

Wolfgang Zellner

## Das IDEAS-Projekt: ein Beitrag zu einem OSZE-Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen

Wie IDEAS entstand

Auch zwei Jahre nach dem OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010 klingt die Sprache der „Gedenkklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“ noch immer klar, mutig und zukunftsweisend. In dem Dokument bekannten sich die Staats- und Regierungschefs der damals 56 Teilnehmerstaaten erneut zu der „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok [...], deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind“.<sup>1</sup> In Absatz elf fügten sie weitere wichtige Spezifizierungen hinzu: „Diese Sicherheitsgemeinschaft soll in die Lage versetzt werden, die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfolgreich zu bewältigen, und unser bedingungsloses Bekenntnis zu den gemeinsamen OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen in allen drei Dimensionen zur Grundlage haben. Sie soll alle OSZE-Teilnehmerstaaten in der gesamten euroatlantischen und eurasischen Region einen, frei von allem Trennenden, von Konflikten, Einflussbereichen und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau.“

Interessanterweise geht die Entdeckung der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft durch die OSZE mit einer Renaissance dieser Idee in der akademischen Welt einher. Emanuel Adlers und Michael Barnetts bahnbrechendes Buch „*Security Community*“ aus dem Jahr 1998 – eine konstruktivistische Neubestimmung des Grundlagenwerks „*Political Community and the North Atlantic Area*“ von Karl Deutsch und anderen aus dem Jahr 1957 – und spezifischer noch Adlers Essay über „*The OSCE's security community-building model*“ haben einen ganzen Kosmos breiteren konzeptionellen Denkens über euroatlantische und eurasische Sicherheit eröffnet, der politisch immer noch weitgehend ungenutzt ist.<sup>2</sup> Ein weiterer wichtiger Beitrag zu dieser Denkschule ist Charles Kupchans 2010 erschienenes Buch „*How Enemies Become*

- 
- 1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz 1, unter: <http://www.osce.org/de/cio/74988>.
  - 2 Emanuel Adler/Michael Barnett (Hrsg.), *Security Communities*, Cambridge 1998; Emanuel Adler, *Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model*, in: ebenda, S. 119-160; Karl W. Deutsch/Sidney A. Burrell/Robert A. Kann/Maurice Lee, Jr./Martin Lichterman/Raymond E. Lindgren/Francis L. Loewenheim/Richard W. Van Wagenen, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, New York 1957.

*Friends*“.<sup>3</sup> Vergleicht man die Art und Weise, in der die politische und die akademische *Community* das Thema Sicherheitsgemeinschaften behandelt haben, fallen vor allem zwei Dinge ins Auge: Erstens beginnt der wissenschaftliche Diskurs ein Jahrzehnt früher als der politische. Und zweitens entstanden beide Diskurse erst zu einem Zeitpunkt, als die politischen Bedingungen für die Schaffung einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft deutlich schlechter waren als zu Beginn der 1990er Jahre. Die Geschichte wird zeigen, was dies für die Chancen bedeutet, diese große Vision eines Tages Wirklichkeit werden zu lassen.

Die Idee einer Sicherheitsgemeinschaft ist eine Vorstellung, die Staaten und Gesellschaften eine Orientierungshilfe bieten *kann*, zu einer Zeit, in der sie fast ihre gesamte Energie für kurzfristiges Krisenmanagement aufwenden. Die Botschaft von Astana ist jedoch bislang in den meisten Hauptstädten noch nicht richtig angekommen. Selbst innerhalb der OSZE wurde sie 2011 nicht ernsthaft diskutiert. Das war der Ausgangspunkt für IDEAS – die Initiative zur Entwicklung einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft (*Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community*), ein gemeinsames Projekt des Zentrums für OSZE-Forschung (*Centre for OSCE Research*, CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), der Stiftung für Strategische Forschung (*Fondation pour la Recherche Stratégique*, FRS) in Paris, des Polnischen Instituts für Internationale Angelegenheiten (*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, PISM) und des Moskauer Staatlichen Instituts für Internationale Beziehungen des russischen Außenministeriums – Universität (*Moskovski gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošeni MID Rossii*, MGIMO *Universitet*). Unsere Hauptsorge war, dass das ungenutzte Verstärkenlassen einer solch mutigen Vision wie der einer Sicherheitsgemeinschaft nicht nur eine verpasste Chance darstellen, sondern auch die Verlässlichkeit der OSZE als einziger gesamteuropäischer Sicherheitsorganisation untergraben würde.

