

P. Terrence Hopmann

Die Rolle der OSZE im Konfliktmanagement: Was ist aus der kooperativen Sicherheit geworden?

Einführung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) feierte vor Kurzem den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki durch 35 Staats- und Regierungschefs eines „Europas“, das sich „von Vancouver um die ganze Erdkugel bis nach Wladiwostok“ erstreckt. In den 15 Jahren nach ihrer Unterzeichnung trug die Schlussakte erheblich zur Entspannung zwischen Ost und West und damit zum Ende des Kalten Krieges bei, indem sie die Sicherheitsdilemmata zwischen den rivalisierenden Bündnissen NATO und Warschauer Pakt reduzierte und die Transparenz und Interaktion über die Grenzen des Kalten Krieges hinweg erhöhte. Ab 1990 legte die damalige Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) kühne Pläne für eine neue Ordnung vor, die auf dem Konzept kooperativer Sicherheit beruhen sollte. Diesem Konzept liegt die Annahme zugrunde, dass Sicherheit grundsätzlich unteilbar ist und dass jeder Verstoß gegen die grundlegenden Sicherheitsnormen eine gemeinsame Reaktion der gesamten Staatengemeinschaft erfordert.¹ Anstatt Sicherheit auf ein Kräftegleichgewicht zwischen konkurrierenden Bündnissen zu gründen, besteht das Grundprinzip eines kooperativen Sicherheitsregimes darin, dass alle Staaten die Normen, Prinzipien und Entscheidungsregeln des Regimes achten und auf Verletzungen dieser Normen gemeinsam reagieren.

Für den größten Teil des ersten Jahrzehnts nach dem Kalten Krieg verkörperte die KSZE/OSZE dieses Sicherheitsregime und versuchte mit bescheidenem Erfolg, es in der gesamten von ihr abgedeckten Region umzusetzen. Viele Beobachter – vor allem in Osteuropa – waren enttäuscht, dass die KSZE/OSZE die westlichen Institutionen des Kalten Krieges, insbesondere die NATO und die Europäische Union (EU), nicht vollständig ersetzte. Als die Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) zusammenbrachen, während sich die westlichen Institutionen nach Osten erweiterten, schwand die Idee eines einzigen „ungeteilten Europas“ und eines „gemeinsamen europäischen Hauses“ dahin. In den ersten 15 Jahren des 21. Jahrhunderts traten in Europa neuen Spaltungen auf, die Sicherheit nahm ab, und die Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher, ökologischer und humanitärer Ebene ging zurück. Da sich alte Institutionen ausgeweitet haben und neue entstanden sind, ist die OSZE noch immer die

¹ Vgl. James E. Goodby, *Europe Undivided: The New Logic of Peace in U.S.-Russian Relations*, Washington, D.C., 1998, Kapitel 7, S. 159-179.

einzigste Institution mit universeller Beteiligung und einem Mandat zur Förderung kooperativer Sicherheit. Der Konsens, der ihre Institutionalisierung in den Jahren unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges ermöglicht hatte, hat sich jedoch weitgehend aufgelöst.

Im Jahr 2005, zum 30. Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, legte ein Weisenrat, dem angesehene Persönlichkeiten aus allen OSZE-Regionen angehörten, einen Konsensbericht zur Wiederbelebung der Organisation vor. Der Bericht enthielt jedoch kaum spezifische Empfehlungen und die wenigen konkreten Vorschläge wurden nur selten umgesetzt.² In den folgenden zehn Jahren wurde der normative Kern kooperativer Sicherheit von mehreren schweren Krisen erheblich unterminiert, darunter Russlands Eingreifen in die Kämpfe in der georgischen Region Südossetien 2008 sowie seit 2014 auf der Krim und in den ukrainischen Regionen des Donbas. Die sogenannten „eingefrorenen“ Konflikte in Georgien (Abchasien und Südossetien), Moldau (Transnistrien) und Aserbaidschan (Berg-Karabach) sind noch immer ungelöst und sogar mehrmals in Form gewalttätiger Auseinandersetzungen wieder „aufgetaut“. Ende 2014 gab der Schweizer Vorsitz daher erneut einen Bericht eines Weisenrats in Auftrag. Daraus resultierten ein Zwischenbericht, der sich auf die Reaktion der OSZE auf die Krise in der Ukraine konzentrierte, sowie ein Abschlussbericht,³ der im November 2015 veröffentlicht wurde. Im Gegensatz zu dem zehn Jahre zuvor verfassten uninteressanten Konsensdokument zeigt dieser Bericht immerhin, dass sich selbst dieser Konsens verflüchtigt hat, denn er besteht größtenteils aus drei alternativen Narrativen: einer westlichen Sichtweise (vermutlich in der Mehrzahl Staaten, die der NATO und/oder der EU angehören), der Sichtweise Moskaus (anscheinend auf sich allein gestellt) und der Sichtweise der Staaten „dazwischen“ (verfasst von einem georgischen Wissenschaftler, der anscheinend die Perspektive seines Landes und der Ukraine vertritt).⁴ Der Bericht unterstreicht damit auf dramatische Weise die Spaltungen, die in der OSZE zum

2 Ein alternativer, von wissenschaftlichen Experten aus verschiedenen Regionen der OSZE verfasster Bericht, der vom Zentrum für OSZE-Forschung (Centre for OSCE Research, CORE) an der Universität Hamburg koordiniert wurde, ist etwas ausführlicher und konkreter, allerdings wurden nur wenige der darin vorgestellten Ideen praktisch umgesetzt. Siehe: *Managing Change in Europe – Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions*, zusammengestellt von Wolfgang Zellner in Zusammenarbeit mit Alyson Bailes, Victor-Yves Ghebali, Terrence Hopmann, Andrei Zagorski und Experten des Zentrums für OSZE-Forschung, CORE Working Paper 13, Hamburg 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 425-466.

3 *Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*, o.O., November 2015, unter: <http://www.osce.org/networks/205846>; abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 421-452.

4 Inwiefern die Perspektiven einiger neutraler und blockfreier Staaten Europas in dem Bericht vertreten sind, ist unklar (obwohl sie sehr wahrscheinlich der westlichen Sichtweise entsprechen); dasselbe gilt für die Staaten des Südkaukasus (Aserbaidschan und Armenien), die Teilnehmerstaaten in Zentralasien sowie die Mongolei (obwohl ein Parlamentarier aus Kasachstan in dem Rat vertreten war).

Zeitpunkt ihres 40-jährigen Jubiläums aufgetreten waren. Zwar bestand Konsens darüber, dass Europa 2015 „großen Gefahren“⁵ ausgesetzt sei, und man war sich dessen bewusst, dass „Europa heute weit von der kooperativen Ordnung entfernt ist, die man sich zu Beginn der 1990er Jahre vorgestellt hatte, als Europas Staats- und Regierungschefs in der Charta von Paris erklärten, ‚das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas‘ sei zu Ende gegangen und in Europa sei ein ‚neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit‘ angebrochen“.⁶ Über die Ursachen hierfür und über die Frage, was getan werden müsse, um das „gegenseitige Misstrauen“ zu überwinden, das an die Stelle des Geistes der Zusammenarbeit getreten war, gingen die Meinungen jedoch weit auseinander.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Berichten der Weisenräte und ihren Implikationen für die kooperative Sicherheit. Er geht der Frage nach, wie die Idee kooperativer Sicherheit in Europa allmählich verblasst ist, indem er den historischen Hintergrund der drei „Narrative“ untersucht und analysiert, wie ein- und dieselben Ereignisse auf so unterschiedliche Art und Weise wahrgenommen und konstruiert werden konnten. Meine Analyse unterscheidet sich von vielen der üblichen „realistischen“ Auffassungen von kooperativer Sicherheit, die diese größtenteils als Illusion verwerfen. Die Vertreter des Realismus neigen zu der Argumentation, dass die in der Vergangenheit von Thukydides und Hobbes identifizierten Gesetze der Machtpolitik weitgehend unveränderbar seien und daher beinahe wie objektive physikalische Gesetze funktionieren. Einige von ihnen sind – der Argumentation von Hans Morgenthau⁷ folgend – davon überzeugt, dass die menschliche Natur grundsätzlich auf Konkurrenz ausgerichtet ist und deswegen zu Konflikt und Gewalt neigt. Andere Realisten, die weitgehend dem Ansatz von Kenneth Waltz⁸ folgen, führen dies auf die permanente anarchische Struktur des internationalen Systems zurück, in dem die Staaten Sicherheit in einer konfliktträchtigen Welt suchen müssen, um zu verhindern, dass sie von mächtigeren Staaten überholt werden. Die Vertreter beider Ansätze betrachten das Verhalten von Staaten in den internationalen Beziehungen als von objektiven und unveränderlichen Gesetzen bestimmt.

