

*Adam Daniel Rotfeld**

Eine euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft: eine neue Rolle für die OSZE

Eine Welt im Wandel

In seinem kürzlich erschienenen Buch merkt Zbigniew Brzezinski an, dass Probleme des menschlichen Überlebens heute erstmals in der Geschichte schwerer wiegen als traditionelle internationale Konflikte.¹ Obwohl diese Analyse zutreffend ist, möchte ich hinzufügen, dass auch innerstaatliche Probleme und Konflikte schwerer wiegen als traditionelle Kriege und Konflikte zwischen den Staaten.

Die internationale Sicherheitslandschaft hat sich in den letzten 25 Jahren radikal verändert. Doch die Profile der multilateralen internationalen Sicherheitsinstitutionen sind im Kern dieselben geblieben.

Die Veränderungen, die die Welt neu gestaltet haben, sind fundamental. Die einander gegenüberstehenden Blöcke und die damit verbundene Dichotomie, die geopolitisch als Ost-West-Gegensatz zum Ausdruck kam, sind verschwunden. Die Trennlinie zwischen den Blöcken, die mitten durch Europa verlief und durch die Berliner Mauer symbolisiert wurde, existiert nicht mehr. Dadurch, dass diese Spaltung überwunden wurde, hat sich die Wahrscheinlichkeit eines Atomkriegs verringert. Nichtmilitärische und menschliche Aspekte der Sicherheit, d.h. humanitäre, wirtschaftliche, ökologische, zivilisatorische und kulturelle Aspekte, haben an Bedeutung gewonnen. Weder Washington noch Moskau – die einst die bipolare Welt regierten – können als Zentrum politischer, ideologischer, wirtschaftlicher oder militärischer Vorherrschaft angesehen werden. Es gibt keine Hegemonien mehr auf der Welt, die über die globale oder regionale Sicherheit entscheiden können. In der euroatlantischen und eurasischen OSZE-Region finden gleichzeitig Demokratisierungsprozesse innerhalb von Staaten und Prozesse der Diversifizierung von Macht zwischen ihnen statt.

Die Liste der Veränderungen ist jedoch noch viel länger. Seit der Auflösung des Warschauer Pakts und des Zusammenbruchs der Sowjetunion ist eine neue Generation von Europäern und Amerikanern aufgewachsen. Für diese Generation ist die bipolare Welt eine Episode der Vergangenheit. Menschen, die sich nicht an den Kalten Krieg erinnern können – vom Zweiten Weltkrieg ganz zu schweigen – sind heute Mitte zwanzig oder in den Dreißigern.

* Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um einen Vortrag, der anlässlich einer OSZE-Botschafterklausur, die vom 2.-4. Mai 2013 in Krems in der Nähe von Wien stattfand, gehalten wurde.

1 Vgl. Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York 2012, S. 1.

Es lohnt sich, all dies im Hinterkopf zu haben – z.B. weil wir aus dieser Perspektive den Stellenwert, die Rolle und die Bedeutung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) besser verstehen können, die 1975 unterzeichnet wurde. Die Konferenz begründete den Prozess der friedlichen Überwindung der Teilung Europas.

Die Welt war damals eine andere. Europa war anders. Die Welt war statisch, ausgerichtet auf den Schutz und die Bewahrung des Status quo. Es gibt viele Gründe, warum die Überwindung der Teilung friedlich verlief. Der wichtigste davon war, dass das totalitäre Ein-Parteien-System in Mittel- und Osteuropa seine inneren Antriebskräfte verbraucht hatte. Das System wurde von innenpolitischen Faktoren zu Fall gebracht – von gesellschaftlichen Kräften wie der millionenstarken *Solidarność*-Bewegung in Polen und der Politik der Glasnost und der Perestrojka, die Michail Gorbatschow in der Sowjetunion ins Leben gerufen hatte. Auch die im Rahmen des in Helsinki begründeten Prozesses verhandelten Prinzipien und Standards und die in der KSZE-Schlussakte vereinbarten Institutionen leisteten einen wichtigen Beitrag zu der friedlichen Umwandlung des Systems.

Das statische Gleichgewicht der Kräfte

Historisch gesehen ergaben sich grundlegende Veränderungen des Systems internationaler Sicherheit in der Regel aus großen Kriegen: Die Sieger zwangen den Verlierern ihre Regeln auf. So geschehen nach den Napoleonischen Kriegen, als 1815 beim Wiener Kongress auf Initiative des österreichischen Außenministers und späteren Staatskanzlers Klemens von Metternich und des britischen Außenministers Lord Castlereagh das Fundament für das „Konzert der europäischen Mächte“ und die Heilige Allianz gelegt wurde, die zusammen über mehrere Generationen hinweg die Stabilität Europas gewährleisteten. So war es auch beim Berliner Kongress (1878) nach dem Ende der Balkankrise und der deutschen Einigung sowie nach dem Ersten Weltkrieg, als die Siegermächte die Bedingungen der neuen politischen und rechtlichen Ordnung im Vertrag von Versailles (1919) diktierten. Und schließlich trug sich dasselbe nach der Niederlage des „Dritten Reiches“ zu, als die Anti-Hitler-Koalition die Regeln und Standards für eine neue rechtliche und politische Ordnung in Europa festlegte.

Das System, das sich infolge der Beschlüsse der Großmächte in Jalta und Potsdam entwickelte, beruhte nicht nur auf den Prinzipien und Normen der 1945 verabschiedeten VN-Charta, sondern auch auf den territorialen und politischen Veränderungen, die in Europa stattgefunden hatten. In diesem System sollten Frieden und Stabilität durch die Wahrung des territorialen und politischen Status quo und die Einhaltung des Prinzips des Gleichgewichts der Kräfte zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion sichergestellt werden. Das in Jalta und Potsdam beschlossene System war statisch und

beruhte auf gegenseitiger „Abschreckung“: Der relativ hohe Grad an Stabilität wurde durch das hohe Risiko eines Atomkriegs gewährleistet.