Dass wir in dieser Situation die Unterstützung der Außenminister Deutschlands, Frankreichs, Polens und der Russischen Föderation erhielten, bedeutete einen großen Schritt nach vorn. Am 6. Dezember 2011 erklärten sie: „Die vier Minister haben vier wissenschaftliche Institute gebeten, 2012 vier Workshops in Berlin, Warschau, Paris und Moskau zu organisieren. Diese Workshops sollen die Diskussion über den künftigen Charakter einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft voranbringen. Die Institute sind aufgefordert, ihren Abschlussbericht und ihre Empfehlungen im Herbst 2012 in Wien allen OSZE-Teilnehmerstaaten vorzustellen.“<sup>4</sup>

---

3 Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends. The Sources of Stable Peace*, Princeton 2010.

4 Joint Communiqué, Vilnius, 6 Dec 2011, Ministers of Germany, France, Poland and Russia launch a scientific network to pave the way for a Security Community in the OSCE area, MC.DEL/16/11, 6. Dezember 2011 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

### *Warum dieses Format?*

Wir haben das IDEAS-Projekt immer als Beitrag zu einem Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen verstanden, wie es OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier in seiner ersten Rede in seiner neuen Funktion im Ständigen Rat am 4. Juli 2011 vorgeschlagen hatte:

„Ich denke, wir sollten die Schaffung eines Netzwerks wissenschaftlicher Einrichtungen prüfen, von Kompetenzzentren, die schwerpunktmäßig über Themen forschen, die auf der Agenda der OSZE stehen. Hierfür gibt es exzellente Beispiele, wie etwa das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) an der Universität Hamburg. Jeder Teilnehmerstaat würde einen Ansprechpartner für dieses Netzwerk benennen und damit für geographische Ausgewogenheit sorgen. Das Ziel wäre, die Sichtbarkeit der OSZE in jedem der Teilnehmerstaaten zu erhöhen, Debatten über die euroatlantische und eurasische Sicherheit anzuregen, Ideen und Initiativen hierzu zu entwickeln, die die OSZE aufgreifen kann, und, was besonders wichtig ist, uns dabei zu helfen, wieder in engeren Kontakt zur Zivilgesellschaft zu treten.“<sup>5</sup>

Zugleich war aber auch klar, dass wir mit einem kleineren Kreis von Beteiligten beginnen müssten, wenn wir noch im Jahr 2012 eine erste Studie zur Idee einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft fertigstellen wollten. Zum Ausgangsformat gab es zahlreiche Ideen. Ich erinnere mich, dass ich ein etwas breiteres Format mit sechs oder sieben Beteiligten vorgezogen hätte; schließlich ließ ich mich jedoch von Kollegen davon überzeugen, dass es zu schwierig gewesen wäre, in der uns zur Verfügung stehenden Zeit sechs oder sieben Institute unter einen Hut zu bringen. Wir kombinierten daher zwei bereits bestehende Formate – das Weimarer Dreieck, das sich aus Frankreich, Deutschland und Polen zusammensetzt, und das jüngere Dreieck aus Deutschland, Polen und Russland – damit hatten wir die vier IDEAS-Teilnehmer. Es war allerdings von vornherein klar, dass es sich bei dieser Konstellation um eine Interimslösung auf dem Weg zu einem breiteren Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen handelte.

### *Die Konzeption der Workshops*

Das IDEAS-Projekt begann mit vier Workshops in Berlin (März), Warschau (Mai), Paris (Juni) und Moskau (Juli). Der Bericht der vier Institute sollte sich auf eine möglichst breite Diskussion stützen. Die vier Workshops wurden daher nach zwei Gesichtspunkten ausgerichtet: Zwar befassten sich alle-

---

5 OSCE, Special PC, OSCE Secretary General Lamberto Zannier, Remarks in response to the „welcome“ by Delegations, 4. Juli 2011, S. 5.