Betrachtet man Konflikt und Kooperation, Krieg und Frieden jedoch zeitlich und räumlich, so wird offenkundig, dass es sehr unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten gibt. Diese Unterschiede, die sich durch die gesamte Geschichte ziehen, können nicht mit unveränderbaren Gesetzen erklärt werden, unabhängig davon, ob sie auf die menschliche Natur oder internationale Strukturen zurückgeführt werden. Daher konzentrieren sich viele auf dem Gebiet der Internationalen Beziehungen arbeitende Wissenschaftler ausgehend von liberalen institutionalistischen bzw. konstruktivistischen Theorien

5 Back to Diplomacy, a.a.O. (Anm. 3), S. 5 (S. 423; alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

6 Ebenda., S. 11 (S. 427).

7 Vgl. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York 1967.

8 Vgl. Kenneth Waltz, *The Theory of International Politics*, Reading, MA, 1979.

auf die Frage, welchen Einfluss Institutionen sowie menschliche Überzeugungen und Verhaltensweisen darauf haben, ob es zu einem bestimmten Zeitpunkt oder an einem bestimmten Ort zu einem Konflikt oder zur Kooperation kommt. Wie Alexander Wendt in seiner sozialkonstruktivistischen Abhandlung über internationale Beziehungen gezeigt hat, ist das Verhalten von Staaten und Individuen stark davon geprägt, ob Staaten ihre Überzeugungen bezüglich internationaler Beziehungen im Sinne von Hobbes, Locke oder Kant konstruieren.⁹ Kurz gesagt: Die Handlungsmacht – der Einfluss menschlicher Individuen, ihrer Überzeugungen und ihrer Verhaltensweisen – bestimmt weitgehend, welche Art internationales System konstruiert wird und ob dieses zu konkurrierender oder kooperativer Sicherheit führt. Der vorliegende Beitrag versucht zu zeigen, wie sich die alternativen Narrative auf das euroatlantische System nach dem Ende des Kalten Krieges und auf die institutionelle Rolle die OSZE in diesem System ausgewirkt haben. Frei nach Alexander Wendt behaupte ich, dass die OSZE das ist, was die Teilnehmerstaaten „aus ihr machen“.¹⁰

Die Entwicklung der OSZE-Normen für kooperative Sicherheit in Europa

Die am 1. August 1975 von den Staats- und Regierungschefs von 35 Ländern unterzeichnete Schlussakte von Helsinki enthält an erster Stelle den „Dekalog“¹¹ – zehn Prinzipien, die seither die normative Grundlage für die Tätigkeit der KSZE und der OSZE bilden. Diese Normen haben eine bemerkenswerte Fähigkeit bewiesen, Einfluss auf die Art und Weise der Neugestaltung der internationalen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges zu nehmen.

Einige dieser Prinzipien gerieten bei ihrer Umsetzung im Laufe der letzten 40 Jahre allerdings zueinander in Widerspruch und bisweilen versuchten die Teilnehmerstaaten sie zu hierarchisieren, obwohl sie als gleichwertig konzipiert waren. Besonders deutlich wurde dies unmittelbar nach 1975 hinsichtlich des sechsten Prinzips, das die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten fordert, und des siebten Prinzips, das die Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Bürger in den Teilnehmerstaaten bekräftigt. Der potenzielle Konflikt zwischen diesen beiden Prinzipien wurde während der ersten beiden KSZE-Folgetreffen in Belgrad und Madrid zum Gegenstand ernster Debatten. Spätere KSZE/OSZE-Dokumente stellten fest, dass der Schutz der Menschen- und Minderheitsrechte keine unangemessene

9 Vgl. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge 1999.

10 Alexander Wendt, *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, in: *International Organization* 2 /1992, S. 391-425.

11 Vgl. Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2008, Kap. A.1, S. 3-10; auch unter: <http://www.osce.org/mc/39501>.

Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten darstellt. Dennoch wehren sich viele Staaten in diesen Fragen gegen eine solche Einmischung von außen und betrachten es als einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in ihre inneren Angelegenheiten. Einige sich neuerdings demokratisierende Staaten betrachten als grundlegendes Prinzip demokratischer Regierungsführung fast ausschließlich das Mehrheitsprinzip, was nur allzu oft zur Diskriminierung nationaler, religiöser, sprachlicher und ethnischer Minderheiten sowie zur Verweigerung elementarer Menschenrechte wie Meinungs- und Pressefreiheit geführt hat. Obwohl die OSZE-Institutionen beherzt versuchen, Menschenrechte und die Rechte von Angehörigen von Minderheiten zu fördern, haben einige Teilnehmerstaaten sich diesen Bemühungen oftmals mit dem Argument, sie stellten eine unzulässige Einmischung in ihre innere Angelegenheiten dar, widersetzt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges trat in der OSZE-Region eine zweite wichtige Konfliktursache zutage, die mit der widersprüchlichen Auslegung des vierten Prinzips, das jedem international anerkannten Staat die Achtung seiner territorialen Integrität zugesteht, und des achten Prinzips, das das Selbstbestimmungsrecht der Völker bekräftigt, zusammenhängt. Auf das achte Prinzip beriefen sich zahlreiche secessionistische Bewegungen im gesamten OSZE-Gebiet, insbesondere in bereits früher anerkannten autonomen Regionen, zur Rechtfertigung ihres Strebens nach größerer Autonomie oder – in vielen Fällen – vollständiger Unabhängigkeit. Im Gegensatz dazu warfen die meisten nationalen Regierungen den secessionistischen Bewegungen vor, die territoriale Integrität ihrer Staaten zu untergraben. Diese Konflikte wurden durch die Entscheidung der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der KSZE/OSZE, alle 15 ehemaligen Unionsrepubliken der Sowjetunion und schließlich auch alle sechs Republiken Jugoslawiens in ihren bestehenden Grenzen als unabhängige Staaten anzuerkennen und sie in internationale Organisationen aufzunehmen, ohne jedoch autonome Gebiete in diesen Ländern anzuerkennen, noch verschärft. Viele führende Politiker waren davon überzeugt, dass eine weitere Desintegration zur Entstehung zahlreicher Mikrostaaten führen würde, was in vielen Fällen nur wieder neue Minderheiten in noch kleineren Entitäten schaffen würde. Autonomie innerhalb eines größeren Staates konnte jedoch allzu häufig den Schutz großer ethnonationaler Minderheiten nicht gewährleisten, sodass Forderungen nach regionaler Selbstbestimmung das Prinzip der Achtung der territorialen Integrität bestehender Staaten seither immer wieder infrage stellen.

In vielen Teilnehmerstaaten wurden solche Sezessionsprobleme friedlich durch Verhandlungen und Referenden gelöst. Zu den bekanntesten Beispielen gehören Quebec in Kanada, Schottland im Vereinigten Königreich, Tatarstan in der Russischen Föderation, Katalonien in Spanien sowie die Abspaltung der Slowakei von der Tschechoslowakei. Die meisten gewaltsam ausgetragenen Konflikte, die seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und Jugoslawiens aufgetreten sind – Tschetschenien in Russland, Berg-Karabach in Aser-

baidtschan, Abchasien und Südossetien in Georgien, Transnistrien in Moldau, das Kosovo in Serbien und die Krim in der Ukraine – spiegeln jedoch die miteinander konkurrierenden Interpretationen der im Helsinki-Dekalog enthaltenen Prinzipien der Selbstbestimmung und der territorialen Integrität wider. Diese scheinbar widersprüchlichen Prinzipien miteinander in Einklang zu bringen, gehört zu den heikelsten Problemen, vor denen die OSZE steht.