Die im „Harmel-Bericht“ der NATO (1967) zum Ausdruck gebrachte neue politische Philosophie markierte den Anfang vom Ende dieses Systems. Der Grundgedanke des Berichts lief darauf hinaus, eine Entspannungspolitik in den Beziehungen zum Ostblock einzuläuten, ohne dabei die Sicherheit der demokratischen Welt zu gefährden. Der erste konzeptionelle Rahmen für eine neue Entspannungspolitik – ohne dabei die Abschreckung aufzugeben – wurde in Egon Bahrs Rede in einer evangelischen Kirche in Tutzing (1963) formuliert. Bahrs Leitgedanke lautete „Wandel durch Annäherung“. Er schlug einen schrittweisen Wandel vor, der auf Annäherung beruhte, statt auf radikale Veränderungen unter Androhung oder Anwendung von Gewalt zu setzen.

Der Beginn eines friedlichen Wandels

Ich habe uns diese allseits bekannten Fakten kurz ins Gedächtnis gerufen, damit uns klar wird, dass selbst während des Kalten Krieges, als das Sicherheitssystem zwischen Ost und West im Wesentlichen auf ideologischer und militärischer Konfrontation und der Bewahrung des Status quo beruhte, allmählich Bedingungen heranreiften, die einen friedlichen Wandel des internationalen Systems ermöglichten. Die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki war ein wichtiger Schritt in diesem Veränderungsprozess. Das Dokument wurde von den Staats- und Regierungschefs von 33 europäischen Staaten sowie der Vereinigten Staaten und Kanadas unterzeichnet. Weitere Meilensteine waren die Charta von Paris für ein neues Europa (1990), die Verabschiedung eines neuen Mandats und neuer Institutionen auf dem zweiten KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki (1992) sowie schließlich die Neuformulierung des in Helsinki ins Leben gerufenen Prozesses – die Gründung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Budapest im Jahr 1994, die am 1. Januar 1995 in Kraft trat. Heute umfasst die Organisation nicht nur 35, sondern 57 Länder in Europa, Nordamerika und Asien.

Während die Hauptaufgabe der KSZE in den 1970er und 1980er Jahren darin bestand, den unter kommunistischer Herrschaft lebenden Völkern einen „Schirm“ zu bieten, unter dem sie individuelle Rechte und politische Freiheiten genießen konnten, hatten nach dem Zusammenbruch der totalitären Regime in Mittel- und Osteuropa über 20 Jahre lang andere Aufgaben Vorrang.

Anfangs bestanden diese in der Begrenzung, Reduzierung und Vernichtung von fast 70.000 konventionellen Waffensystemen (im Rahmen des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa/KSE-Vertrag und des angepassten KSE-Vertrags) sowie der Entwicklung neuer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM).

Die nächste Stufe war die Institutionalisierung verschiedener Formen und Instrumente zur Krisenbewältigung und Konfliktverhütung, zum Abbau von Spannungen und zur Identifizierung politischer Lösungen für Krisensituationen.

Ein Schritt, wirksam auf die neuen Herausforderungen und Bedrohungen zu reagieren, war der vor nunmehr über 20 Jahren gefasste Beschluss, das Amt des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) einzurichten. Unter der Schirmherrschaft der OSZE wurden noch zahlreiche weitere Institutionen gegründet, darunter das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau, das Büro des Beauftragten für Medienfreiheit und das Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Etliche OSZE-Missionen, die mittlerweile nicht mehr existieren, haben ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt. Es gibt auch Einrichtungen, die nie eine Rolle gespielt haben und als „von Anfang an gescheitert“ beschrieben werden könnten, obwohl sie formal noch existieren. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof, dessen Gründung vor 20 Jahren von einigen Ländern (Frankreich und der Schweiz) und mit großen Hoffnungen und Erwartungen begrüßt worden war. Die Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Es wäre naiv zu glauben, dass Probleme schon allein durch die Gründung einer Institution gelöst werden können. Institutionen sollten den Problemen folgen und nicht umgekehrt.

Institutionalisierte Wirkungslosigkeit

Heute ist die Auffassung weit verbreitet, dass die bestehenden multilateralen Sicherheitsinstitutionen unseren Hoffnungen und Erwartungen nicht gerecht werden. Wir erleben daher eine graduelle Marginalisierung einiger dieser Institutionen. Dank ihres Beharrungsvermögens bleiben sie zwar weiterhin bestehen, doch die Staaten, von denen sie geschaffen wurden und die in ihnen vertreten sind, messen ihren Aktivitäten immer weniger Bedeutung bei.

Dies führt uns zu der Frage nach den Ursachen und Gründen für diese „institutionalisierte Wirkungslosigkeit“. Einerseits haben wir es mit einer Fülle, ja geradezu einer Inflation verschiedenster Arten von Institutionen im euroatlantischen Raum zu tun. Dies trifft vor allem auf Länder zu, die Mitglied sowohl der NATO und der Europäischen Union als auch des Europarats und der OSZE sind. Dadurch kommt es zu einer Konkurrenzsituation zwischen den Institutionen, was ein natürliches Phänomen ist. Trotz der zahlreichen verbalen Versicherungen, dass sie zusammenarbeiten – sich also kooperativ statt kompetitiv verhalten und sich ergänzen statt einander blockieren würden – müssen wir in der Praxis feststellen, dass Institutionen einander duplizieren, in Konkurrenz zueinander stehen, Verantwortung auf andere abschieben und sich manchmal gegenseitig im Weg stehen. Der Ruf nach „Arbeitsteilung“

führt zu keinen wirksamen Ergebnissen. Eine derartige Situation trägt nicht gerade dazu bei, das Ansehen der institutionalisierten multilateralen Sicherheitsordnung zu erhöhen.

