.

Der Arabische Frühling als Symptom und Ursache größerer strategischer Dissonanzen

Die russischen, europäischen und US-amerikanischen Ansätze hinsichtlich aktueller strategischer Fragen, die die internationale Agenda beherrschen, sind von strategischer Dissonanz gekennzeichnet (Einigkeit über strategische Ziele, nicht aber über die Mittel). Die humanitäre Intervention der NATO in Libyen stellte Russland gleich vor mehrere strategische Dilemmata. Russland wollte ein humanitäres Eingreifen in Libyen nicht unterstützen und somit rechtfertigen, da dieses lediglich den Interessen der USA und Europas dienen und die gefährlichen Präzedenzfälle Kosovo und Irak bekräftigen würde. Jedoch stieß der Entschluss auf breite Unterstützung in der Region. Die Obama-Regierung war zudem gewillt, die Entscheidung über die Frage einer militärischen Intervention im VN-Sicherheitsrat treffen zu lassen. Damit stellte sie einen Multilateralismus zur Schau, der gleichzeitig eine Abkehr vom Unilateralismus der Bush-Ära und eine implizite Unterstützung des Neustarts der Beziehungen zwischen den USA und Russland bedeutete. Aus all diesen Gründen hätte ein russisches Veto ein falsches strategisches Signal ausgesendet. Die Stimmenthaltung bei der Resolution 1973 des VN-Sicherheitsrats hatte den strategischen Vorteil, „dass Russland in einer Position war, in der es ungeachtet des politischen Ergebnisses profitieren würde“.¹⁵ Im Gegensatz dazu wehrte Russland (neben China und anderen BRICS-Staaten) sich in Bezug auf Syrien entschieden gegen eine Resolution des VN-Sicherheitsrats. Es verurteilte jegliche Gewalt, Sanktionen und Interventionen des Auslands in Syrien und drohte damit, eine entsprechende VN-Resolution zu blockieren. Die Unruhen in Syrien werden als rein innerstaatliche Angelegenheit betrachtet. Syrien ist Russlands einziger verbleibender strategischer Partner in der Region. Es kauft praktisch seine gesamten Waffen von Russland und stellt Flottenstützpunkte in warmem Gewässer zur Verfügung.

15 Roland Dannreuther, *Russia and the Arab Revolutions*, in: *Russian Analytical Digest*, Nr. 98, 6. Juli 2011, S. 2-4, hier: S. 3; siehe auch Mark N. Katz, *Russia and the Arab Spring*, in: ebenda, S. 4-6.

Russland (und China) sind inzwischen außerdem der Auffassung, dass die VN-Resolution 1973 damals doch hätte blockiert werden müssen, da die NATO ihr Mandat überschritten habe und aus dem Eingriff als strategischer Gewinner hervorgegangen sei. Diese Wahrnehmung verstärkt den Willen, ein Veto gegen eine entsprechende Resolution zu Syrien einzulegen, sollte sie ausgearbeitet und dem Sicherheitsrat vorgelegt werden.¹⁶ Hinzu kommt, dass im Jahr 2012 die russischen und die US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen eher zur einer „harten Gangart“ und Schuldzuweisungen ermunterten als zu gegenseitigem Entgegenkommen und Kompromissen. Während die Vereinigten Staaten, Europa und Russland sich also einig sind, dass ein stabiles und friedvolles Syrien ein wünschenswertes Ziel ist, sind sie unterschiedlicher Meinung, wie dies zu erreichen ist. Der Ansatz der Vereinigten Staaten und der EU unterscheidet sich dabei von demjenigen Russlands, indem Erstere Sanktionen verhängen und harte VN-Resolutionen anstreben.

Anhand der Meinungsverschiedenheiten in und zwischen der Bewegung der Blockfreien Staaten, der Arabischen Liga, dem VN-Sicherheitsrat und der EU hat der Arabische Frühling auch die Schwierigkeit, gemeinsam zu handeln, verdeutlicht. Die Regierungen der 27 EU-Staaten waren sich in Bezug auf Libyen gänzlich uneinig und bewiesen damit, dass ein präventiver humanitärer Einsatz sehr viel schwieriger zu legitimieren ist als ein nachträglicher. Als der VN-Sicherheitsrat am 17. März 2011 die Resolution 1973 über eine Flugverbotszone über Libyen verabschiedete, enthielten sich Deutschland, Russland, China, Indien und Brasilien der Stimme. Was die drei großen EU-Staaten Frankreich, Deutschland und Großbritannien anbelangt, so gelang es Frankreich und Großbritannien in dieser äußerst wichtigen außenpolitischen Frage nicht, mit Deutschland auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen. Deutschlands Enthaltung „war ein Bruch mit der außenpolitischen Maxime der Bundesrepublik, sich nie gegen die europäischen Partner und die USA zu stellen“.¹⁷ Achtzehn Monate nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der zur Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) führte, ist deutlich geworden, dass „ein ‚Außenministerium‘ keine Außenpolitik ist, und es gibt wenig Anzeichen dafür, dass die EU eine solche in absehbarer Zeit entwickeln wird.“¹⁸