Mit dem Verschwinden der Ost-West-Konfrontation bildete sich jedoch allmählich ein Konsens darüber heraus, dass die freiwillige Akzeptanz von Prinzipien – darunter die des Dekalogs – durch Teilnehmerstaaten anderen Teilnehmerstaaten auch gewisse Rechte einräumt, sich für die Einhaltung dieser Normen einzusetzen. Daher besteht die OSZE in Fragen, die von intrusiven Inspektionen zur Überprüfung der Einhaltung militärischer vertrauensbildender Maßnahmen und Rüstungskontrollabkommen bis zur Umsetzung von Menschen- und Minderheitenrechten reichen, auf „Transparenz“ und dem Recht der „internationalen Gemeinschaft“, wie sie durch Konsens innerhalb der OSZE repräsentiert ist, sich in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten einzumischen, um Prinzipien durchzusetzen, zu denen sie sich freiwillig verpflichtet haben. Theoretisch – wenn auch nicht immer in der Praxis – haben die OSZE-Normen den absoluten Charakter staatlicher Souveränität in viel größerem Maße geschwächt, als man es sich zur Zeit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki 1975 vorgestellt hatte.

Mit dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 unterzog sich die KSZE einem rasch verlaufenden Transformationsprozess, um auf die neue Sicherheitslage in Europa nach dem Kalten Krieg reagieren zu können. Plötzlich schien es möglich, ein echtes System „kooperativer Sicherheit“ auf dem europäischen Kontinent zu schaffen. Nach dem Kalten Krieg veränderte sich die Vision der OSZE: Statt eines auf gegenseitiger Vertrauensbildung und Transparenz zwischen zwei konkurrierenden Blöcken – und einer neutralen/blockfreien Gruppe zwischen ihnen – beruhenden Regimes schien nun ein Regime kooperativer Sicherheit möglich, das den gesamten europäischen und nordamerikanischen Raum „von Vancouver bis Wladiwostok“ umspannt. Diese Vision wurde am deutlichsten von den neuen Regierungen artikuliert, die sich nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Mitteleuropa bildeten. Im Januar 1990 schlug der polnische Premierminister Tadeusz Mazowiecki vor, einen Rat für europäische Zusammenarbeit zu schaffen, der die politischen Strategien in der gesamten KSZE-Region koordinieren sollte. Kurz darauf schlug der tschechische Außenminister Jiří Dienstbier vor, das bisherige System konkurrierender Bündnisse durch ein kollektives Sicherheitssystem auf der Grundlage der KSZE zu ersetzen. In der Sowjetunion forderte Außenminister Eduard Schewardnadse die Schaffung einer neuen Ordnung, die auf kollektiver Sicherheit beruhen und auf der KSZE aufbauen sollte. Gleichzeitig verwies Michail Gorbatschow auf die KSZE als Grundlage für seine Vorstellung von einem „gemeinsamen europäischen Haus“.

Der Enthusiasmus darüber, dass die KSZE die Funktion eines kollektiven Sicherheitssystems übernehmen sollte, wurde im Westen jedoch nicht von allen geteilt. Die Vereinigten Staaten reagierten zurückhaltend und fürchteten eine Konkurrenz zur NATO, während mehrere westeuropäische Länder die Erweiterung der EU als Grundlage für eine europäische Sicherheitsstruktur nach dem Kalten Krieg vorzogen. Auf dem Londoner NATO-Gipfel im Juli 1990 erkannten die Staatshäupter des Bündnisses jedoch explizit an, dass die KSZE infolge der neuen Sicherheitssituation in Europa eine dauerhafte institutionelle Struktur entwickeln müsse, die die Serie von Konferenzen und Folgetreffen, die vor 1990 das einzige institutionelle Format der KSZE gebildet hatten, ablösen sollte.¹²

Im ersten Jahr nach dem Ende des Kalten Krieges brachte die KSZE zwei wichtige Dokumente hervor, die die normative und institutionelle Struktur der europäischen Sicherheit grundlegend veränderten. Das erste Dokument war der Bericht eines im Juni 1990 in Kopenhagen abgehaltenen Expertentreffens zur menschlichen Dimension der Sicherheit. In dem Bericht wurde versucht, die wesentlichen Merkmale westlicher demokratischer Praktiken auf den gesamten Kontinent anzuwenden. Das zweite Dokument war die „Charta von Paris für ein neues Europa“, die bei einem Gipfeltreffen, das vom 19.-21. November 1990 in Paris stattfand, unterzeichnet wurde. In ihrer Präambel verkündete die Charta den Beginn eines neuen Zeitalters für die europäische Sicherheit unter Bekräftigung des Helsinki-Dekalogs:

„Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. Durch den Mut von Männern und Frauen, die Willensstärke der Völker und die Kraft der *Ideen* der Schlussakte von Helsinki bricht in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an.“¹³

Über die Bekräftigung des in der Schlussakte und auf den verschiedenen Folgekonferenzen und Expertentreffen erreichten *Acquis* der KSZE hinaus leitete die Charta von Paris die formale Institutionalisierung der KSZE ein. 1992 war aus der KSZE eine vollständig institutionalisierte Organisation kooperativer Sicherheit geworden. Sie verabschiedete eine Vielzahl normativer Prinzipien, um das Konzept kooperativer Sicherheit in der gesamten KSZE-Region zu untermauern, und schuf außerdem ein vielfältiges und umfassendes Geflecht von Institutionen, die – ausgestattet mit hinreichenden Ressourcen und mit genügend politischer Unterstützung – in der Lage hätten sein sollen, diese Prinzipien in der gesamten Region umzusetzen. Auch wenn sich ihr Start, nachdem der „Rubikon“ der Gewalt in mehreren Konfliktgebieten bereits überschritten worden war, verzögerte, entwickelte die KSZE/OSZE ein

12 Vgl. Stefan Lehne, *The CSCE in the 1990s: Common European House or Potemkin Village?*, Wien 1991, S. 10.

13 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 11), Kap. A.2, S. 1 (Hervorhebung durch den Autor), auch unter: <http://www.osce.org/de/mc/39518>, S. 1.

Rahmenwerk dafür, den Ausbruch und die Eskalation gewalttätiger Konflikte zukünftig zu verhindern, Konflikte, die bereits aufgeflammt waren, zu bewältigen und Verhandlungen zur Lösung der zahlreichen in der Region zutage tretenden Konflikte zu fördern. Dabei konnte sie einige beachtliche Erfolge verzeichnen, insbesondere was die Bemühungen der OSZE-Missionen und des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) zur Konfliktprävention in der Ukraine (Krim), Mazedonien und Albanien sowie ihrer Missionen zur Unterstützung des Friedensabkommens von Dayton in Bosnien und Herzegowina und der VN-Missionen in Kroatien und im Kosovo anging. Gleichzeitig ist es trotz großer Anstrengungen bislang nicht gelungen, eine Lösung für die Sezessionskonflikte in Berg-Karabach, Südossetien und Transnistrien herbeizuführen. Ihre Bemühungen um den Friedensaufbau in Georgien wurden 2008 vom Krieg unterbrochen, und der erfolgreiche Abschluss eines Abkommens über die Autonomie der Krim von 1996 wurde 2014 gewaltsam rückgängig gemacht. In der Tat stellen die beiden letztgenannten Ereignisse eindeutig die schwerwiegendsten Verstöße gegen die Normen der Schlussakte von Helsinki seit ihrer Unterzeichnung im Jahr 1975, einschließlich der letzten anderthalb Jahrzehnte des Kalten Krieges, dar.

Was ist also geschehen? Warum hat dieses kooperative Sicherheitsregime, das ein solch großes Potenzial hatte, ein neues Zeitalter der Demokratie und des Friedens in Europa einzuläuten, an Schwung verloren und warum ist es zwar nicht in einen neuen Kalten Krieg, aber doch in eine realistische Welt aus konkurrierenden Blöcken und Machtbeziehungen zurückgefallen? Ist diese Entwicklung der Beweis für die Richtigkeit realistischer Voraussagen, dass Konflikte – sei es aufgrund der menschlichen Natur oder der anarchischen Struktur des internationalen Systems – in einer Welt souveräner Staaten unausweichlich und kooperative Sicherheitsregime eine Illusion sind? Oder spiegelt sie die Art und Weise wider, in der die Sicherheitsüberzeugungen der OSZE-Teilnehmerstaaten seit Beginn des 21. Jahrhunderts konstruiert wurden, wie es an den alternativen Narrativen im Bericht des Weisenrats von 2015 abzulesen ist? Und wenn Letzteres zutrifft: Können diese divergierenden Narrative überbrückt werden, um ein gemeinsames Narrativ über die Voraussetzungen für ein wirksames und beständiges kooperatives Sicherheitsregime zu konstruieren? Diesen Fragen werde ich in den folgenden Abschnitten des vorliegenden Beitrags nachgehen.