Die Ursachen dafür, dass Staaten das Interesse an der Arbeit der Organisationen verlieren, deren Mitglied sie sind, sind jedoch weniger in den Prozeduren, Strukturen und organisatorischen Fragen, als vielmehr in den tiefgreifenden Veränderungen in der politischen Realität zu suchen – in den Bedrohungen und Risiken, die sich radikal gewandelt haben und die internationale Gemeinschaft vor eine neue Herausforderung stellen.

Die Ursachen dieser neuen Risiken und Bedrohungen wiederum sind interner und nicht externer Art. Die Schwäche des gegenwärtigen Systems hat ihren Ursprung in Prozessen, die innerhalb der Länder und nicht zwischen ihnen stattfinden. Inzwischen haben wir es zunehmend mit einer Umkehr des Prinzips der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ zu tun. Bei schweren Menschenrechtsverletzungen, insbesondere im Fall der Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören, erwartet die internationale Öffentlichkeit eine wirksame Intervention statt Passivität und „Nichteinmischung“. Dennoch berufen sich einige Länder weiterhin auf das Prinzip der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten, die ihrer Auffassung nach unter die freie Verfügungsgewalt des Staates fallen. Ein solcher Ansatz ist ein Beispiel für einen Widerspruch, den Juristen eine *contradictio in adiecto* nennen.

Die Länder im euroatlantischen Raum haben den europäischen Wertekatalog, auf den sie sich in den Gründungsdokumenten der OSZE geeinigt hatten, als ihre gemeinsame Grundlage anerkannt, halten aber nach wie vor an ihrer eigenen spezifischen Interpretation dieser Prinzipien und Werte fest. Für einige von ihnen sind die Prinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten und der Nichteinmischung maßgeblich und haben Vorrang. Diese Staaten vergessen dabei jedoch, dass die *Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten*, die den wichtigsten Teil der Schlussakte von Helsinki ausmacht, besagt, dass alle zehn Prinzipien „von grundlegender Bedeutung [sind] und [...] folglich gleichermaßen und vorbehaltlos angewendet [werden], wobei ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird“.² Was bedeutet das in der Praxis?

Hätten die 57 OSZE-Staaten alle Prinzipien in ihrem innenpolitischen Verhalten befolgt, hätte es keine Krisen und Konflikte gegeben. Streitigkeiten und Interessenkonflikte wären im Einklang mit internationalen Verpflichtungen, seien sie rechtlicher, politischer oder moralischer Natur, gelöst worden. Obwohl diese Verpflichtungen international sind, da sie in bi- und multilateralen völkerrechtlichen Verträgen zwischen den Regierungen oder in multilateralen Rechtsakten und Erklärungen politischer oder moralischer Art ver-

2 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.1, S. 10.

einbart wurden, betreffen sie doch ihrem Wesen nach den innenpolitischen Bereich.

Alle von der OSZE, den VN, dem Europarat und vielen anderen zwischenstaatlichen Institutionen verabschiedeten Prinzipien, Standards und Verfahren haben einen Verhaltenskodex für die Außenpolitik der Staaten geschaffen und gleichzeitig Handlungsweisen und Regeln dafür festgelegt, wie sie sich innerhalb ihrer Grenzen gegenüber ihren eigenen Bürgern verhalten sollen. Mit anderen Worten: Es ist ein qualitativ neuer Faktor entstanden, der die Sicherheit sowohl von Staaten als auch von Individuen bestimmt: Die Staaten müssen nun internationale Verpflichtungen innerhalb ihrer eigenen Grenzen und in ihren eigenen Rechtsnormen im Umgang mit einzelnen Bürgern oder Gruppen von Bürgern, die ihre Zugehörigkeit zu ethnischen, sprachlichen, religiösen oder sonstigen Minderheiten erklären, einhalten. Diese Standards müssen stets und ständig eingehalten werden. Die Staaten können sich nicht hinter dem Argument verstecken, dass die Rechte von Individuen und Minderheitengruppen unter die Rubrik innere Angelegenheiten fallen. Aufgrund der Gültigkeit und des zwingenden Charakters dieser Normen sind diese Länder heutzutage den VN, der OSZE und dem Europarat Rechenschaft schuldig.

Sich bei inneren Angelegenheiten auf das Prinzip der Nichteinmischung zu berufen, bloß um sich vor dieser Verantwortung zu drücken, kann nicht gelingen. Eine entscheidende Veränderung in der rechtlichen und politischen Ordnung unserer neuen Welt besteht darin, dass sowohl Staaten als auch Individuen und Minderheitsgruppen dem Völkerrecht und anderen rechtlichen und politischen Verpflichtungen unterworfen sind. Dadurch genießen sie auch bestimmte internationale Rechte und Freiheiten.

Sicherheit in Zeiten des Wandels

Das internationale Sicherheitssystem ist in dieser Übergangsphase von Unsicherheit, Instabilität und Unbestimmtheit gekennzeichnet. Daher rührt auch die politische Unberechenbarkeit. Unter den neuen Bedingungen haben die alten Grundlagen des Sicherheitssystems (z.B. die gegenseitige Abschreckung) an Stärke und Gültigkeit verloren, während die neuen Grundlagen noch nicht vollständig ausgebildet oder allgemein anerkannt sind. Abschreckung war eine Reaktion auf das konfrontative Wesen des früheren Sicherheitssystems, das auf Vertrauensmangel und einem Kräftegleichgewicht zwischen zwei einander gegenüberstehenden Blöcken beruhte. Sobald sich die militärische Konfrontation des Kalten Krieges abgeschwächt hatte, wurde deutlich, dass das Prinzip der Abschreckung den Bedürfnissen und Erfordernissen der neuen Sicherheitsordnung nicht mehr in vollem Umfang gerecht wurde. Dennoch hieß es im strategischen Konzept zur Verteidigung und Sicherheit der NATO-Mitglieder, das bei dem NATO-Gipfeltreffen in Lissa-