Russland versteht sich selber als bedrängte „souveräne Demokratie“, umgeben von Bedrohungen, die nur durch den Fortbestand der Eliten in den Griff zu bekommen sind. Russland sieht das europäische Sicherheitssystem noch immer von der Dominanz der NATO und der *Balance-of-Power*-Blockmen-

16 Vgl. Iftexhar Ahmed Chowdhury/Yang Razali Kassim, Libya and the UN: Whose Responsibility to Protect?, RSIS Commentaries 34/2011, 4. März 2011 unter: <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0342011.pdf>; Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect, in: International Affairs 4/2011, S. 825-850.

17 Ralf Neukirch, Großes Land, ganz klein, in: Der Spiegel, 19. September 2011, unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-80450985.html>.

18 Giles Merritt, Where is Europe's Foreign Policy? In: The Korea Times, 31. Juli 2011, unter: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2012/11/160_91933.html.

talität des Kalten Krieges bestimmt. Moskau betrachtet die NATO als Bedrohung, vor allem mit Blick auf ihre Raketenabwehr und ihre – als solche wahrgenommene – Fähigkeit, Russlands strategische Zweitschlagsfähigkeit einzuschränken. Aus russischer Sicht ist die EU eine revisionistische Macht im postsowjetischen Raum. Wenn sich ehemalige Sowjetrepubliken für eine wirtschaftliche Annäherung an die EU entscheiden, ist dies – aus der Perspektive eines Nullsummen-Moskaus – gleichbedeutend mit der Entscheidung, sich von Russland zu lösen. In Europa hat sich eine Multipolarität entwickelt, ohne dass es jedoch gelungen ist, diese Pole miteinander zu verknüpfen. Russland hat sich sogar um eine strategische Partnerschaft mit China bemüht, um in seinen Beziehungen zu Europa und den USA mehr Gewicht zu erlangen. Bobo Lo stellt dazu fest: „Für Moskau dient die Partnerschaft mit China mehreren Zwecken. Sie stellt ein Gegengewicht zu der strategischen und normativen Dominanz der Vereinigten Staaten dar. Sie beschert Russland einen ‚Erfolg durch Assoziierung‘, der Wladimir Putin dabei hilft, seine Innen- und Außenpolitik zu legitimieren. Sie stärkt Russlands Position in Verhandlungen mit dem Westen, seien es Energieverhandlungen mit der Europäischen Union oder Gespräche mit Washington über die Raketenabwehr. Und sie beruhigt Ängste hinsichtlich des spärlich besiedelten, aber ressourcenreichen Fernen Osten Russlands. Der wichtigste Punkt ist jedoch, dass sich Russland mit China an seiner Seite in der Lage sieht, sich als globale Großmacht zu präsentieren, als einen der ‚Gewinner‘ in einem postamerikanischen Jahrhundert.“¹⁹

Nachdem er seine Absicht erklärt hatte, wieder Präsident zu werden, kündigte Ministerpräsident Putin am 24. September 2011 seine Initiative für eine „Eurasische Union“ an, deren Ziel darin besteht, Russlands Rolle als geopolitisches Gravitationszentrum im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zu fördern. Da der „östliche Vektor“ für Präsident Putin von „allergrößtem Interesse“ ist, sei angemerkt, dass die Zollunion die politisch-wirtschaftliche Integration darstellt und eine reformierte OVKS die Integration im politisch-militärischen Bereich vorantreibt. Russlands Versuche, seine Reintegration in den früheren Sowjetraum zu festigen, indem die OVKS so umstrukturiert wird, dass sie sich auch innenpolitischer Eventualitäten annehmen kann, und gleichzeitig die Zollunion und die Eurasische Union vorangetrieben werden, werden eine informelle Spaltung zwischen den euro-atlantischen und den eurasischen Sicherheitsstrukturen herbeiführen. Jedoch wird die Funktionsfähigkeit dieser Institutionen aufgrund mangelnden politischen Willens, unzureichender Fähigkeiten und Kapazitäten sowie Implementierungslücken bei den wichtigsten Akteuren eher auf eine symbolische und virtuelle Spaltung hindeuten als auf eine tatsächliche.