Alternative Narrative und Szenarien für die europäische Sicherheit nach dem Kalten Krieg

In den ersten Jahren nach dem Kalten Krieg fand im Rahmen der KSZE generell eine umfangreiche Zusammenarbeit in einem breiten Themenspektrum statt. Jedoch räumte die Charta von Paris indirekt auch die potenziellen Span-

nungen zwischen den Normen von Helsinki ein. Insbesondere bekräftigte sie noch einmal, dass „für die Festigung von Frieden und Sicherheit zwischen unsere Staaten [...] die Achtung und wirksame Ausübung der Menschenrechte unverzichtbar sind“. Sie bekräftigte ebenfalls noch einmal das „Selbstbestimmungsrecht“ der Völker, stellte es aber gleichzeitig in den Kontext der „einschlägigen Normen des Völkerrechts, einschließlich jener, die sich auf die territoriale Integrität der Staaten beziehen“. Die Charta von Paris legte allerdings auch den Keim für eine weitere Spannung, die den Kern vieler der divergierenden Narrative im Bericht des OSZE-Weisenrats von 2015 bildet. Die Charta stellte insbesondere das Ende „der Teilung Europas“ und die Unteilbarkeit der Sicherheit fest und betonte, dass „die Sicherheit jedes Teilnehmerstaates [...] untrennbar mit der aller anderen verbunden [ist]“. Das bedeutete, dass ein Zeitalter, in dem der Frieden durch ein Gleichgewicht der Kräfte zwischen konkurrierenden Bündnissen aufrechterhalten worden war, zu Ende gegangen war, und unterstützte damit den Gedanken, dass das KSZE-System kooperativer Sicherheit die bestehenden Bündnisse ersetzen oder jeglichem verbleibenden Bündnis übergeordnet würde.

Nach der Auflösung des Warschauer Paktes glaubten viele Menschen in Russland zunächst, dass auch die NATO dahinscheiden und die KSZE zur Grundlage eines neuen, freien und ungeteilten Europas werden würde. Tatsächlich wurde diese Ansicht auch im Westen von Vielen geteilt, darunter an prominentester Stelle Egon Bahr, *Elder Statesman* und außenpolitischer Experte der westdeutschen Sozialdemokratischen Partei und einer der Architekten der deutschen Ostpolitik. Bahr schlug vor, die KSZE in eine echte supranationale Institution mit integrierten Streitkräften umzuwandeln und damit eine echte Organisation kollektiver Sicherheit zu schaffen.¹⁴ In den Vereinigten Staaten erklärte Präsident George H.W. Bush den Beginn einer „neuen Weltordnung“. Derselbe Absatz der Charta von Paris, der die Unteilbarkeit der Sicherheit beschwor, enthielt jedoch auch die Einschränkung, dass alle Teilnehmerstaaten die „Entscheidungsfreiheit“ eines jeden von ihnen hinsichtlich der Zugehörigkeit zu bestimmten regionalen oder internationalen Sicherheitsinstitutionen uneingeschränkt respektieren würden. In einer Rede im April 1990 in Berlin erklärte US-Außenminister James Baker, dass die KSZE und die NATO einander ergänzende Institutionen seien und machte damit die Position der USA deutlich, dass die KSZE nicht als Ersatz für den Fortbestand der NATO betrachtet werden sollte. Die meisten NATO-Mitgliedstaaten verstanden den Begriff der „Entscheidungsfreiheit“ in der Tat so, dass kein Staat ein Veto gegen den Beitritt eines anderen souveränen Staates zu einem Bündnis wie der NATO oder einer Wirtschaftsgemeinschaft wie der EU einlegen könne. Russland reagierte darauf mit der Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und integrierte damit viele ehemalige Sowjetrepubliken in sein eigenes kooperatives Gebilde. Die Folge war, dass

14 Vgl. Jonathan Dean, *Ending Europe's Wars: The Continuing Search for Peace and Security*, New York 1994, S. 213.

das Ziel eines „einheitlichen und ungeteilten“ Europas allmählich dahinschwand, und mit dem Ausbruch zahlreicher Konflikte in den zerfallenden Regionen der Sowjetunion und Jugoslawiens begann die KSZE, sich mehr auf die Bewältigung von Konflikten zu konzentrieren als auf den Aufbau einer gesamteuropäischen Institution kooperativer Sicherheit.

Schließlich rief die Charta von Paris zur Entwicklung einer Reihe neuer Mechanismen zur „friedlichen Beilegung von Streitfällen, einschließlich der obligatorischen Hinzuziehung einer Drittpartei“ auf. Auf einem Treffen in Valletta Anfang 1991 wurde ein Mechanismus zur obligatorischen Vermittlung in zwischenstaatlichen Streitfällen geschaffen, der aktiviert wird, wenn mindestens zehn Teilnehmerstaaten dies verlangen. Bei einem Außenministertreffen in Berlin im Juni 1991 bestand der sowjetische Außenminister Alexander Bessmertnych allerdings auf der Einschränkung, dass ein solcher Mechanismus nicht in die inneren Angelegenheiten von Staaten eingreifen dürfe.¹⁵ Damit wurde dem Prinzip der territorialen Integrität von Staaten in der sowjetischen und später in der russischen Politik wieder einmal Vorrang sowohl vor dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker als auch vor der obligatorischen Beilegung von Streitfällen durch Dritte gegeben.

Diese potenziellen Widersprüche blieben in den ersten Jahren nach dem Kalten Krieg jedoch weitgehend unter der Oberfläche verborgen. Im Rahmen eines vom Autor dieses Beitrags gemeinsam mit Kollegen des Watson Institute for International Studies der Brown University durchgeführtes Forschungsprojekts trafen sich die an dem Projekt Beteiligten mit Vertretern mehrerer russischer *Think-Tanks* und wissenschaftlicher Einrichtungen sowie mit zahlreichen hochrangigen Regierungsbeamten und Mitgliedern der russischen Staatsduma. Den Höhepunkt dieses Austauschs bildete eine Konferenz, die 1996 am Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen (MGIMO) stattfand und auf russischer Seite von Andrei Zagorski organisiert worden war. Zu jener Zeit – die unmittelbaren Folgen des Zerfalls der Sowjetunion waren bereits ziemlich deutlich zu erkennen – nahmen die russischen sicherheitspolitischen Experten zu vier möglichen Szenarien für die Beziehungen Russlands zu den ehemaligen Sowjetrepubliken in zehn Jahren sowohl hinsichtlich ihrer Erwünschtheit als auch ihrer Wahrscheinlichkeit Stellung: 1. Integration unter russischer Vorherrschaft, 2. kooperative Integration, 3. unkontrollierte Desintegration und 4. kooperative Unabhängigkeit. Unter den Experten herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass das wünschenswerteste Szenario das einer kooperativen Integration sei, bei der Russland in seinem Einflussbereich ein System kooperativer Beziehungen ähnlich dem entwickeln würde, das sich in Westeuropa gerade herausbildete. Für die wahrscheinlichste Entwicklung bis 2006 hielten die meisten Experten jedoch die unkontrollierte Desintegration, vor allem deshalb, weil sie nicht glaubten, dass Russland zu dem Zeitpunkt über die Fähigkeit verfügte, die Zentrifugalkräfte im postsowjetischen Raum in den Griff zu bekommen. Die Mehrzahl

15 Vgl. ebenda, S. 215.

der russischen Experten „befürwortete eine Stärkung der Rolle globaler und regionaler multilateraler Institutionen wie der Vereinten Nationen und der OSZE bei der Gewährleistung der Sicherheit in der Region“. Die meisten würden zudem eine breitere Lastenverteilung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit im postsowjetischen Raum einer „unilateralen russischen Friedenssicherung in der gesamten GUS-Region“ vorziehen.¹⁶