samt mit der grundsätzlichen Frage nach den Kernelementen einer Sicherheitsgemeinschaft, darüber hinaus waren sie jedoch jeweils verschiedenen Arbeitsfeldern gewidmet: Rüstungskontrolle in Berlin, subregionale Konflikte in Warschau, transnationale Bedrohungen und Herausforderungen in Paris und allen drei Themen zusammen in Moskau. Die Workshops richteten sich auch an unterschiedliche Zielgruppen. Während an allen Workshops OSZE-Vertreter aus dem Wiener Hauptquartier und Repräsentanten des Gastgeberlandes teilnahmen, richtete sich der Workshop in Berlin zusätzlich vor allem an Teilnehmer aus den USA, nach Warschau waren hauptsächlich Teilnehmer aus Mitteleuropa, nach Paris in erster Linie Teilnehmer aus Westeuropa eingeladen; Moskau schließlich wartete mit einem repräsentativen Panel russischer Teilnehmer auf.

Obwohl die Teilnehmerzahl eines Workshops natürlich begrenzt ist – der Berliner Workshop kann mit etwas mehr als 100 Teilnehmern gerade noch als „Workshop“ bezeichnet werden –, war es die erklärte Absicht, die Treffen so offen und inklusiv wie möglich zu gestalten. Daher standen alle Workshops zumindest einem Vertreter aus jedem Teilnehmerstaat offen. Tatsächlich nahmen vor allem an den Workshops in Berlin und Moskau rund zwei Dutzend Botschafter aus Wien teil. Darüber hinaus hatte der irische Amtierende Vorsitzende Botschafter Lars-Erik Lundin zu seinem persönlichen Beauftragten für die IDEAS-Workshop-Serie ernannt; eine Repräsentantin des OSZE-Generalsekretärs war ebenfalls bei jeder der Veranstaltungen anwesend.

Jeder Workshop wurde von einem hochrangigen Vertreter des Außenministeriums des Gastgeberlandes eröffnet. In Deutschland übernahm dies Außenminister Guido Westerwelle, in Warschau der stellvertretende Außenminister Boguslaw Winid, in Paris der stellvertretende Generaldirektor für politische Angelegenheiten und Sicherheitsfragen im französischen Außenministerium Pierre Cochard und in Moskau der stellvertretende Außenminister Alexander Gruschko. Weitere erfahrene Persönlichkeiten bereicherten die Diskussion, darunter der ehemalige russische Außenminister Igor Iwanow (in Moskau), der stellvertretende NATO-Generalsekretär Jamie Shea (in Paris), der ehemalige polnische Außenminister Adam Daniel Rotfeld (in Warschau) und der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages Ruprecht Polenz (in Berlin). Darüber hinaus hatten die Mitglieder des IDEAS-Teams in der jeweiligen Hauptstadt Gelegenheit, Interviews mit hochrangigen Vertretern des Außen- und des Verteidigungsministeriums sowie mit Parlamentsabgeordneten zu führen.

Alles in allem vermittelten die vier Workshops einen guten Überblick über den Stand der Diskussion über eine Sicherheitsgemeinschaft und damit verbundene Fragen. Allerdings blieben die Debatten fast immer in den Grenzen bereits bestehender Diskurse, und es gelang nicht, neue zu eröffnen. Damit wurde deutlich, dass die Ergebnisse der Workshops nicht die einzige Grund-

lage für den Bericht sein konnten, sondern dass zusätzliche Ideen aus den vier Instituten kommen mussten.