Wenn wir uns die wirtschaftliche Bedeutung der Zollunion für ihre Mitgliedstaaten ansehen – wobei Russlands zentrale Stellung außer Frage steht –,

19 Bobo Lo, A partnership of convenience, in: The International Herald Tribune, 8. Juni 2012, S. 6.

stellen wir fest, dass der direkte Handel zwischen Kasachstan und Belarus bestenfalls ein Prozent des jeweiligen Gesamtaußenhandels beträgt. Selbst für Russland macht Kasachstan lediglich 7,5 Prozent (mit sinkender Tendenz) seines Gesamtaußenhandels aus, die zur Hälfte aus Energierohstoff-Swaps bestehen. Dies ist kein effizientes oder nachhaltiges Wirtschaften, sondern vielmehr ein politisches, und es verhindert die Modernisierung der russischen Wirtschaft.

Was die Debatten um eine Reform der OVKS betrifft, tragen Vorschläge, dass Beschlüsse zukünftig durch Stimmenmehrheit statt im Konsens gefasst werden können, erstens der strategischen Lähmung Russlands und der OVKS (und aller anderen internationalen Organisationen) angesichts der Ereignisse in Osch und Dschalal-Abad im Juni 2010 Rechnung. Überlegungen, die Fähigkeit zur Durchführung friedens erzwingender Einsätze in Zentralasien aufzubauen, die sich aus zusätzlich zu zwischenstaatlichen Angriffen auftretenden innenpolitisch verursachten Katastrophen ergeben, zeugen zweitens von der Angst vor *Spillover*-Effekten nach Art des Arabischen Frühlings auf Zentralasien. Im September 2011 wurden die „Zentr-2011“-Militärübungen der OVKS simultan in Russland, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan durchgeführt. Präsident Dmitri Medwedew und Verteidigungsminister Anatoli Serdjukow besuchten eine Militärübung in der Region Tscheljabinsk. An dem dortigen Szenario waren „nachgestellte Terroristen, die in weiße arabische Kleider gehüllt eine Schule besetzen, herannahende Schützenpanzer, Fallschirmjäger der Luftlandtruppen und *Speznas* [Spezialeinheiten] zur Festnahme von Aufständischen“ beteiligt.²⁰ Und drittens ist, wie Fjodor Lukjanow, Chefredakteur der Zeitschrift *Russia in Global Politics* schreibt, „angesichts der Situation in Afghanistan [...] eine funktionsfähige OVKS nicht nur für Russland, sondern selbst für die NATO notwendig“.²¹

Nach dem OVKS-Gipfel im Dezember 2011 erklärte die Pressesprecherin des Präsidenten, Natalja Timakova: „Die russische Delegation betrachtet die Übereinkunft, dass Militärstützpunkte nichtregionaler Länder auf dem Gebiet der OVKS-Mitglieder nur mit Zustimmung der OVKS-Partner eingerichtet werden dürfen, als eine der wichtigsten Vereinbarungen des heutigen Ta-

20 So die Sprecher der Nachrichtensendung „*Den*“, Alena Vasilevych und Jaroslav Borodin, auf Jermak TV, Jekaterinburg, 27. September 2011 (auf Russisch); eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 28. September 2011, unter: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-268299617/programme-summary-yekaterinburg-yermak.html>.

21 Zitiert in: Alexander Gabuev/Vladimir Solovjev, ODKB razvoračivajut licom k NATO – Rossija gotovit plan reformy organizacii [Die OVKS wendet sich der NATO zu – Russland bereitet einen Plan zur Reform der Organisation vor], in: Kommersant, 6. September 2011, unter: <http://www.kommersant.ru/doc/1766641>; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 8. September 2011, unter: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-266553815/russia-said-planning-csto.html>; vgl. auch Igor Yurgens (Hrsg.), *Collective Security Treaty Organisation: Responsible Security* (Synopsis of Report of Institute of Contemporary Development), Moskau, August 2011, S. 1-26.