bon im November 2010 verabschiedet wurde: „Die Abschreckung auf der Grundlage einer geeigneten Mischung aus nuklearen und konventionellen Fähigkeiten bleibt ein Kernelement unserer Gesamtstrategie.“³ Dies ist verständlich angesichts des Umstands, dass die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten in demselben Dokument ihre Entschlossenheit bekräftigen, „einander gegen einen Angriff zu verteidigen, auch gegen neue Bedrohungen der Sicherheit unserer Bürger“.⁴ Sie verpflichteten sich auch zur Krisenprävention, zur Bewältigung von Konflikten und zur Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt. Das Gipfeltreffen in Lissabon bot den NATO-Partnern rund um den Globus die Vertiefung der Beziehungen zum Bündnis an und verpflichtete die NATO nicht zuletzt auf das Ziel, die Bedingungen für eine Welt ohne Nuklearwaffen zu schaffen. Die Staats- und Regierungschefs hielten die Türen der Allianz für alle europäischen Demokratien offen, die die Bedingungen einer Mitgliedschaft erfüllen.

Unter diesen neuen Bedingungen, in denen die Interdependenz der Staaten und nicht militärische Blöcke, das nukleare Gleichgewicht und ein Mangel an gegenseitigem Vertrauen die Grundlage eines neuen Sicherheitssystems bilden, sollten wir darüber nachdenken, was getan werden muss, um multilateralen Institutionen und Sicherheitsstrukturen neues Leben einzuhauchen und ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Wie können sie zu einem Instrument der Konfliktverhütung und an die neuen Erfordernisse und Aufgaben angepasst werden, denen das euroatlantische Sicherheitssystem im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts gegenübersteht?

Es wird nicht reichen, lediglich Korrekturen an den bestehenden Institutionen vorzunehmen oder sie zu verbessern. Vielmehr müssen wir uns über die dem System zugrunde liegende eigentliche Idee Gedanken machen. Dies betrifft ausnahmslos alle internationalen Sicherheitsstrukturen. Unter der Federführung des US-amerikanischen *Council on Foreign Relations*, des *European Council on Foreign Relations* und des *Carnegie Endowment for International Peace* sowie auf Initiative der VN, der NATO, der Europäischen Union, der OSZE und vieler anderer internationaler Organisationen haben Experten und ehemalige Politiker im Laufe der Jahre zahlreiche Berichte veröffentlicht, in denen sie den Regierungschefs und den Leitern multilateraler Institutionen konkrete Ideen und Vorschläge unterbreiteten.

Die Erneuerung der atlantischen Partnerschaft

Vor zehn Jahren endete der Bericht einer unabhängigen Arbeitsgruppe des *Council on Foreign Relations* unter dem Vorsitz von Henry Kissinger und

3 Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation, von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon verabschiedet, Aktives Engagement, moderne Verteidigung, Absatz 17, unter: http://www.nato.diplo.de/contentblob/2978550/Daten/1854725/strat_Konzept_Lisboa_DLD.pdf.

4 Ebenda, Vorwort.

Lawrence Summers mit einem Gedanken, der heute noch aktuell ist und seitdem in unterschiedlicher Form in zahlreichen anderen Dokumenten wiederholt wurde. Die Autoren erklärten: „Europa und Amerika haben als Verbündete viel mehr zu gewinnen als wenn sie neutral wären oder gar Gegenspieler. Wir sind zuversichtlich, dass Regierungen und Bürger auf beiden Seiten des Atlantiks unter einer aufgeklärten Führung dies begreifen und danach handeln werden.“⁵ Das Konzept einer transatlantischen Freihandelszone, das von Angela Merkel vor sieben Jahren vorgeschlagen wurde, fand unlängst die Zustimmung von Präsident Barack Obama. Am 20. März 2013 erklärte Polens Außenminister Radosław Sikorski im Sejm: „Wir sollten ein transatlantisches Freihandelsabkommen schaffen [...]“⁶ Dies könnte den Beginn eines gemeinsamen US-EU-Marktes signalisieren. Die Bedeutung einer solchen Lösung kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Die Zivilgesellschaften Europas, Nordamerikas und Zentralasiens wollen Ergebnisse sehen und keine bloßen verbalen Erklärungen, Resolutionen und neue Institutionen. Die Staaten im euroatlantischen Raum werden heute zumeist von hochqualifizierten, gut ausgebildeten und erfahrenen Verwaltern geführt, doch politische Führung erfordert mehr als nur effektive Verwaltung. Die Staaten und die öffentliche Meinung im euroatlantischen Gebiet brauchen heute Politiker, die nicht nur Probleme erkennen und die richtigen Diagnosen stellen, sondern auch den Mut haben, Visionen zu entwerfen und Wege aufzuzeigen, diese auch zu verwirklichen. Politiker wissen heutzutage, was getan werden müsste und wie dabei vorzugehen ist. Doch sind sie, gelähmt von der Angst, die nächsten Wahlen zu verlieren, nicht mutig genug, dringend erforderliche Strategien umzusetzen.

Nach allgemeiner Auffassung muss eine gute politische Führung drei Kriterien erfüllen: Sie muss die Fähigkeit besitzen, eine Situation richtig einzuschätzen, Mittel zur Lösung eines Problems zu finden und die Unterstützung der politischen Gemeinschaft zu gewinnen. Politische Führung manifestiert sich nicht nur in der Fähigkeit, eine Strategie und eine langfristige Vision zu formulieren, sondern erfordert auch Mut, Entschlossenheit und Ausdauer bei der Umsetzung politischer Strategien. In der Praxis sind Politiker oft Gefangene der Geschichte: Sie wissen, was getan werden müsste, aber im Alltag sind sie von der Logik der Vergangenheit bestimmt. Die Signale aus der akademischen Welt sind indessen manchmal so abstrakt, idealistisch und allgemein, dass sie kaum umsetzbar sind.

All die vielen Ideen, die von ausgewiesenen Experten vorgelegt wurden, laufen auf den Vorschlag hinaus, ein neues euroatlantisches Sicherheitsforum zu schaffen. Dabei müssen einige Prämissen beachtet werden.