### *Was der IDEAS-Bericht nicht sein sollte*

Bevor das IDEAS-Team mit der Arbeit an dem Bericht begann, wurde diskutiert, was der Bericht *nicht werden sollte*. Zunächst einmal – und darauf konnte man sich rasch einigen – sollte der Bericht kein völlig utopisches Schriftstück werden, das sich darin ergeht, wie wundervoll und friedlich das Leben eines schönen Tages in einer voll entwickelten Sicherheitsgemeinschaft wäre. Ebenso wurde ein zu pragmatischer Ansatz, der weitreichende und kühnere Perspektiven gar nicht erst diskutierte, ausgeschlossen. Auch Formulierungen gegenüber, die für statische Konzepte standen, waren wir skeptisch. Die berühmte „europäische Sicherheitsarchitektur“ ist hierfür sicher das bekannteste Beispiel. Der häufig verwendete Begriff „Roadmap“, der suggeriert, dass sowohl das Ziel als auch der Weg dorthin bereits bestens bekannt seien, ist ein anderes. Auch der Begriff der „Gründung“ einer Sicherheitsgemeinschaft als bewusster Willensakt wurde vehement abgelehnt. Wir versuchten stattdessen in Begriffen zu denken, die offene und noch ungewisse Prozesse widerspiegeln. Der Begriff „strategische Ungewissheit“ wurde hierfür später zu einem Schlüsselbegriff. Und schließlich standen wir auch noch vor einem Dilemma: In einer Reihe von Gesprächen war deutlich geworden, dass es zwei Gruppen mit entgegengesetzten Erwartungen gab: Die eine verlangte konkrete Vorschläge und Empfehlungen, die der OSZE nutzen sollten. Ein solcher Bericht müsste sich eng an OSZE-Fragen anlehnen. Vertreter der anderen Gruppe hingegen hielten einen Bericht, der sich auf OSZE-Fragen beschränkte, für überflüssig und irrelevant.

### *Der IDEAS-Bericht – Hauptüberlegungen und Schlüsselfragen*

Angesichts der Tatsache, dass es zwei Zielgruppen gab, die beide in irgendeiner Weise bedient werden mussten, beschlossen wir, den Bericht in zwei Teile zu untergliedern: einen allgemeinen, analytischen Abschnitt, der weit über die OSZE hinausgeht und die Organisation lediglich als Teil eines größeren Ganzen behandelt (Kapitel 1-4), und einen zweiten mit konkreten Empfehlungen zu der Frage, was die OSZE zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft beitragen kann (Kapitel 5).

Im analytischen Teil behandelten wir vier unterschiedliche, aber eng miteinander zusammenhängende Themenbereiche: die Vision einer Sicherheitsgemeinschaft (oder, nüchterner ausgedrückt, die „Kernelemente“ des angestrebten Ziels), Argumente, warum die OSZE-Staaten von einer solchen Sicherheitsgemeinschaft profitieren würden, eine Analyse von Entwicklungen

im OSZE-Raum mit Schwerpunkt auf den letzten zehn Jahren und schließlich einen Dekalog von Leitlinien für eine Strategie auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft.

### *Die Vision einer Sicherheitsgemeinschaft*

Die Formulierung dieses Kurzkapitels war, auch wenn es nicht viel länger als eine Seite ist, keineswegs der einfachste Teil des gesamten Unterfangens. Es besteht aus einer Arbeitsdefinition einer Sicherheitsgemeinschaft sowie einigen zusätzlichen Qualifizierungen. Die Definition lautet:

„Der vorliegende Bericht beruht auf dem Verständnis, dass eine Sicherheitsgemeinschaft für eine Gemeinschaft von Staaten und Gesellschaften steht, deren Werte, Sozialordnungen und Identitäten in einem Maße konvergieren, dass Krieg zwischen ihnen undenkbar wird. Eine Sicherheitsgemeinschaft bedeutet stabilen und dauerhaften Frieden zwischen Staaten und innerhalb von Gesellschaften, ohne Zonen unterschiedlicher Sicherheit, unabhängig davon, ob einzelne Staaten Bündnissen angehören oder nicht.“<sup>6</sup>

Diese Definition enthält bereits den Gedanken der „Konvergenz“, einen der Schlüsselbegriffe des Berichts. Es gibt nur wenige zusätzliche Spezifizierungen, diese sind jedoch essenziell. Eine wichtige Erkenntnis ist, dass es „ganz unterschiedliche – sogar gegensätzliche“ Vorstellungen davon gibt, welches die wichtigsten Elemente einer Sicherheitsgemeinschaft sind – ob es dabei nun um Werte oder sogenannte „harte Sicherheitsfragen“ geht. Wir erachteten es als notwendig, dass all diese Elemente und Wahrnehmungen in den Prozess zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft Eingang finden. Der Prozesscharakter – langfristig und ergebnisoffen – ist eine zweite wichtige Bedingung. Es schließt die Möglichkeit aus, dass eine Sicherheitsgemeinschaft durch einen einmaligen Gründungsakt geschaffen wird. Eine dritte Voraussetzung ist, dass eine „Sicherheitsgemeinschaft kein Bündnis ist, das sich gegen irgendeinen außenstehenden Staat oder irgendein Bündnis richtet“.<sup>7</sup> Das ist wichtig, denn ein Teil der wissenschaftlichen Literatur setzt den Begriff der Sicherheitsgemeinschaft mit Militärbündnissen wie beispielsweise der NATO gleich. Und schließlich war es entscheidend zu betonen, dass „der Prozess zum Aufbau einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft über die OSZE hinausgeht“<sup>8</sup> oder wie es in der Zusammenfassung noch pointierter heißt: „Der Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft im OSZE-