ges.²² Dmitri Trenin hat darauf aufmerksam gemacht, dass die OVKS von symbolischer Bedeutung sowohl für Moskau als auch für „verbündete“ Hauptstädte ist, die bislang für alle kompatibel geblieben ist: „Im Grunde betrachten sowohl Moskau als auch die verbündeten Hauptstädte die OVKS eher als ein Symbol: Moskau betrachtet sie als so etwas wie eine russische Sphäre militärisch-politischen Einflusses, während die Verbündeten sie als ein sichtbares Zeichen der Loyalität betrachten. Damit sichern sie sich Moskaus Wohlwollen, selbst wenn es zu akuten Widersprüchen und Meinungsverschiedenheiten kommt, so wie es in regelmäßigen Abständen mit Belarus geschieht und mit Usbekistan chronisch der Fall ist. Letztlich ist es beinahe wie in der Anekdote aus Sowjetzeiten: Beide Parteien tun gerne so als ob.“²³

Interessanterweise erhöht Usbekistans Entscheidung, seine OVKS-Mitgliedschaft auszusetzen und sich stärker auf seine bilateralen Partnerschaften zu konzentrieren, sowohl den inneren Zusammenhalt der OVKS als auch ihre Stärke als Gegengewicht zu den USA – allerdings um den Preis, dass es dadurch wahrscheinlicher geworden ist, dass Usbekistan den USA wieder einen Luftstützpunkt zugänglich macht.²⁴ Stanislaw Pritschin merkt dazu an: „In den 20 Jahren ihrer Unabhängigkeit haben es die Länder Zentralasiens weder geschafft, regionale Mechanismen zur Gewährleistung der Sicherheit und zur Lösung von Streitigkeiten und Konflikten zu entwickeln, noch ist es ihnen gelungen, funktionierende Institutionen für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zu schaffen.“²⁵

Selbst innerhalb einer der wichtigsten und am stärksten institutionalisierten Organisationen – der NATO – ist es kein Geheimnis, dass die Verbündeten immer weniger an der Zukunft der NATO interessiert sind. Auch wenn Strei-

22 Zitiert in: Lyudmila Alexandrova, Moscow sees CSTO as reliable screen from western, southern threats, Itar-Tass World, Moskau, 21. Dezember 2011, unter: <http://www.itar-tass.com/en/c39/303243.html>.

23 Dmitri Trenin, Cena voprosa [Unterm Strich], in: Kommersant, 15. Juni 2012, unter: <http://www.kommersant.ru/doc-y/1951056>; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 28. Juni 2012, unter: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-294798820/russia-pundit-views-challenges.html>.

24 Vgl. Viktorija Panfilova, Uzbekistan vozvraščaetsja k ČŠA. Taškent stanovitsja sojuz-nikom Vašingtona v antiiranskoi kampanii [Usbekistan kehrt zu den USA zurück. Taschkent wird Washingtons Verbündeter in der Anti-Iran-Kampagne], in: Nezavisimaja Gazeta, 4. Juli 2012, unter: http://www.ng.ru/cis/2012-07-04/1_uzbekistan.html; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 5. Juli 2012, unter <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-295406852/russian-paper-says-uzbekistan>. Siehe auch Georgi Kovalev/Oleg Gorbunov, NATO pereezžat na sever [Die NATO bewegt sich nach Norden], Politkom.ru, 8. Juni 2012, unter: <http://www.politcom.ru/13980.html>; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 11. Juni 2012, unter: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-292841020/russian-commentary-eyes-impact.html>.

25 Stanislav Pritschin, ŠOS na centralnoaziatskom perekrestke. Političeski spros na region stremitelno rastet [Die SOZ am zentralasiatischen Scheideweg. Der politische Anspruch auf die Region wächst rasant], in: Nezavisimaja Gazeta, 18. Juni 2012, unter: http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/Pressa_Afganistan/2012/0618/165319323/detail.shtml; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 19. Juni 2012, unter: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-293788231/shanghai-bloc-struggle-power.html>.

tigkeiten über die Verteilung der Lasten schon immer ein konstantes Merkmal der Entwicklung der NATO waren, haben die Auswirkungen der Schuldenkrise doch tiefe Wunden hinterlassen (die USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland kürzen ihre Verteidigungshaushalte drastisch), die wohl länger anhalten werden als jede vergleichbare finanzielle Krise in der Geschichte des Bündnisses. Die Heterogenität der Herangehensweisen der NATO-Verbündeten an die neuen Bedrohungen, die beim Gipfeltreffen in Lissabon 2010 identifiziert wurden – von Cyberangriffen über Gefahren im Zusammenhang mit der Energieversorgung bis zum Terrorismus –, ist offensichtlich. Diese Bedrohungen betreffen die Verbündeten auf unterschiedliche Art und Weise und erschweren einen Konsens über ein gemeinsames Vorgehen.