Die größte Sicherheitsbedrohung, wie sie 1996 praktisch von allen russischen Experten wahrgenommen wurde, ging von inneren Problemen in der Russischen Föderation selbst aus, darunter wirtschaftliche, politische und sicherheitsrelevante Probleme. Äußere Bedrohungen spielten im Vergleich dazu generell eine wesentlich geringere Rolle. Einige russische Experten wiesen auf die Bedrohung durch den islamischen Fundamentalismus sowohl in den südlichen Regionen der Russischen Föderation als auch jenseits ihrer südlichen Grenze hin, räumten jedoch gleichzeitig die Möglichkeit ein, dass die russische Führung aus politischen Gründen „diese Bedrohung übertreiben und bei dem Versuch, die Kontrolle zu behalten, auf plumpe militärische Mittel zurückgreifen könnte“.¹⁷ China wurde gelegentlich als mittel- bis langfristig mögliche äußere Bedrohung genannt. Der Westen hingegen wurde im Allgemeinen nicht als bedrohlich empfunden, wenn auch unter drei wichtigen Vorbehalten:

„Auch wenn die Mehrheit der russischen Experten die Erweiterung der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) ablehnt, erwarten die meisten dennoch nicht, dass eine solche Veränderung in der europäischen Sicherheitsstruktur eine Bedrohung für Russlands Sicherheit darstellt, sofern drei Bedingungen erfüllt sind: 1) Es dürfen keine Nuklearwaffen in den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten stationiert werden; 2) Russland sollte weiterhin eine echte Mitwirkung in bilateralen Konsultationsgremien der westlichen Allianz zugestanden werden; 3) ehemalige Sowjetrepubliken, darunter auch die baltischen Staaten, dürfen nicht einzeln dazu eingeladen werden, der NATO beizutreten.“¹⁸

Die Missachtung genau dieser drei Prämissen hat in mehrfacher Hinsicht wesentlich zu den divergierenden Narrativen im Bericht des Weisenrats, der russischen Sichtweise der europäischen Sicherheitsarchitektur – und vor allem der Rolle der OSZE – und jener der westlichen Staaten und der Staaten „dazwischen“, beigetragen.

Erstens wurden zwar keine Nuklearwaffen in den ehemaligen Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts stationiert; die Raketenabwehrsysteme, die zu-

16 P. Terrence Hopmann/Stephen D. Shenfield/Dominique Arel, *Integration and Disintegration in the Former Soviet Union: Implications for Regional and Global Security*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper no. 30, 1997, S. 59.

17 Ebenda, S. 13.

18 Ebenda, S. 14.

nächst in Polen und später in Rumänien stationiert werden sollten, stellen jedoch ein strategisches System im Zusammenhang mit der Frage der Nuklearwaffen dar. Auch wenn die Vereinigten Staaten darauf beharren, dass dieses System zur Abwehr iranischer Nuklearraketen – die noch gar nicht existieren und nach der Unterzeichnung des Gemeinsamen umfassenden Aktionsplans (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) mit dem Iran wahrscheinlich auch noch längere Zeit nicht existieren werden – dienen soll, wird sein Standort von Russland konstant als bedrohlich wahrgenommen. Aus „Moskaus Sicht“¹⁹ wird diese Bedrohung durch den einseitigen Rückzug der USA aus dem ABM-Vertrag von 1972, dem Eckpfeiler des Regimes nuklearer Rüstungskontrolle, noch verstärkt.

Zweitens empfinden die Russen ihre Einbindung in die zentrale Institution für die Zusammenarbeit der NATO mit Russland – den durch die NATO-Russland-Grundakte geschaffenen NATO-Russland-Rat – mittlerweile als „den Zuckerüberzug der bitteren Pille der Erweiterung“.²⁰ Dies steht in deutlichem Widerspruch zur „Sichtweise des Westens“, die die Einladung an Russland, der G7 und dem NATO-Russland-Rat beizutreten, betont. Gleichwohl wurde Russland von der NATO mehrfach zugesichert, dass sich die Allianz ohne politische Ermächtigung durch den VN-Sicherheitsrats oder die OSZE niemals außerhalb ihres Vertragsgebiets militärisch engagieren werde, außer im Falle eines direkten Angriffs auf einen NATO-Mitgliedstaat, wie es in Artikel 5 des NATO-Vertrags festgelegt ist. Natürlich hat Russland faktisch in beiden Institutionen ein Vetorecht. Dennoch ist mit dem Feldzug der NATO gegen Serbien während des Kosovo-Krieges im Jahr 1999 im Grunde genommen genau das geschehen. Obwohl Russland an den Gesprächen in Rambouillet teilnahm, um eine Verhandlungslösung für die Kosovokrise zu finden, lehnte Moskau jeder Resolution ab, die die direkte Anwendung von Gewalt gegen Serbien durch die NATO autorisiert hätte. Der Hauptgrund für die Intervention der NATO 1999 im Kosovo war die Bedrohung der Kosovoalbanischen Bürger durch serbische Polizei- und Militäreinheiten vor Ort, vor allem durch Massaker an kosovarischen Zivilisten, wofür die Bombardierung Belgrads und anderer wichtiger serbischer Ziele weitgehend irrelevant schien. Der wirkungsvollste Weg, Zivilisten zu schützen, sind Bodentruppen, die die Bevölkerung vor Ort schützen können. Eine solche Operation wäre möglicherweise von den VN oder der OSZE gemäß dem (noch nicht formal verabschiedeten) Prinzip der „Schutzverantwortung“ unterstützt worden. Nach dem Debakel der Schlacht von Mogadischu 1993 und bis zu dem Terroranschlag auf die USA am 11. September 2001 war es für die USA jedoch politisch unmöglich, Bodentruppen zum Schutz der Zivilbevölkerung im Kosovo einzusetzen, sodass als einzige militärische Option Luftangriffe blieben. Russland betrachtete das Bombardement, insbesondere die Luftschläge gegen

19 The View from Moscow, in: *Back to Diplomacy*, a.a.O. (Anm. 3), S. 8 und S. 24-26, hier insbesondere: S. 25 (S. 425-426 und S. 439-442, hier insbesondere: S. 440).

20 Ebenda, S. 8 und S. 24 (S. 425 und S. 439).

zivile Ziele in Belgrad, hingegen als „Gräueltat“, wie es aus „Moskaus Sicht“ hieß.²¹ Obwohl es zwischen beiden Fällen zahlreiche signifikante Unterschiede gibt, stellte die Bombardierung Serbiens für die russische Führung einen Präzedenzfall für ihr Vorgehen auf der Krim im Jahr 2014 dar.

Was das Prinzip der Selbstbestimmung angeht, ist Russlands Haltung ambivalent. Manchmal scheint Russland es, wenn es mit seinen Interessen vereinbar war, unterstützt zu haben, manchmal lehnt Moskau es jedoch auch ab. So ging Russland in den beiden Kriegen in den 1990er Jahren, als Tschetschenien, eine der 22 Republiken der Russischen Föderation, damit drohte, sich von dieser abzuspalten, zwar gewaltsam gegen die tschetschenische „Selbstbestimmung“ vor. Gleichzeitig handelte die Regierung Boris Jelzins mit der Republik Tatarstan – ebenfalls eine Republik der Russischen Föderation – jedoch Beziehungen aus, die dieser größere Autonomie als den meisten anderen Republiken der Föderation gewährten.²² Russland unterstützt offen das Recht auf Selbstbestimmung für Abchasien und Südossetien in Georgien und für Transnistrien in Moldau, verhält sich hinsichtlich der Selbstbestimmung der Berg-Karabach-Armenier in Aserbaidschan jedoch ambivalent und vertritt gelegentlich sogar widersprüchliche Positionen. Seit die kommunistische Ideologie einem Hypernationalismus gewichen ist, gilt Russlands größte Sorge allerdings dem Status ethnischer Russen, die außerhalb der Russischen Föderation leben, insbesondere in den baltischen Staaten und in der Ukraine. Gleichzeitig prangert Moskau das Selbstbestimmungsrecht der ethnischen Albaner, die außerhalb Albaniens in Serbien (Kosovo) und in Mazedonien leben, an. Kurzum, der russischen Führung ist der Spagat zwischen der „territorialen Integrität von Staaten“ und dem „Recht der Völker auf Selbstbestimmung“ je nach der politischen Position der Konfliktparteien, die aus verschiedenen Richtungen kommendem Druck ausgesetzt sind, weitgehend gelungen. Russlands Regierung ist jedoch nicht die einzige, die aus nationalem Eigeninteresse einem Helsinki-Prinzip Vorrang vor einem anderen gibt.