---

6 Wolfgang Zellner (co-ordinator)/Yves Boyer/Frank Evers/Isabelle Facon/Camille Grand/ Ulrich Kühn/Lukasz Kulesa/Andrei Zagorski, *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality*, Hamburg/Paris/Moskau/Warschau 2012, abgedruckt in diesem Band, S. 451-475, hier: S. 455-456.

7 Ebenda, S. 456.

8 Ebenda.

Gebiet kann nicht allein der OSZE überlassen werden.“<sup>9</sup> Solche Voraussetzungen mögen simpel erscheinen. Als Ausgangsvoraussetzungen sind sie jedoch entscheidend für die gesamte weitere Argumentation.

#### *Argumente für eine Sicherheitsgemeinschaft*

Dieser Abschnitt – der kürzeste im ganzen Bericht – gehörte eindeutig zu den schwierigsten Kapiteln und erforderte umfangreiche Diskussionen. Das lag nicht etwa daran, dass es keine guten Argumente für eine Sicherheitsgemeinschaft gäbe; die Schwierigkeit bestand vielmehr darin, diese Argumente so zu formulieren, dass sie für alle OSZE-Staaten gelten. Die Bandbreite der OSZE-Staaten ist nicht nur geographisch, sondern auch hinsichtlich ihrer Denkweisen so groß, dass es schwierig ist, ihre unterschiedlichen Interessen und Identitäten im Rahmen eines einzigen Konzepts zusammenzubringen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die „gemeinsame europäische Identität“ („*shared identity of europeanness*“),<sup>10</sup> ein Ausdruck, den wir erst nach langen Diskussionen in den Text aufgenommen haben. Es bleibt jedoch die Frage, wie weit er z.B. die kasachische, tadschikische oder gar die kanadische Identität abdecken kann. Dasselbe gilt auch für eher reale Interessen: Verschiedene Staaten in unterschiedlichen Regionen des OSZE-Gebiets haben unterschiedliche strategische Optionen, die an Nachbarregionen der OSZE gebunden sind. Das Verhältnis zwischen diesen Optionen und dem Ziel einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft ist komplex. Diese Art strategischer Ungewissheit macht es unmöglich vorherzusehen, wie sich eine Sicherheitsgemeinschaft entwickeln könnte. Diese Frage kann nur in Form von graduellen und bedingten Prozessen wachsender Konvergenz behandelt werden.

#### *Analyse von Entwicklungen im OSZE-Raum*

Zwei Hauptgefahren lauerten in diesem entscheidenden Kapitel des Berichts: ein zu rosiges Bild von der Lage zu zeichnen und – was unter Intellektuellen eher *en vogue* ist – eine zu pessimistische Sicht der Dinge. Eine ausgewogene Lageanalyse wird schon allein durch die Natur der Erinnerung erschwert: Aktuelle Ereignisse sind im Gedächtnis wesentlich präsenter als frühere Entwicklungen, die das Gesamtbild möglicherweise viel stärker geprägt haben. Daher bot es sich an, das Kapitel „Entwicklungen im OSZE-Raum“ mit einigen sehr grundlegenden Aussagen zu beginnen, die nicht jeden Tag gemacht werden: „Die größte Errungenschaft der beiden letzten Jahrzehnte ist, dass ein großer Krieg in Europa zwischen Staaten und Bündnissen – die allgegenwärtige Bedrohung in der Zeit der Ost-West-Konfrontation – undenkbar

---

9 Ebenda, S. 453.

10 Ebenda, S. 456.

geworden ist.“<sup>11</sup> Wir vertraten darüber hinaus die Ansicht, dass „innerhalb des OSZE-Raums keine antagonistischen oder schwerwiegenden ideologische Trennlinien mehr bestehen“.<sup>12</sup> Mit anderen Worten: Wie mögen alle möglichen Auseinandersetzungen und Konflikte haben, sie alle sind jedoch – zumindest im Prinzip – lösbar.