„G3“ als Mechanismus zur strategischen Schadensbegrenzung?

Die doppelte Auswirkung zunehmender Machtverschiebungen und wachsender Interdependenz erzeugt eine unklare Sicherheitslage. Dies zeigt sich besonders deutlich am Fall China. Da sich diese Übergänge „vom Westen zum Rest der Welt“ vollziehen, lohnt sich eine genauere Untersuchung der mehrdeutigen Position Chinas, um die Dynamik der Entwicklungen im Kern der OSZE besser zu verstehen – dem strategischen Dreieck USA-Europa-Russland. Einige Strategieexperten sehen China in einem offenen militärischen und ideologischen Wettbewerb mit den USA, andere sehen es eher so, dass China bei *Global Governance* und strategischer Entscheidungsfindung ganz vorn mit dabei sein will: gleichberechtigt neben den USA, doch in Wirklichkeit weder willens noch in der Lage, eine sinozentrische regionale Ordnung zu schaffen oder gar globale Hegemonie zu erreichen.²⁶ Wieder andere sind der Ansicht, dass sich ein natürlicher und friedlicher historischer Wandel vollzieht, der Spannungen und Reibungspunkte zwischen China als aufsteigender und den Vereinigten Staaten als absteigender Macht mit sich bringt. Wenn wir uns am Kalten Krieg orientieren, würden wir erwarten, dass es zu einer raschen und umfassenden Militarisierung der Rivalität kommt: Die USA erneuern und erweitern ihre Bündnisstrukturen, um China in seine Schranken zu verweisen, während China versucht, dieser Einkreisung zu entgehen.²⁷ Zwar findet ein regionales Wettrüsten statt, das eine zunehmende Strategie des „Integrieren, aber Absichern“ belegt. Jedoch hat China keine

26 „Internationale Kräfte versuchen uns durch ihre Ideologie und Kultur zu verwestlichen und zu spalten. Die internationale Kultur des Westens ist stark, während wir schwach sind. Ihre Hauptziele sind ideologische und kulturelle Bereiche.“ Hu Jintao, Präsident der Volksrepublik China, in: Qiushi („Suche nach Wahrheit“, Zeitschrift der Kommunistischen Partei), 2. Januar 2012, zitiert in: Peter Simpson, Hu Warns of Culture War, in: *Australian Financial Review*, 4. Januar 2012, S. 13.

27 Eine umfassende Definition von „*Soft Balancing*“ des amerikanischen Wissenschaftlers Randall Schweller findet sich bei Thazha V. Paul/James Wirtz/Michel Fortmann (Hrsg.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford, Ca., 2006, S. 3.

Kriegsschiffe entsandt, um seine Öl- und Gasbohrungen sowie seine Interessen an Pipelines in Burma zu schützen, und auch keine U-Boote, um im Golf von Bengalen zu patrouillieren. Auch hat es seine finanzielle Macht nicht genutzt, um die US-Außenpolitik direkt zu beeinflussen. Im Laufe der letzten 30 Jahre hat China eine Wirtschaft aufgebaut, deren Wachstum auf Exporten (von billigen *Low-Tech*-Produkten) beruht, was das dazu geführt hat, dass China in den Welthandel integriert und der größte Besitzer von US-Wertpapieren ist. Die wirtschaftliche Interdependenz mildert Spannungen im heiklen Bereich der Sicherheitsbeziehungen. China plant jedoch, seine Wirtschaft in Zukunft auf der Grundlage eines anderen Wachstumsmodells umzugestalten, das auf Binnenkonsum unter makroökonomischen Bedingungen beruht, die diesen fördern. Dies wiederum hätte Auswirkungen auf den Umfang und die Funktion von Chinas Devisenreserven, die für geopolitische Ziele genutzt werden können. Die Umstrukturierung wird allerdings, wenn überhaupt, erst in zehn bis fünfzehn Jahren stattfinden. Im Moment ist daher zwar ein Mangel an strategischem Vertrauen erkennbar, jedoch keine offene Feindseligkeit. Wie im Bereich der „gegenseitigen gesicherten wirtschaftlichen Zerstörung“ wächst darüber hinaus die Einsicht, dass Machtverschiebungen die gemeinsamen strategischen Schwachstellen (nuklearer Natur sowie in Bezug auf Cyberangriffe und den Weltraum) der Vereinigten Staaten und Chinas (und in geringerem Umfang auch Russlands) vergrößern und so zu gegenseitiger strategischer Zurückhaltung führen werden.²⁸