Der dritte und wahrscheinlich wichtigste Punkt war die Osterweiterung der NATO. Das Dilemma entspringt dem offensichtlichen Wunsch der ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts und zumindest einiger früherer Sowjetrepubliken, ihre Entscheidung für eine NATO-Mitgliedschaft – im Einklang mit der in der Charta von Paris festgelegten Norm – „frei zu treffen“. Gleichzeitig hat die Osterweiterung des Bündnisses zweifellos zu einer neuen Teilung Europas beigetragen – und in der Tat zu einer Teilung, die Russland weitgehend isoliert –, was im Widerspruch zu einer anderen Norm der Charta von Paris steht, nämlich derjenigen, die die Unteilbarkeit der Sicherheit des „neuen Europas“ bekräftigt. Die Sorge hierüber steckte auch hinter dem Vorschlag des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew aus dem

21 Ebenda, S. 25 (S. 440).

22 Vgl. P. Terrence Hopmann, *Disintegrating States: Separating without Violence*, in: I. William Zartman (Hrsg.), *Preventive Negotiation: Avoiding Conflict Escalation*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Lanham, MD, 2001, S. 113-164.

Jahr 2008, neue Sicherheitsinstitutionen zu schaffen, um das Problem der sich immer deutlicher abzeichnenden Trennlinien in Europa nach dem Kalten Krieg zu bewältigen. Obwohl der Vorschlag in der Frage, wie sich diese neuen Institutionen von den bestehenden unterscheiden würden, vage bleibt und noch weniger darüber aussagt, wie die bestehenden Institutionen verbessert werden könnten, signalisierte er doch Russlands Sorge über die Entwicklung der Sicherheitsstrukturen in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Der Drang der NATO und der EU nach Osten hat auch die Frage des Status von Personen, die außerhalb der Russischen Föderation leben und sich als „Russen“ identifizieren, verschärft. Diese Frage war auch der Kern des Konflikts um den Status der Krim innerhalb der Ukraine, der zwischen 1992 und 1996 schwelte und damals weitgehend friedlich durch eine Autonomievereinbarung beigelegt wurde, die durch die Vermittlung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoep, zustande gekommen war.²³ Dieselbe Frage wurde auch in Lettland und in Estland zu einem ernststen Streitpunkt. Die KSZE richtete in beiden Ländern Langzeitmissionen ein, die die Situation der bedeutenden russischsprachigen Minderheiten in den beiden baltischen Republiken beobachten und diese bei der Durchsetzung ihres Rechts auf Staatsbürgerschaft und vollständige Teilhabe am demokratischen Prozess unterstützen sollten. Obwohl einige Schritte hierzu – zumeist auf Druck der KSZE/OSZE-Missionen und des HKNM – unternommen wurden, hatte Russland stets Zweifel daran, dass den ethnischen Russen in beiden Ländern ihre politischen Rechte in vollem Umfang gewährt wurden. Dennoch wurden die OSZE-Missionen in Estland und Lettland gegen ihren Einwand beendet (der HKNM ist dort allerdings nach wie vor aktiv) und beide Länder später in die NATO und die EU aufgenommen. Im Westen werden die baltischen Länder weitgehend als europäische Staaten wahrgenommen, die von Russland im Vorfeld des Zweiten Weltkriegs illegal eingenommen worden waren. In Russlands Augen waren sie dennoch drei der 15 ehemaligen Sowjetrepubliken, die an Russland grenzen und der NATO und der EU beigetreten sind und dadurch die Trennlinie in Europa direkt an Russlands nordwestliche Grenzen verschoben haben. Würden auch Georgien und/oder die Ukraine der NATO beitreten oder sich der EU weiter annähern, würde dies von Russland als Umzingelung durch potenziell konkurrierende oder sogar feindselige Bündnisse wahrgenommen. Das rechtfertigt natürlich nicht Moskaus Drohung, in ehemaligen Sowjetrepubliken – auch in den baltischen Staaten – militärisch einzugreifen. Es erklärt aber zumindest teilweise Moskaus Unzufriedenheit mit der Art und Weise, wie sich die Sicherheitssituation in Russlands „nahe Ausland“ entwickelt hat. Und ganz gewiss rechtfertigt es nicht Moskaus schnelle und heimliche Interven-

23 Vgl. P. Terrence Hopmann, Die unterschiedlichen Funktionen der OSZE bei der Bewältigung der Ukraine-/Krimkrisen von 1992-1996 und 2014-2015, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 309-328.

tion auf der Krim und in den ukrainischen Regionen des Donbas im Jahr 2014, mit der es vollendete Tatsachen schuf, anstatt mit diplomatischen Bemühungen innerhalb der OSZE auf die legitimen Sorgen ethnischer Russen auf der Krim und in anderen Regionen der Ukraine zu reagieren.

Gegen alle drei Vorbehalte, die wir in unserem Forschungsprojekt von 1996, zu einer Zeit, als russische Sicherheitsexperten kooperative Sicherheit noch immer als die beste Option für das nächste Jahrzehnt ansahen, in Russland identifiziert hatten, war in Russlands Wahrnehmung seit 1999 zumindest teilweise verstoßen worden. Während die westlichen Teilnehmerstaaten ihr Verhalten für mit den OSZE-Normen vereinbar hielten, bewerteten russische politische Eliten die Aktionen als Verletzungen der OSZE-Normen. Eine weitgehend unbeabsichtigte Folge war, dass das westliche Vorgehen dazu beitrug, dass die russischen außenpolitischen Eliten zu einem knallharten realistischen Denken zurückkehrten. Dieses wiederum untergrub jegliches Vertrauen, das Russland in die Prinzipien kooperativer Sicherheit oder in die Institution gehabt haben mag, die diese Prinzipien am stärksten verkörpert – die OSZE.

Realistische Vorstellungen und Verhaltensweisen auf russischer Seite wiederum verstärkten die Tendenz der Neorealisten in vielen anderen OSZE-Teilnehmerstaaten, realistischen Prinzipien kollektiver Verteidigung durch Militärbündnisse gegenüber liberalen institutionalistischen Prinzipien kooperativer Sicherheit Vorrang zu geben. Vor allem Russlands Reaktionen auf die NATO-Osterweiterung haben in ganz Mitteleuropa zu massiven Bedrohungswahrnehmungen geführt, aufgrund derer die mittel- und osteuropäischen Länder umso mehr danach streben, der NATO beizutreten. Doch in einer klassischen, sich aus diesem „Sicherheitsdilemma“ ergebenden Spirale führten die Bemühungen dieser Länder, ihre eigene Sicherheit angesichts einer wahrgenommenen russischen Sicherheitsbedrohung zu erhöhen, nur dazu, dass Russland sich noch isolierter und unsicherer fühlte. Russlands Gegenmaßnahmen zur Kompensation der NATO-Erweiterung ließen daraufhin in den jüngsten NATO-Mitgliedstaaten noch stärkere Bedrohungswahrnehmungen entstehen und verstärkten den Kreislauf der Unsicherheit, der die „gemeinsame“ bzw. „kooperative Sicherheit“ in Europa mittlerweile abgelöst hatte, weiter. Besonders akut wurde dieses Problem in Georgien und in der Ukraine. Beide Länder sind noch nicht als Vollmitglieder in die NATO aufgenommen worden, obwohl sie den Wunsch geäußert haben, dem Bündnis beizutreten. Die im Bericht des Weisenrats wiedergegebene „Sicht aus Tiflis“ verdeutlicht diese Bedrohungswahrnehmung der „Staaten dazwischen“:

„Russland hat sich nie an den Gedanken des Untergangs der Sowjetunion gewöhnt und in den letzten beiden Jahrzehnten versucht, sein verlorenes Imperium wieder zu errichten – zunächst durch die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), dann durch die Schaf-

fung der OVKS und schließlich durch die Einführung der Idee der Eurasischen Wirtschaftsunion.²⁴