5 Council on Foreign Relations, *Renewing the Atlantic Partnership. Report of an Independent Task Force*, Henry A. Kissinger and Lawrence H. Summers, Co-Chairs, Charles A. Kupchan, Project Director, New York 2004, S. 28 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

6 Address by the Minister of Foreign Affairs on the Goals of Polish Foreign Policy in 2013, S. 12, unter: <http://www.msz.gov.pl/resource/b67d71b2-1537-4637-91d4-531b0e71c023>.

Erstens müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass die internationale Sicherheitslandschaft im Jahr 2013 nicht homogen ist. Nicht überall im euroatlantischen OSZE-Raum – von San Francisco und Vancouver bis Wladiwostok und Kamtschatka – gelten dieselben Verhaltensregeln. In den Ländern in diesem Raum herrschen unterschiedliche Traditionen, politische Kulturen und Mentalitäten vor. Sie verfolgen unterschiedliche Interessen und haben unterschiedliche Erwartungen an die multilateralen Sicherheitsinstitutionen.

Zweitens sind auch die Risiken, Bedrohungen und Herausforderungen für die Länder in der Region unterschiedlich: Die Vereinigten Staaten, die NATO-Mitgliedstaaten und die Europäische Union verstehen darunter etwas anderes als Russland und die übrigen Mitglieder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion begann die NATO Russland nicht als Gegner, sondern als Kooperationspartner zu betrachten. In Russland hingegen erlebt das traditionelle Bild vom Westen, insbesondere von den Vereinigten Staaten, als ewiger Feind und Rivale ein Comeback. Universelle Prinzipien und Werte werden als Gegensatz zu den traditionellen russischen nationalen Standards und Prinzipien gesehen.

Nicht alle russischen Außenpolitik-Experten teilen diesen Ansatz. Derartige Auffassungen stammen aus alten geopolitischen Doktrinen und der Wahrnehmung des internationalen Systems als eine Plattform, auf der nationale Interessen aufeinanderprallen. Sie führen zu einer Art Neuauflage des Konzerts der europäischen Mächte des 19. Jahrhunderts. Daneben gibt es in Russland aber auch andere Meinungen. Und diese entsprechen eher den Erfordernissen unserer Zeit.

Das neue außenpolitische Konzept der Russischen Föderation, das am 12. Februar 2013 von Präsident Wladimir Putin unterzeichnet und damit in Kraft gesetzt wurde, betont die zivilisatorischen Verbindungen Russlands mit dem Westen und weist den Beziehungen mit Ländern aus dem euroatlantischen Raum Priorität zu. Es hebt hervor, dass Russland „den universellen demokratischen Werten, einschließlich der Menschenrechte und Freiheiten, verpflichtet ist“⁷ und stellt dazu fest, dass „die einzige zuverlässige Versicherung gegen mögliche Erschütterungen die Einhaltung der universellen Prinzipien gleicher und unteilbarer Sicherheit in Bezug auf den euroatlantischen, eurasischen und asiatisch-pazifischen Raum“⁸ sei. Das Konzept enthält ein neues Element: Es betont die Notwendigkeit, gemeinsame Werte als Grundlage für eine Zusammenarbeit im Rahmen eines neuen Sicherheitssystems festzulegen, das auf „einem gemeinsamen moralischen Nenner, den alle großen Weltreligionen stets miteinander teilten“⁹ beruht.

7 Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation V. Putin on 12 February 2013 (unofficial translation), Absatz 39, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D.

8 Ebenda, Absatz 8.

9 Ebenda, Absatz 21.

Drittens ist eine anachronistische Denkweise – die Betrachtung der neuen Weltordnung in Kategorien von Bündnissen und Gegenbündnissen (z.B. NATO und EU gegen die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft und die OVKS) – ein Beweis dafür, dass die Zeichen der Zeit falsch verstanden wurden.

Eine polyzentrische Welt

Es ist an der Zeit, die Welt mit anderen Augen zu betrachten. Ein entsprechender Versuch wurde auf dem Gipfeltreffen des NATO-Russland-Rats in Lissabon am 20. November 2010 unternommen, auf dem ein Katalog gemeinsamer Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen erstellt wurde. Aus diesem geht hervor, dass die entscheidenden Herausforderungen für Russland und den Westen nichtmilitärischer Natur sind, auch wenn es in den Streitigkeiten zwischen den USA und Russland zumeist um Raketenabwehr und andere Fragen der Rüstungskontrolle geht. Weder ist Russland der Urheber der Probleme des Westens, noch ist der Westen die Ursache für Russlands größte Herausforderungen. Die Bedrohungen und die Gefahr der Destabilisierung, denen beide gegenüberstehen, haben innere Ursachen. Russlands größte Herausforderungen sind der Aufbau eines Rechtsstaats, die Modernisierung, die Demographie, die Bekämpfung der Korruption sowie die Umverteilung von Ressourcen, die aus dem Verkauf von Energie (Gas und Öl) stammen, um eine neue und wettbewerbsfähigere Wirtschaft zu gestalten. Die größten Herausforderungen für den Westen sind eine effektive EU-Integration, eine Finanzreform, die langfristige Bekämpfung der Folgen der Finanzkrise und die Überarbeitung der transatlantischen Beziehungen.