Von dieser Ausgangsüberlegung kamen wir logischerweise auf drei Felder, auf denen sich im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte Konvergenzen zwischen den OSZE-Staaten herausgebildet haben: Erstens konstatierten wir einen „bemerkenswerten Prozess normativer Konvergenz“<sup>13</sup> trotz einer Reihe von Problemen bei der Implementierung. Diese Aussage wurde kritisiert, da die Implementierung von Verpflichtungen der Schlüsselaspekt der normativen Dimension ist. Ohne die Relevanz der tatsächlichen Umsetzung von Normen zu unterschätzen, möchte ich doch einen anderen Aspekt des normativen Regimes der OSZE hervorheben, der unser Argument stützt. Hier geht es um die Tatsache, dass der normative *Acquis* der OSZE der einzig maßgebliche ist; kein anderes normatives Projekt kann ihm das Wasser reichen – sei es der Kommunismus, die Scharia, „asiatische Werte“ oder was auch immer. Solange alle Staaten sich zu diesen Werten bekennen, können diese eine gewisse normative Hegemonie selbst dann aufrechterhalten, wenn die Umsetzung dieser Normen ungleichmäßig ist (und in gewissen Bereichen gar nicht stattfindet). Der zweite bemerkenswerte Konvergenzbereich – „Konvergenz [...] die aus der Mitgliedschaft einer wachsenden Zahl von Staaten in oder ihrer Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen resultiert“<sup>14</sup> – ist von entscheidender Bedeutung, da seine logische Konsequenz lautet, dass jeder Schritt in Richtung einer Sicherheitsgemeinschaft ein Prozess von Interaktion und Kooperation zwischen vielen Organisationen und keine Angelegenheit allein der OSZE ist. Und schließlich stellten wir einen Trend zur Konvergenz bei der Kooperation zu transnationalen Bedrohungen fest – eine häufige Beobachtung im Zuge der Routinearbeit der OSZE.

Die andere Seite der Medaille betrifft die wachsende Zahl wohlbekannter Divergenzen, die insbesondere im Laufe des letzten Jahrzehnts entstanden sind; sie reichen von ungelösten subregionalen Konflikten und der Stagnation bei der Rüstungskontrolle über Defizite bei der Achtung der Menschenrechte und der Einhaltung anderer Verpflichtungen der menschlichen Dimension bis hin zu der Tendenz zu einer neuen institutionellen Kluft zwischen Integrationsnetzwerken in West und Ost. Besonders besorgniserregend ist, dass diese Streitigkeiten nicht auf Einzelfragen begrenzt sind, sondern zu einer Wiederbelebung des Sicherheitsdilemmas und des Nullsummenspiel-Denkens geführt haben. Daher ist die „gegenwärtige Lage im OSZE-Raum mehrdeutig. Fortschritte auf dem Weg zu größerer Konvergenz gehen einher mit Diver-

---

11 Ebenda, S. 457.

12 Ebenda.

13 Ebenda, S. 458.

14 Ebenda.

genzen, die gemeinsames Handeln verhindern. Die Hauptdivergenz ist politischer Natur und betrifft einen Mangel an einheitlichen Politikansätzen gegenüber vielen Fragen in unterschiedlichen Bereichen.<sup>15</sup> Der erste Schritt auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft muss daher die Rückkehr zu einer praktischen kooperativen Sicherheitspolitik sein.

#### *Leitlinien für eine Strategie hin zu einer Sicherheitsgemeinschaft*

Es ist zwar nicht möglich, eine detaillierte Strategie dafür zu entwerfen, wie eine Sicherheitsgemeinschaft geschaffen werden kann – das Ziel ist zu fern und die Unsicherheiten auf dem Weg dorthin sind zu groß –, man kann jedoch einige Prinzipien formulieren, die bei dem Versuch, sich diesem Ziel zu nähern, von Nutzen sein können. Das erste, das wir aufgeführt haben, ist, dass der Glaube an (wirtschaftliche) Interdependenz nicht ausreicht. Es müssen vielmehr politische Maßnahmen ergriffen werden, um politische Ziele zu erreichen. Das klingt einfach – und ist es auch –, wird aber häufig aufgrund eines übersteigerten Glaubens an die förderliche Auswirkung der Interdependenz ignoriert.