Der georgische Autor stellt fest, dass Russland die Unabhängigkeit abtrünniger Regionen in Georgien, Aserbaidschan, Moldau und der Ukraine unterstützt und dass keine bestehende europäische Sicherheitsinstitution die Fähigkeit besitze, auf diese Verletzungen internationaler Normen zu reagieren. Noch unheilvoller ist, dass er die alte Furcht vor einer Übereinkunft zwischen Russland und dem Westen auf Kosten der Staaten „dazwischen“ schürt, die letzten Endes für diese Staaten den Verlust ihrer Unabhängigkeit bedeuten würde.²⁵ Höchstwahrscheinlich werden sich diese Besorgnisse nach der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der Vereinigten Staaten angesichts der nachdrücklichen Unterstützung seiner Wahl durch den russischen Präsidenten Wladimir Putin und andere hochrangige russische Politiker sowie Trumps schon häufig geäußelter Unterstützung für Putin und der Besetzung mehrerer Schlüsselpositionen in seiner Regierung mit Personen, die bekanntermaßen enge finanzielle und andere Verbindungen nach Russland pflegen, mehren. Auch wenn die Anträge der Ukraine und Georgiens auf Mitgliedschaft in der NATO auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im Jahr 2008 auf unbestimmte Zeit verschoben wurden, hatte Russlands militärisches Vorgehen in Georgien im August 2008 und – noch wichtiger – seit 2014 in der Ukraine ironischerweise die paradoxe Konsequenz, dass ihre Mitgliedschaft in Brüssel und in den NATO-Hauptstädten wieder zu einem Diskussionsthema geworden ist. Gemäß dem klassischen Muster des „Sicherheitsdilemmas“ könnte Russlands Reaktion auf die wahrgenommene Bedrohung durch die NATO letztlich zu einem Ergebnis führen, das Russland angeblich am meisten fürchtet – die weitere Expansion der NATO und der EU direkt bis an seine südliche und westliche Grenze.

Schlussfolgerungen

Rückblickend ist festzustellen, dass in den ersten Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges die Gelegenheit verpasst wurde, ein kooperatives Sicherheitsregime im europäischen und nordatlantischen Raum zu errichten, für das die KSZE/OSZE als mögliche institutionelle Grundlage hätte dienen können. Die Schlussakte von Helsinki, die Charta von Paris und das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE boten die normative Grundlage für ein kooperatives Sicherheitsregime. Mit den seit 1990 geschaffenen Institutionen wie dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ), dem HKNM und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) standen – sofern sie mit angemessenen

24 Back to Diplomacy, a.a.O. (Anm. 3), S. 27 (S. 442).

25 Vgl. ebenda, S. 29 (S. 445).

Ressourcen ausgestattet wurden und politische Unterstützung erhielten – die institutionellen Strukturen zur Verfügung, die zur Umsetzung einer breiten Palette von Maßnahmen zur Konfliktbewältigung erforderlich sind. Auf nachfolgenden Konferenzen u.a. in Moskau und Valletta wurden der „Werkzeugkasten“ für die Konfliktbearbeitung um neue Mechanismen ergänzt. Es ist daher in der OSZE-Region also keinesfalls notwendig, neue Normen, Institutionen oder Mechanismen zur Konfliktbewältigung zu schaffen. Notwendig ist vielmehr die Verpflichtung, die bereits vorhandenen Institutionen und Normen in vollem Umfang zu nutzen und umzusetzen.

Besonders aufschlussreich ist es beispielsweise, sich einmal vorzustellen, wie ganz anders die Ukrainekrise 2014 hätte verlaufen können, wenn alle Teilnehmerstaaten die Kapazitäten der OSZE in vollem Umfang genutzt hätten. In einem alternativen, „kontrafaktischen“ Szenario könnte Russland sich angesichts eines verfassungswidrigen Regierungswechsels in Kiew, der von vielen ethnischen Russen auf der Krim und in der Ostukraine als bedrohlich empfunden wurde, an die OSZE gewandt und darum ersucht haben, den selten genutzten Valletta-Mechanismus zu aktivieren, der die Hinzuziehung einer Drittpartei zur Vermittlung zwischen Russland und der Ukraine erfordert hätte. Dies hätte zu internationalen Zusicherungen führen können, die Rechte der Krim-Bürger, die durch den Regierungswechsel in der Ukraine bedroht waren, international zu schützen. Die Krim-Führung hätte das BDIMR darum ersuchen können, ein von internationaler Seite überwacht Referendum über den Status der Krim anzusetzen, bei dem darüber abgestimmt wird, ob sie als autonome Region Teil der Ukraine bleiben, unabhängig werden oder der Russischen Föderation beitreten soll. Das BDIMR hätte auch gewährleisten können, dass auf der Krim wohnhafte ethnische Ukrainer und Tataren an dem Referendum teilnehmen können. Wenn die Mehrheit – wie es vielleicht der Fall gewesen wäre – für den Anschluss an die Russische Föderation gestimmt hätte, hätte die OSZE den Übergang überwachen und gleichzeitig sicherstellen können, dass die Rechte der ukrainischen und tatarischen Minderheiten geachtet werden. In diesem hypothetischen Fall hätte die Anwendung militärischer Gewalt durch einen OSZE-Teilnehmerstaat zur Änderung der Grenzen und zur Intervention in einem anderen Teilnehmerstaat – was von der Schlussakte von Helsinki und der VN-Charta untersagt wird – verhindert werden können. Der Prozess hätte transparent und friedlich verlaufen können und wäre wahrscheinlich von der internationalen Gemeinschaft als legitim angesehen worden. Außerdem hätte Moskau den Sanktionen und der internationalen Isolation infolge seines Vorgehens in der Ukraine entgehen können, wenn es seine Anliegen im Rahmen der legitimen internationalen Institutionen verfolgt hätte, an deren Schaffung Russland mitgewirkt hat.

Auch wäre eine rasche Verhandlung der Krise in der Donbas-Region unter Vermittlung durch die OSZE eher dazu geeignet gewesen, ein angemessenes Maß an Dezentralisierung zu erreichen, bei der den regionalen Institutionen weitreichende Befugnisse übertragen worden wären. Damit wäre eine Situa-

tion abgewendet worden, in der die Regierung in Kiew gezwungen war, militärisch auf einen von außen mit militärischen Mitteln unterstützten gewaltsamen Aufstand in ihren östlichen Regionen zu reagieren, was zu Feindseligkeit und Misstrauen zwischen Moskau und Kiew geführt und eine Verhandlungslösung für die Krise erschwert hat. Russland ist zugutezuhalten, dass es die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE in der Ukraine nicht blockiert und ihr sogar Personal zur Verfügung gestellt hat. Die einzigen Vereinbarungen, die auf zwei getrennten Konferenzen in Minsk ausgehandelt werden konnten, haben bislang jedoch lediglich zu einem Waffenstillstand und zu Bestimmungen über den Abzug schwerer Waffen von der Kontaktlinie zwischen den gegnerischen Kräften geführt. Und dabei kommt es – wie die SMM praktisch täglich berichtet – regelmäßig zu Verstößen gegen die Bestimmungen der Minsker Vereinbarungen durch alle Beteiligten.

Kurz gesagt haben alle Faktoren, aufgrund derer sich Russland von seiner Teilnahme an den in der Zeit nach dem Kalten Krieg entstandenen kooperativen Sicherheitsinstitutionen zurückgezogen hat, bewirkt, dass es für diese Institutionen schwierig geworden ist, einen Konflikt zu lösen, der nicht nur Russland und den Westen, sondern auch Russland und die „Staaten dazwischen“ entzweit hat. Das Dilemma ist, dass es sehr schwierig sein wird, diese Institutionen inmitten des Konflikts zu stärken – wie die divergierenden Narrative im Bericht des Weisenrats deutlich zeigen – und dass es so gut wie unmöglich sein wird, den Konflikt zu lösen, wenn und solange diese Institutionen nicht gestärkt werden und keine neue Vision kooperativer Sicherheit verwirklicht wird. Diesem „Huhn-oder-Ei-Problem“ zu entkommen ist daher die größte Herausforderung beim Wiederaufbau der kooperativen Sicherheit in Europa.