Mit anderen Worten: Obwohl die militärischen Aspekte der euroatlantischen Beziehungen nicht mehr so bedeutsam sind wie früher, drehen sich Streitigkeiten – aus Schwerfälligkeit und aus der Logik der Vergangenheit heraus – meistens um den militärischen Bereich. Die größten militärischen Bedrohungen sind außerhalb des euroatlantischen Raumes angesiedelt – im Nahen Osten, im Persischen Golf, auf der Koreanischen Halbinsel und in Afrika. Entgegen der weitläufigen Meinung stellen nicht die Geopolitik und aufstrebende Mächte wie China, Indien und Brasilien eine Herausforderung für den gesamten euroatlantischen Raum dar, sondern der sich rasant beschleunigenden Wandel in einer Welt, in der es keine klar erkennbaren Machtzentren mehr gibt. Anstatt nach einem neuen System zu suchen, das auf Polarität beruht, müssen wir verstehen, dass sich das Wesen der globalen Sicherheit qualitativ verändert hat und nun auf Interdependenz und einer polyzentrischen Verteilung von Macht beruht. Jegliche Versuche, zum Status quo ante zurückzukehren, sind illusorisch. Ein Denken in Blöcken und „Mächtekonzernten“ – das Bild einer Welt, die zwischen zwei Supermächten aufgeteilt ist, die ihren jeweiligen Einflussbereich beherrschen – ist anachronistisch.

Auf der Tagesordnung steht die Notwendigkeit, neue Regeln und Prinzipien auszuhandeln, die die Grundlage der zukünftigen euroatlantischen Sicherheit bilden. In der Praxis bedeutet dies, dass für das 21. Jahrhundert einige der bestehenden Regeln neu definiert und neue Regeln formuliert werden müssen. Ein solches System muss die verschiedenen Machtzentren auf der Grundlage von Toleranz und Interdependenz miteinander versöhnen. Die euroatlantische Gemeinschaft muss eine Formel erarbeiten, die „politische Vielfalt und Pluralismus“ miteinander verbindet.¹⁰

Eine solche politische Philosophie offenbarte sich z.B. in dem Konzept einer multipolaren Welt, die an die Stelle der bipolaren Welt der Epoche des Kalten Krieges treten sollte.

Fangen wir mit der Terminologie an: Es kann nur zwei Pole geben: einen Pluspol und einen Minuspol. Multipolarität ist in der Physik unbekannt – von dort wurde die politische Vorstellung einer Bipolarität entliehen. Wir können uns eine polyzentrische Welt vorstellen, deren Elemente sich teilweise auch in der Wirklichkeit finden lassen. Jedoch ist das Nachdenken über ein neues Sicherheitssystem heutzutage nicht auf Polyzentrismus ausgerichtet.

Interdependenz

Das Prinzip, an dem das neue Sicherheitssystem im euroatlantischen Raum ausgerichtet ist, heißt *Interdependenz*. Es gibt heute keine Hegemonien mehr, die dem Rest der Welt ihren Willen aufzwingen können. Stattdessen finden Verhandlungen – in unterschiedlichen Konfigurationen – statt, um Lösungen zu erarbeiten, die dem pluralistischen Wesen des neuen internationalen Sicherheitssystems Rechnung tragen. Wie wirkungsvoll diese Problemlösung ist, hängt von der Genauigkeit der Diagnose und den für die Bewältigung von Konflikten und Krisen empfohlenen Methoden ab.

Ein für das Funktionieren und die Wirksamkeit des neuen Systems wichtiges Element, das oft unterschätzt wird, ist das Timing. In der Praxis eines pluralistischen Sicherheitssystems entscheidet die Geschwindigkeit, mit der Entscheidungen gefällt werden, häufig darüber, ob eine Problemlösungsmethode wirksam ist oder nicht. „Die richtigen Entscheidungen zu treffen und dabei die Balance zwischen Schnelligkeit und Geduld zu finden, das wird der Maßstab für eine effektive Strategie sein.“¹¹

In einem bipolaren System hätte sich jeder lokale und regionale Konflikt zu einem globalen Konflikt ausweiten können, wenn er die Interessen einer der beiden Hauptgegenspieler verletzt hätte. In dem polyzentrischen System, das sich derzeit herausbildet, ist hingegen die Tendenz festzustellen, dass solche

10 Charles A. Kupchan: No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn, New York 2012, S. 205.

11 John Chipman, The age of „fast power“, in: Security Times (Sonderausgabe der Atlantic Times zur Münchner Sicherheitskonferenz 2013), Februar 2013.

Konflikte nicht außer Kontrolle geraten und ihre territoriale Begrenztheit die globale Situation nicht destabilisiert.

Das neue Wesen der Konflikte

Das Wesen bewaffneter Konflikte hat sich tiefgreifend verändert. Viele Jahrhunderte lang waren zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte für die internationale Sicherheit entscheidend.

Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts beobachteten wir jedoch 69 bewaffnete Konflikte innerhalb von Staaten und lediglich drei zwischen Staaten. Es gab in dieser Zeit außerdem 221 nichtstaatliche Konflikte, und 127 Akteure waren an einseitigen Gewaltakten beteiligt. Nach Angaben des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) kam es zwischen 2001 und 2010 zu insgesamt mehr als 400 Akten großangelegter organisierter Gewalt.¹² Hauptopfer solcher Konflikte ist die Zivilbevölkerung. Dieser Umstand stellt die internationale Gemeinschaft vor völlig neue Herausforderungen.

Die Rolle Europas bei der Lösung solcher Probleme hat sich maßgeblich verändert. Staaten in unmittelbarer Nachbarschaft von Schauplätzen, an denen lokale und regionale Konflikte ausbrechen, spielen nun eine größere Rolle bei der Wiederherstellung des Friedens. Ihnen ist daran gelegen Spannungen beizulegen, die zu zwischenstaatlichen Konflikten eskalieren könnten. Die Folge davon ist, dass regionale Sicherheitsstrukturen immer wichtiger werden.

Es ist dringend erforderlich, eine Formel für die euroatlantische Sicherheit auszuarbeiten, die zukunftstauglich ist. Politische, soziale, diplomatische, juristische, finanzielle, wirtschaftliche, kulturelle und intellektuelle Maßnahmen müssen in dem neuen System Vorrang haben. Militärische Sicherheitsaspekte werden in den Hintergrund treten. Dennoch wird auch die Entwicklung neuer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen von fundamentaler Bedeutung bleiben. Die Hauptursachen von Instabilität und Unsicherheit von Staaten im euroatlantischen Raum sind heute weniger Aufrüstung und die Vorbereitungen auf eine Aggression, wie es in der Vergangenheit der Fall war, sondern der Mangel an Vertrauen zwischen den Staaten.