Zwei weitere Prinzipien beziehen sich auf die Notwendigkeit, langfristig Übereinstimmungen zu erhöhen und Divergenzen abzubauen, sowie auf die Tatsache, dass die Aufrechterhaltung dieses Prozesses wichtiger ist als schnelle Lösungen. Dies heißt auch, dass „die Aufgabe nicht darin besteht, den *Status quo* zu bewahren, sondern vielmehr darin, einen Prozess ständigen Wandels am Laufen zu halten“.<sup>16</sup> Das zielt auf die Status-quo-Fixierung eines großen Teils der gegenwärtigen Politik, die auf den ersten Blick einfacher zu sein scheint – ist der Status quo doch etwas Bekanntes –, sie erschwert es jedoch, sich der Zukunft, deren Elemente noch weitgehend unbekannt sind, zuzuwenden.

Zwei weitere Prinzipien betreffen wiederum die Notwendigkeit, so viele Themen wie möglich zu bearbeiten und sich *nicht* auf die sogenannten bahnbrechenden Fragen („*game changer*“) zu beschränken – Schlüsselfragen, von denen man annimmt, dass sie die gesamte Konfliktkonstellation verändern. Das „*Game-changer*-Syndrom“ steht für den Wunsch, die Komplexität einer Situation zu reduzieren, indem man sich auf ein oder zwei Themen konzentriert. Manchmal bringt das Erfolge. Es birgt jedoch auch die Gefahr, dass das zentrale Anliegen zum Störfaktor wird, wenn es nicht gelöst wird.

Ein weiterer Schlüssel zum Erfolg besteht darin, den richtigen Mix aus Elementen der alten Agenda aus dem Kalten Krieg und neuen Aufgaben, die sich aus aktuellen Bedrohungen und Herausforderungen ergeben, zu finden. Einige Beobachter sind der Ansicht, dass der Grund für den mäßigen Erfolg des „Neustarts“ in den russisch-amerikanischen Beziehungen die Tatsache war,

---

15 Ebenda, S. 461.

16 Ebenda, S. 462 (Hervorhebung im Original).

dass er sich hauptsächlich auf Elemente der alten Agenda konzentriert hat. Andererseits sind noch viele „Altlasten“ ungelöst, sodass man sich auch weiterhin mit ihnen befassen muss.

Schließlich schlugen wir zwei Prinzipien vor, die mit Denkweisen zu tun haben und mit der Notwendigkeit, diese Fragen aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten. Eines lautet, dass Probleme „entsicherheitlicht“ und sogar entpolitisiert werden müssen. Ein weiteres besteht im aktiven Engagement nicht nur der Staaten, sondern auch gesellschaftlicher Gruppen wie z.B. Religionsgemeinschaften, Wissenschafts- und Wirtschaftsverbände.

Politische Leitlinien dieser Art sind notwendigerweise allgemeiner Natur. Man wird jedoch möglicherweise feststellen, dass Erfolg oder Scheitern konkreter Prozesse häufig davon abhängt, ob diese (oder andere) Prinzipien angewendet wurden oder nicht.

#### *Was kann die OSZE zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft beitragen?*

Ich werde hier nicht die Empfehlungen des IDEAS-Projekts an die OSZE im Einzelnen beschreiben. Die meisten von uns vorgeschlagenen Elemente wurden von Zeit zu Zeit in der OSZE-Gemeinschaft diskutiert – häufig ohne dass Einvernehmen erzielt wurde. Maßgeblich ist also nicht unbedingt, dass sie neu sind, sondern dass man einen Konsens über ihre Umsetzung erreicht. Rückkehr zu wirksamer Rüstungskontrolle, Lösung der Langzeitkonflikte, Unterstützung von Stabilität in Zentralasien und Afghanistan sowie die Bekämpfung transnationaler Bedrohungen sind bekannte Herausforderungen. Versöhnung zwischen Staaten und Gesellschaften zu fördern, war in den vergangenen beiden Jahrzehnten ein Element vieler OSZE-Aktivitäten, es könnte jedoch noch konzentrierter erfolgen.