Im Jahr 2012, dem Jahr des Drachen, bilden Wahlen und Machtverschiebungen in Russland, den Vereinigten Staaten und China einen weiteren potenziell explosiven Aspekt globaler Veränderungen. Wahlen sind traditionell eine Zeit für Schuldzuweisungen und ein starkes Selbstbewusstsein statt für Kompromisse und Entgegenkommen, was die Möglichkeit strategischer Missverständnisse und durch Ungewissheiten vorangetriebener Ereignisse erhöht. Bevor neue Regierungen sich eingearbeitet haben oder bestehende Regierungen bestätigt worden sind, sind kaum neue Initiativen zu erwarten, die langfristig Vertrauen oder Zuversicht aufbauen. Stattdessen konnte 2012 bestenfalls darauf gehofft werden, dass sich der durch das Wahljahr verursachte strategische Schaden in Grenzen hält.

Werden die Vereinigten Staaten und China in der Lage sein, ein gemeinsames strategisches Ziel zu finden, wenn im Oktober/November 2012 neue Regierungschefs ihr Amt angetreten haben bzw. alte Regierungschefs wiedergewählt worden sind? Wird Xi Jinping, der neue chinesische Staatspräsident, im April 2013 nach Washington reisen, um die Beziehungen mit den USA zu erneuern, und anschließend auf die Philippinen, um die Beziehungen mit dem asiatisch-pazifischen Raum zu erneuern? Welcher Rahmen wäre für eine solche Erneuerung notwendig? Zunächst muss ein Mechanismus oder Rahmen geschaffen werden, in dem die strategischen Agenden, auf die man

28 Vgl. David C. Gompert/Phillip C. Saunders, *The Paradox of Power: Sino-American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability*, Washington, D.C., Dezember 2011.

sich geeinigt hat, umgesetzt werden können. Die G3 wurde als inklusiver Mechanismus zur Lastenverteilung konzipiert, in dem gegenseitige Vorteile – und nicht Macht – ausbalanciert werden. Zusammen machen die EU, China und die Vereinigten Staaten 60 Prozent der Weltwirtschaft aus, und ihre komparativen Vorteile ergänzen einander: Die Vereinigten Staaten sind die bedeutendste Militärmacht und der größte Konsument, China verfügt über Kapital und Arbeitskräfte, die EU stellt normative Kraft, fortschrittliche Technik und einen strategischen Puffer zwischen den Vereinigten Staaten und China zur Verfügung. Alle drei sind systemrelevant, und sei es nur, weil sie allesamt zu groß sind, um zu scheitern.

Die G3-Länder stellen *Global Governance* her, die meisten anderen Staaten sind die Empfänger – doch erzeugt diese Gemeinsamkeit auch gemeinsame Interessen? Können China und die Vereinigten Staaten Bereiche identifizieren, in denen eine strategische Zusammenarbeit möglich ist? Afghanistan könnte ein Thema für den strategischen Dialog sein. Jedoch wird das strategische Interesse der USA an Afghanistan und Zentralasien nach dem Abzug ihrer Truppen nachlassen. Ein stagnierendes und zunehmend destabilisiertes Russland ist ein anderer möglicher Gegenstand eines strategischen Dialogs zwischen den USA und China. Aufgrund des Risikos strategischer Fehleinschätzungen ist Russland jedoch ein schwieriges Thema. Auch der Aufstieg Indiens kommt als Thema nicht in Frage. Die anhaltenden Streitigkeiten über die chinesisch-indische Grenze sowie Chinas nichtideologische strategische Partnerschaft mit Pakistan machen Indien bereits zu einem Kontrapunkt zu China. Die Bewahrung der „globalen öffentlichen Güter“ scheint angesichts der normativen Meinungsverschiedenheiten zwischen China und den Vereinigten Staaten über Rechte und Pflichten bezüglich maritimer exklusiver Wirtschaftszonen, der unterschiedlichen Rechtsauffassungen bezüglich geistiger und technologischer Eigentumsrechte und des nicht erklärten Cyberkriegs ebenfalls kein geeignetes Thema zu sein. Außerdem hat jedes Mitglied der Gruppe mit seinen eigenen Trilemmas zu kämpfen. In Peking scheint zwischen Volk, Partei und Militär ein anhaltender Kampf um die strategische Ausrichtung geführt zu werden. In Washington spielt sich dieses Ringen zwischen dem blockierten Kongress, einer Exekutive, deren Position angefochten wird, sowie einer polarisierten Gesellschaft ab, was insgesamt zu Unschlüssigkeit und Lähmung führt. In Brüssel verschleiern der Streit über „mehr“ oder „weniger“ Europa grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten über die angemessene, bezahlbare und akzeptable Ausgewogenheit zwischen Effizienz, Effektivität und Legitimität der Regierungsführung.