Was muss getan werden?

Ein neues Sicherheitskonzept könnte und sollte eine Antwort auf das Vertrauensdefizit geben. Grundlage müsste eine Formel sein, die die betroffenen Staaten gemeinsam ausarbeiten. Bekannte Persönlichkeiten könnten dazu einen Beitrag liefern. Politiker von Rang, Intellektuelle und Experten, die

12 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2012, Oxford 2012, S. 65.

nicht an den gegenwärtigen Streitigkeiten beteiligt sind, könnten den Entscheidungsträgern frische und innovative Ideen unterbreiten. In jüngster Vergangenheit sind mehrere hervorragende Berichte und Studien veröffentlicht worden. In einem der Berichte – vorgelegt von den Kovorsitzenden der vom *European Leadership Network* (Des Browne), der Münchner Sicherheitskonferenz (Wolfgang Ischinger), dem *Russian International Affairs Council* (Igor Iwanow) und der *Nuclear Threat Initiative* (Sam Nunn) gegründeten Arbeitsgruppe – wurde die grundlegende Frage aufgeworfen: Worin bestehen die Hindernisse und was muss getan werden, um die Sicherheit für alle Völker in der euroatlantischen Region und der ganzen Welt zu erhöhen?

Diese Frage wird in dem Bericht wie folgt beantwortet: „Das größte Hindernis auf dem Weg zu diesem Ziel ist nach wie vor der Vertrauensmangel. Er speist sich aus historischen Animositäten und aktuellen Unsicherheiten in der europäischen und globalen Sicherheitslandschaft. Dieser zerstörerische Vertrauensmangel untergräbt die politische und militärische Zusammenarbeit, erhöht bilaterale und multilaterale Spannungen und droht die Hoffnung auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in der gesamten Region zunichtezumachen.“¹³

Diesem Dokument war ein Jahr zuvor der Bericht „*Toward a Euro-Atlantic Security Community*“ vorausgegangen, der vom *Carnegie Endowment* veröffentlicht wurde.¹⁴ Er ist das Ergebnis der Arbeit der *Euro-Atlantic Security Initiative* (EASI), einer Kommission, in der unter der Federführung des *Carnegie Endowment* mehr als 20 ehemalige Politiker sowie Forscher und Experten zusammenkamen. Kovorsitzende der EASI-Kommission waren der ehemalige russische Außenminister Igor Iwanow, der ehemalige Staatssekretär im deutschen Außenministerium Wolfgang Ischinger sowie der ehemalige Vorsitzende des Verteidigungsausschusses des US-Senats, Sam Nunn. In dem Dokument geht es um folgende Ziele:

- Transformation und Demilitarisierung der strategischen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten bzw. der NATO und Russland,
- historische Versöhnung überall dort, wo alte und gegenwärtige Feindseligkeiten normale Beziehungen und Zusammenarbeit verhindern.

In den Worten des Berichts: „In einer Welt, die durch neue Kommunikationstechnologien, einen globalen Informationsraum und Menschen, die ihr Mitspracherecht einfordern, gekennzeichnet ist, kann effektive Sicherheit nur

13 Des Browne/Wolfgang Ischinger/Igor Ivanov/Sam Nunn, Co-Chairs' Summary, Building Mutual Security in the Euro-Atlantic Region, Report Prepared for Presidents, Prime Ministers, and Publics, o.O. 2013, S. 2, unter: https://www.nti.org/media/pdfs/BMS_Summary_Report_FINAL.pdf. Zum vollständigen Bericht siehe: Des Browne/Wolfgang Ischinger/Igor Ivanov/Sam Nunn, Building Mutual Security in the Euro-Atlantic Region, o.O. 2013, unter: https://www.nti.org/media/pdfs/BMS_Long_Report_FINAL.pdf.

14 Euro-Atlantic Security Initiative, *Toward a Euro-Atlantic Security Community*, Moscow/Brussels/Washington DC, Februar 2012, unter: <http://carnegieendowment.org/2012/02/03/toward-euro-atlantic-security-community/9d3j>.

aufgebaut werden, indem nicht in vollem Umfang genutzte Institutionen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie das unerschlossene Potenzial der Zivilgesellschaft (Kirchen, akademische und wissenschaftliche Institutionen sowie nichtstaatliche Organisationen) besser genutzt werden.¹⁵

Die drei Kovorsitzenden der EASI-Kommission merkten in einer gemeinsamen Stellungnahme an: „Anstatt neue Verträge zu entwerfen, neue Institutionen zu schaffen oder bestehende Bündnisse zu erweitern, hat die Kommission versucht, neue Wege zu einer inklusiveren und effektiveren euroatlantischen Gemeinschaft zu finden, wobei sie sich auf die militärischen, menschlichen und wirtschaftlichen Dimensionen von Sicherheit konzentriert hat.“¹⁶

Die Zeit ist reif, um über ein neues euroatlantisches Sicherheitsforum im Rahmen der OSZE nachzudenken, das die Grundlage für die Entwicklung einer neuen Strategie mittels eines Dialogs und praktischer Schritte bilden könnte. Die Ziele eines solchen Forums wären, unterschiedliche Bedrohungsperzeptionen zu verstehen und zu diskutieren, Konfliktrisiken zu vermindern sowie die Sicherheit, Zusammenarbeit, Transparenz, Verteidigung und Stabilität aller Staaten im euroatlantischen Raum zu erhöhen. Ein neues euroatlantisches Sicherheitsforum könnte gegründet werden, um sowohl zahlreiche konkrete Schritte in die Praxis umzusetzen als auch den kontinuierlichen Dialog über den Aufbau gemeinsamer Sicherheit zu fördern. Die Verabschiedung eines entsprechenden Mandats für diese Aufgabe innerhalb der OSZE liegt in den Händen der politischen Führung der Organisation.