Innovativere Vorschläge beziehen sich auf die menschliche Dimension, nämlich die Verbesserung der Wirksamkeit der Veranstaltungen der OSZE zur menschlichen Dimension und die Aufnahme eines Dialogs mit muslimischen Gemeinschaften. Letzterer wurde innerhalb des IDEAS-Teams äußerst kontrovers diskutiert und die Meinungen darüber, ob die OSZE in diesem Bereich eine nützliche Rolle spielen könnte, gingen auseinander. Und natürlich erklärten wir unsere Bereitschaft, uns an der Schaffung eines OSZE-Netzwerks wissenschaftlicher Einrichtungen zu beteiligen.

#### *Die Aufnahme des IDEAS-Berichts in Wien, Astana und Brüssel*

Auf Einladung von Botschafter Eoin O’Leary, dem Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden in Wien, nahmen die vier Institute die Gelegenheit wahr, den IDEAS-Bericht auf einem informellen Botschaftertreffen am 23. Oktober 2012 in der Wiener Hofburg vorzustellen.

Der Bericht wurde allgemein sehr positiv aufgenommen. Ein Botschafter nannte ihn eine „zukunftsweisende und pragmatische solide Arbeit“ und begrüßte vor allem den Abschnitt über die Schaffung eines wissenschaftlichen Netzwerks. Ein weiterer sprach sich ebenfalls dafür aus, die Erweiterung des Netzwerks zu unterstützen. Ein dritter Botschafter verwies darauf, dass der Bericht die Bedeutung von *Track-II*-Initiativen zeige und nach Folgemaßnahmen unter Einbeziehung weiterer *Think Tanks* verlange. Er äußerte aber auch Zweifel an der Aufnahme eines Dialogs mit Muslimen. Wieder ein anderer dankte den vier Instituten für den eindrucksvollen Bericht. Es gab jedoch auch Kritik. Ein Botschafter stellte in Frage, ob wir wirklich eine normative Konvergenz erreicht haben. Auf Zurückhaltung stieß auch die Berufung auf eine gemeinsame europäische Identität, man solle sich lieber zur Vielfalt von Identitäten bekennen. Derselbe Redner, der dieses Argument vorbrachte, meinte auch eine Tendenz zum Nachteil der menschlichen Dimension zu erkennen. Und schließlich erklärte ein Teilnehmer, NGOs seien die grundsätzlichen Anliegen der OSZE nicht bekannt. Insgesamt ergriffen 16 Botschafter das Wort. Am selben Tag präsentierte Ulrich Kühn, wissenschaftlicher Mitarbeiter am CORE, den IDEAS-Bericht auf der gemeinsam vom Außenministerium der Republik Kasachstan, dem OSZE-Zentrum in Astana und dem Kasachischen Institut für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan (KasISS) in Almaty veranstalteten Konferenz „*The OSCE Astana Declaration: Towards a Security Community*“.

Am 18. Dezember stellten die Institute ihren Bericht schließlich vor dem Euro-Atlantischen-Partnerschaftsrat (EAPR) im NATO-Hauptquartier in Brüssel vor. Zwar war die Aufnahme insgesamt genauso positiv wie in Wien und die Notwendigkeit, verstärkt mit *Think Tanks* zusammenzuarbeiten, wurde ebenfalls unterstrichen; es wurden aber auch viele Fragen zum Bericht und zu seiner Entstehung gestellt: Welche Rolle könnten die NATO und der EAPR in derartigen Debatten spielen? Wie wurde der Bericht von der OSZE aufgenommen? Welches gemeinsame Verständnis von Zivilgesellschaft und NGOs haben die Autoren? Welche persönlichen Erfahrungen haben die Verfasser gemacht und welche Lehren haben sie gezogen? In welchen Punkten waren sie sich nicht einig? In einer offenen Atmosphäre versuchten Lukasz Kulesa (PISM), Wolfgang Zellner (CORE) und Andrei Zagorski (MGIMO), der per Videokonferenz aus Moskau zugeschaltet war, alle Fragen zu beantworten.

Vertreter der vier Institute planen für Anfang 2013 ein Treffen, auf dem darüber diskutiert werden soll, in welcher Form und mit welchen Themen IDEAS fortgesetzt werden kann. Es herrscht bereits Einigkeit darüber, dass die Zahl der beteiligten Institute erheblich erweitert werden soll.