Der Umgang mit strategischen Trilemmas

Die internationalen *Governance*-Strukturen, die im letzten halben Jahrhundert relative Stabilität gewährleistet haben, sind nicht mehr intakt. Seit der

Aufklärung im Europa des 18. Jahrhunderts gilt die Vernunft als Leitprinzip eines vom Westen definierten Fortschrittsparadigmas und nicht Gott. In unserem Jahrhundert hat die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 auf die Politik (einschließlich der Außen- und Sicherheitspolitik) des erweiterten „Europas“ – und auch wichtiger OSZE-Teilnehmerstaaten – übergreifen. Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit dieser Krise der Moderne stellen, lauten: Sind die bestehenden wirtschaftlichen und politischen Systeme noch zweckmäßig? Die Antwort scheint zunehmend ein unter Vorbehalt geäußertes und an Bedingungen geknüpftes „Vielleicht“ oder gar ein entschiedenes „Nein“ zu sein. Falls sie nicht mehr zweckmäßig sind, welche Weltordnung wird sich dann voraussichtlich entwickeln?

Dan Rodrik, der Autor von *The Globalization Paradox*, meint, dass ein „grundlegendes politisches Trilemma“ die gegenwärtige Sicherheit und Stabilität prägt. Zwar handle es sich bei Demokratie, Selbstbestimmung und Globalisierung um die wichtigsten gegenwärtigen Dynamiken, doch könnten nur zwei von ihnen gemeinsam und in Harmonie existieren: Wenn das Ziel demokratische Regierungsführung laute, könne sich ein Staat entweder für nationale Souveränität oder Demokratie entscheiden, nicht aber für beides. Eine umfassendere Globalisierung erfordere, dass der demokratische politische Prozess des Staates geopfert wird.²⁹

Der Begriff des Trilemmas ist für die Analyse durchaus nützlich, da er auf die komplexe Natur von Kompromissen zwischen konkurrierenden Ansprüchen, Interessen und Normen hinweist. Dennoch können wir ein größeres Trilemma ausmachen, das für die OSZE-Region bedeutsamer ist. Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen, aber auch der Arabische Frühling zwingen uns, die Annahmen zu hinterfragen, dass demokratische, marktwirtschaftliche Staaten automatisch auch wohlhabend sind, dass sich daraus ein „demokratischer Friede“ ergibt und dass ein solcher Prozess weitgehend linear und unvermeidlich ist. Dieses Verständnis ist in einigen Teilen des OSZE-Gebiets nach wie vor vorhanden. In anderen scheint es sich eher abgenutzt zu haben, während es in wieder anderen Ländern in Frage gestellt und sogar zugunsten von Alternativen abgelehnt wird. Lassen sich die unterschwellig Spannungen und Streitigkeiten innerhalb des OSZE-Gebiets und vielleicht sogar die Lähmungserscheinungen innerhalb der OSZE selber durch ein aufkommendes „Modernisierungs-“ statt durch ein „Globalisierungsparadoxon“ erklären? Heutige Modernisierungsprojekte und -pfade weisen bestimmte immer wiederkehrende wesentliche Merkmale auf, die ihnen Legitimität und somit Nachhaltigkeit verleihen: Demokratie (der auch Selbstbestimmung, Transparenz, Menschenrechte, Freiheit etc. zugeordnet werden), Stabilität (im Sinne von Sicherheit, Frieden etc.) und Wohlstand (durch Wirtschaftswachstum, Märkte etc.). Diese Eigenschaften spiegeln sich in den drei Säulen der OSZE wider: der menschlichen Dimension (Demokratie), der politisch-militärischen