Sechs Empfehlungen von Experten aus Europa, Russland und den Vereinigten Staaten können wie folgt zusammengefasst werden:

Erstens sollte das vorgeschlagene euroatlantische Sicherheitsforum sicherstellen, dass sich der neue Dialog über den Aufbau gemeinsamer Sicherheit auf die zentralen Themen konzentriert. Dabei müsste nicht nur berücksichtigt werden, was die Länder der Region gemeinsam haben, sondern auch, was sie voneinander trennt.

Zweitens sollte das Mandat für den Dialog von der politischen Führung der OSZE konkretisiert werden.

Drittens sollte der neue Dialog über den Aufbau gemeinsamer Sicherheit auf grundlegenden Prinzipien beruhen, die alle betroffenen Staaten teilen.

Viertens sollte der Dialog künftige konkrete Schritte unterstützen. Das würde nicht unbedingt die Unterzeichnung neuer Verträge erforderlich machen, die für die Länder völkerrechtlich verbindlich sind. Aber ein solcher Schritt läge nahe, falls er sich als nützlich und angemessen erweisen sollte.

Fünftens sollten gemeinsame Prioritäten festgelegt werden, wenn der Prozess effektiv sein soll.

15 Ebenda, S. 9-10.

16 Wolfgang Ischinger/Igor Ivanov/Sam Nunn, Euro-Atlantic Goals, in: International Herald Tribune, 31. Januar 2012, unter: <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=46989>.

Sechstens sollte die Gründung eines neuen euroatlantischen Sicherheitsforums die Umsetzung zahlreicher konkreter Schritte zum Aufbau gemeinsamer Sicherheit erleichtern, wie sie von den Autoren des Berichts *Building Mutual Security in the Euro-Atlantic Region* aus dem Jahr 2013 vorgeschlagen wurden. Ebenso könnte auch die Implementierung der in dem Forum erarbeiteten Richtlinien erleichtert werden. Die Autoren sind der Ansicht, dass die euroatlantische und eurasische Region aus vielerlei Gründen dafür prädestiniert ist, bei der Gestaltung eines neuen globalen Sicherheitssystems eine Rolle zu spielen: „Obwohl sich die Diskussionen über globale Sicherheit heutzutage zumeist um Asien drehen, wird immer noch dringend eine neue Strategie benötigt, um gemeinsame Sicherheit in der euroatlantischen Region aufzubauen – einem Gebiet, zu dem sechs der zehn größten Wirtschaftsmächte der Welt sowie vier der fünf erklärten Nuklearwaffenstaaten gehören und in dem sich mehr als 95 Prozent der weltweiten Nuklearbestände befinden. Heute ähneln sich die Interessen der Staaten im euroatlantischen Raum mehr als je zuvor seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Es wäre jedoch ein tragischer Fehler, wenn wir davon ausgingen, dass das Fenster für die Entwicklung einer neuen Strategie zum Aufbau gemeinsamer Sicherheit ewig offen bliebe. Wir müssen die Gelegenheit ergreifen und jetzt handeln.“¹⁷

Die Einrichtung eines solchen euroatlantischen Sicherheitsforums würde den bestehenden dysfunktionalen Strukturen nicht bloß eine weitere Institution hinzufügen. Stattdessen würde es zur Wiederbelebung der bestehenden Gremien und Organe der OSZE beitragen. Ausgangspunkt wären die Plattform für kooperative Sicherheit und ein neues Mandat, auf das sich die OSZE-Führung auf dem Jubiläumsgipfel in Helsinki im Jahr 2015 einigen könnte.

Wir müssen uns über die Sicherheit für die nächste Generation Gedanken machen, die sich Prozessen der Integration, aber auch der Fragmentierung zwischen und in den Staaten gegenübersehen wird. Ein Beobachter stellte hierzu fest: „Identitätspolitik bedeutet, sich von anderen zu unterscheiden, anstatt Gemeinsamkeiten zu finden.“¹⁸ Vor uns liegt keine hierarchische Welt, die von Hegemonialmächten regiert wird, sondern ein polyzentrisches Sicherheitssystem, in dem neue – auch nichtstaatliche – Akteure die traditionelle Sicherheitsordnung herausfordern werden.

Zusammenfassend lässt sich ein allgemeiner Gedanke formulieren: Die Zukunft wird nicht von historischen Notwendigkeiten bestimmt. Nationen und Staaten, internationale Gemeinschaften und einzelne Menschen treffen jeden Tag Entscheidungen. Diese Entscheidungen bestimmen über die Zukunft. Die französische Intellektuelle Thérèse Delpech, die 2012 gestorben ist und deren strategische Gedanken über die Zukunft der Welt es wert sind, in Erinnerung behalten zu werden, schrieb: „Es wäre falsch zu behaupten, dass wir nicht in

17 Browne/Ischinger/Ivanov/Nunn, Co-Chairs' Summary, a.a.O. (Anm. 13), S. 2.

18 National Intelligence Council (US), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, o.O., Dezember 2012, S. 4.

der Lage sind, uns die Zukunft vorzustellen: Wir bewegen uns meistens in die Richtung, in die unser Denken uns trägt.¹⁹

Ich habe in diesem Beitrag meine Gedanken darüber dargelegt, was getan werden sollte, damit die Dinge nicht außer Kontrolle geraten. Es liegt an uns, den europäischen Nationen und ihren Politikern, die richtigen Entscheidungen zu treffen. Eines steht jedoch fest: Die heute getroffenen Entscheidungen werden sowohl unsere gemeinsame Zukunft als auch die Zukunft der europäischen Staaten und des gesamten euroatlantischen Raums bestimmen.

19 Thérèse Delpech: *Savage Century: Back to Barbarism*, Washington, D.C., 2007, S. 83.