Das kooperative Sicherheitsregime der OSZE ist eindeutig hinter den Ergebnissen zurückgeblieben, die sich die Staats- und Regierungschefs vorgestellt hatten, als die „neue Weltordnung“ die dunklen Tage des Kalten Krieges ablöste. Die Umwälzungen zum Ende des Kalten Krieges waren eine turbulente Zeit, vor allem aufgrund des gleichzeitigen Zusammenbruchs des Sowjetreichs und des multiethnischen jugoslawischen Staates, der Bedingungen schuf, die den Ausbruch zahlreicher gewaltsamer ethno-nationaler Konflikte begünstigten. Die KSZE war zu einer Zeit, in der sich ihre Institutionen und Mechanismen zur Konfliktbewältigung noch in der Entstehungsphase befanden, weitgehend nicht in der Lage, sofort auf so viele gewaltsam ausgetragene Konflikte zu reagieren. Ihre Unfähigkeit, zu reagieren, bevor der „Rubikon“ der Gewalt überschritten worden war, weckte in vielen Teilnehmerstaaten Zweifel an der Wirksamkeit der KSZE als Instrument zur Konfliktbewältigung. Die Bewältigung gewaltsam ausgetragener Konflikte und die Bemühungen um den Friedensaufbau nach ihrer Beendigung sind zwangsläufig eine schwierigere Aufgabe als die Gewaltprävention.

Nachdem die Gewalt in den meisten der betroffenen Regionen bis zum Jahrtausendwechsel ein Ende gefunden hatte, glaubten viele, dass Konfliktprävention nicht länger notwendig sei. So wurden die personellen und finanziellen Ressourcen, die für Konfliktbewältigung hätten aufgewendet werden müssen, drastisch gekürzt. Das Hauptaugenmerk der OSZE galt nach 2000 der Stabilisierung nach einem Konflikt, der Bearbeitung sogenannter „eingefrorener“ Konflikte sowie dem Friedensaufbau nach einem Konflikt. Leider führte dies dazu, dass die Organisation nur unzureichend auf die Bewältigung der gewaltsamen Konflikte vorbereitet war, die 2008 zwischen Russland und Georgien und 2014 zwischen Russland und der Ukraine ausbrachen. In beiden Fällen hatte die OSZE ihrer konfliktverhütenden Funktion größtenteils nicht nachkommen können und stand, nachdem es bereits zum Ausbruch von Gewalt und zu eklatanten Verletzungen von OSZE-Prinzipien gekommen war, vor vollendeten Tatsachen, die es nun zu bewältigen galt.

Auf einer tieferen Ebene ist das Scheitern OSZE, sich zu einem vollausgebildeten Regime kooperativer Sicherheit zu entwickeln, jedoch darauf zurückzuführen, dass die politischen Führungen vieler Teilnehmerstaaten in der gesamten Region den noch immer vorhandenen und weit verbreiteten grundlegenden Prinzipien einer realistischen Denkweise bezüglich der internationalen Beziehungen verhaftet waren. Vorstellungen, die das Denken von Staatsmännern über Jahrhunderte hinweg beherrscht haben, sind ausgesprochen zäh, auch wenn etliche der Bedingungen, auf denen diese Vorstellungen beruhen, auf dem europäischen Kontinent nicht mehr gegeben zu sein scheinen. Unabhängig davon, ob sie auf dem Glauben an die unveränderliche Natur des Menschen oder an die permanente anarchische Struktur des internationalen Systems beruhen, trieben diese Überzeugungen Regierungen dazu, nach der Sicherheit ihrer eigenen Staaten auf Kosten potenzieller Rivalen zu streben und zu glauben, dass Sicherheit eher von einem Kräftegleichgewicht zwischen konkurrierenden Bündnissen abhängt als von Institutionen, die eine kooperative Sicherheitsagenda verfolgen. So wurde aus der neorealistischen Theorie eine sich selbst erfüllende Prophezeiung.

Die Folge davon war, dass westliche Politiker nicht in der Lage waren, von der Vorstellung abzurücken, die NATO sei der OSZE als Sicherheitsgarant überlegen, eine Auffassung, die insbesondere von den meisten neuen unabhängigen Ländern Mittel- und Osteuropas vertreten wurde, die aus der sowjetischen Vorherrschaft herausgetreten waren. In Russland hingegen riefen die weitgehend einhellige Wahrnehmung, den Kalten Krieg „verloren“ zu haben, und das darauf folgende Empfinden der Demütigung und Schwäche ein weitverbreitetes Gefühl der Unsicherheit hervor, auch wenn die meisten westlichen Regierungen die Wahrung der Sicherheit Westeuropas durch die NATO anfänglich nicht als eine Bedrohung für ihre östlichen Nachbarn wahrgenommen haben. Das daraus resultierende Gefühl der Unsicherheit in Russland führte gleichwohl zu einer Zunahme des Ultrationalismus, vor allem seit Präsident Putin versprach, „Russland wieder groß zu machen“.

Doch Putins Vision russischer Größe beruhte auf seinem Glauben an die Einheit des russischen Volkes innerhalb einer einzigen Nation, unabhängig davon, wo die einzelnen Menschen leben. Für Russland leitet er daraus offenbar ein *Droit de regard* (Mitspracherecht) und zeitweilig sogar ein *Droit d'ingérence* (Recht auf Einmischung) in Bezug auf Nachbarstaaten ab, in denen große russische Minderheiten leben. In der russischen Sicherheitskultur kommt noch der Wunsch hinzu, Puffer zwischen Russland und seinen westlichen Nachbarn beizubehalten, die aus russischer Sicht die russischen Werte und Ideale nicht respektieren.

Das Fundament, auf dem die Sicherheit im Europa des 21. Jahrhunderts aufgebaut ist, ist also in vieler Hinsicht eine Rückbesinnung auf Überzeugungen, die im 18. und 19. Jahrhundert unter der Doktrin des politischen Realismus entstanden sind und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in zwei Weltkriegen ihren extrem gewalttätigen Höhepunkt fanden. Das Ende des Kalten Krieges bot die einzigartige Gelegenheit für eine alternative „Konstruktion“ von Überzeugungen bezüglich der internationalen Sicherheit, die z.B. durch ein Regime wie das auf der OSZE basierende hätte realisiert werden können. Doch scheint der traditionelle Glaube an einen defensiven Realismus über die neueren liberalen institutionalistischen Vorstellungen von kooperativer Sicherheit gesiegt zu haben. Dies hat zusammen mit einer Serie bedauerlicher Fehlritte, mit verpassten Gelegenheiten und der Unfähigkeit, sich schnell genug an die neue internationale Ordnung anzupassen, zur Marginalisierung der OSZE als Institution beigetragen und – was noch wichtiger ist – zur Marginalisierung allein schon der Vorstellung von kooperativer Sicherheit als globales Ordnungssystem, das eine Alternative zu dem traditionellen, auf Realpolitik basierenden System bietet.

Für die Stärkung der kooperativen Sicherheit in Europa bedarf es daher also keiner neuen Institutionen, Prinzipien oder Instrumente zur Konfliktbewältigung, sondern eines kollektiven Umdenkens hinsichtlich der Unteilbarkeit der Sicherheit. Statt an konkurrierenden Narrativen festzuhalten und sich auf Schuldzuweisungen für die Fehler der Vergangenheit zu konzentrieren, muss die OSZE heute den Ideen und Praktiken kooperativer Sicherheit neues Leben einhauchen, die im Laufe der letzten 40 Jahre den Eckpfeiler des Helsinki-Prozesses gebildet haben. Konkurrierende Vorstellungen von Sicherheit müssen durch eine gemeinsame Vorstellung ersetzt werden, der zufolge Frieden und Sicherheit in der Tat unteilbar sind und auf Zusammenarbeit statt auf einem erneuten Wettstreit beruhen müssen. Wir sollten uns noch einmal vor Augen führen, was sich hätte entwickeln können, wenn das kooperative Sicherheitsregime, das nach dem Ende des Kalten Krieges entstanden war, die Chance gehabt hätte, zu gedeihen, und nicht den unterschiedlichen Wegen der westlichen Staaten, Russlands und der „Staaten dazwischen“ hätte folgen müssen. Nur wenn dieser normative Konsens wiedergeboren wird, können die bestehenden Institutionen, Prinzipien und Mechanismen so funktionieren,

wie es ursprünglich gedacht war, d.h. als Grundlage für ein echtes Regime kooperativer Sicherheit von Vancouver bis Wladiwostok zu dienen.