29 Vgl. Dan Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York, N.Y., S. xviii-xix.

Dimension (Stabilität) sowie der Wirtschafts- und Umweltdimension (Wohlstand). In Bezug auf die drei „Körbe“ der OSZE lässt sich ein überzeugendes Narrativ formulieren, in dem sie sich gegenseitig verstärken: „Ein Korb behandelt die Menschenrechte, da es von entscheidender Bedeutung ist, dass die Länder die Rechte ihrer Bürger achten. Ein weiterer Korb betrifft die Sicherheit, da Menschenrechte ein sicheres Land erfordern, das die Sicherheit seiner Bürger gewährleistet. Den dritten Korb bilden Wirtschaft und Umwelt, da ein sicheres Land und Menschenrechte voraussetzen, dass die Bürger wirtschaftliche Chancen haben und die Umwelt, in der wir leben, geachtet wird.“³⁰ Wenn wir uns den OSZE-Raum anschauen, finden wir im Osten Staaten, in denen Stabilität und zunehmender Wohlstand herrschen, wo Demokratie jedoch ein virtuelles Konstrukt ist. Dies wirft die Frage auf, ob demokratische Prozesse und Praktiken in einem Garten aus Stabilität und Wohlstand mit der Zeit wachsen werden. Andere Staaten im Westen sind stabil und demokratisch, verarmen jedoch zunehmend. Die Frage lautet hier, wie lange sie ohne Wohlstand stabil und/oder demokratisch bleiben werden. Die Wahrnehmung, dass Schuldnerdemokratien in Zukunft vermehrt von Autokratien wie China als Kreditgeber abhängig sein werden, verstärkt sich. Entsprechend stellt sich die Frage, ob Demokratien im Vergleich zu staatskapitalistischen oder anderen autoritären politischen Systemen dysfunktional sind. Allerdings sieht sich China – mittlerweile der wichtigste Akteur in Zentralasien und zunehmend auch in anderen Teilen des OSZE-Gebiets – einem eigenen Trilemma gegenüber, das wie eine Zeitbombe tickt. Wenn die Partei und der Staat überleben wollen, muss sich Xi Jinping drei Aufgaben stellen: Er muss die Korruption eindämmen, er muss das Machtmonopol der Kommunistischen Partei bewahren und er muss die Wirtschaft neu ausrichten – statt auf Exporte zu setzen, muss der Konsum im Inland steigen, um die Legitimität des Staates durch seine Wirtschaftsleistung aufrechtzuerhalten. Das Politbüro kann sich um Fortschritte in zwei Bereichen kümmern, aber nicht in allen dreien. Wenn die Partei die Korruption eindämmt und die Wirtschaft neu ausrichtet, wird sie ihr Machtmonopol nicht bewahren können. Wenn sie versucht, die Wirtschaft neu auszurichten und ihr Machtmonopol zu bewahren, wird sie die Korruption nicht eindämmen. Wenn sie die bestehende politische Struktur beibehält und die Korruption akzeptiert, wird sie die Wirtschaft nicht neu ausrichten können. Falls sich Xi Jinping entscheidet, so weiterzumachen wie bisher, d.h. sich einer Antikorruptionsrhetorik bedient, ohne dass es zu grundlegenden Veränderungen kommt, wird seine Aufgabe darin bestehen, die aus dem Trilemma entstehenden wachsenden Spannungen zu beherrschen und die daraus resultierenden sozialen Brandherde in Schach zu halten statt die Probleme zu lösen.

30 The OSCE as a Model for the Middle East, Rede von Hon. Benjamin L. Cardin of Maryland, 2. März 2011, unter: http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=ContentRecords.ViewDetail&ContentRecord_id=424&Region_id=0&Issue_id=0&ContentType=E&ContentRecordType=E&CFID=5204414&CFTOKEN=10388841.

Das Jahr 2012 wird sich als Wendepunkt und Lackmustest dafür erweisen, ob etablierte demokratische, marktwirtschaftliche Staaten innerhalb der OSZE weiterhin Wohlstand und Stabilität werden genießen können. Die Staaten, denen dies nicht gelingt, werden sich mit dem Modernisierungstrilemma auseinandersetzen müssen, von dem das zweite und dritte Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts geprägt sein werden. Wie diese Staaten mit dem Trilemma umgehen, wird die begrenzteren Möglichkeiten anderer OSZE-Staaten beeinflussen, die sich für zwei der drei Ziele Demokratie, Stabilität und Wohlstand entscheiden müssen. Welche Kombination für Staaten und Gesellschaften in der OSZE-Region und über diese hinaus am vorteilhaftesten ist, wird von den unterschiedlichen Vorstellungen davon abhängen, was (dem strategischen Kontext) angemessen, (im gesellschaftlichen Kontext) akzeptabel und (mit Blick auf die materiellen Ressourcen) bezahlbar ist. Die Summe dieser Entscheidungen wird das Wesen der OSZE-Staaten und ihrer Regierungen in den kommenden Jahren ebenso prägen und antreiben wie die OSZE-Agenda mitsamt ihren Prioritäten und Schwerpunkten.