

*Przemyslaw Grudzinski**

Der „Vertrag 2015“: ein Rahmenkonzept für regionale Sicherheit

Die Sicherheitsordnung, die sich zwischen 1989 und 1992 durch eine Reihe politischer Kompromisse zwischen Ost und West allmählich herausbildete und schließlich das Ende des Kalten Krieges markierte, ist ein Auslaufmodell. Allerdings sollte Europa eine modernisierte Version dieser Architektur mit den ihr eigenen Sicherheitsgarantien noch möglichst lange erhalten bleiben. Es liegt in unser aller Interesse, ihre Leistungsfähigkeit und ihre Legitimität zu bewahren. Damit die Sicherheitsgarantien auch in Zukunft ihren Zweck erfüllen können, müssen die Rahmenbedingungen für die Integration und Interaktion innerhalb der europäischen Sicherheitsordnung jedoch neu gestaltet werden. Es muss eine regionale Sicherheitsgemeinschaft geschaffen werden, die ein Gefühl der Zusammengehörigkeit zwischen den Staaten der Region gewährleistet und damit die Gefahr neuer Konflikte beseitigt.

Die seit dem Ende des Kalten Krieges entstandene Sicherheitsordnung und die Herausbildung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems sind in den USA, Russland und Europa in letzter Zeit wieder in den Mittelpunkt der Diskussionen gerückt. Das beherrschende Thema im euro-atlantischen Raum in den vergangenen zwanzig Jahren war die europäische Integration gemäß dem westlichen Modell und die Festigung westlicher Allianzen; uns allen war klar, was wir wollten. Dieses Leitbild hat jedoch seine einstige Dynamik verloren und bietet auf absehbare Zeit keine neuen Möglichkeiten mehr. So wie Gas seinen charakteristischen Geruch verliert, wenn es sich gleichmäßig in einem großen Raum verteilt, hat sich auch die Sicherheitslage im gesamten Raum verflüchtigt, d.h. verschlechtert. Wir stehen vor zahlreichen neuen Herausforderungen, die Anwendung von Gewalt ist wieder eine Option, Provinzialismus, Populismus und Nationalismus sind erneut auf dem Vormarsch. Für eine den Anforderungen im Zeitalter der Globalisierung entsprechende Form der Zusammenarbeit bedarf es daher eines neuen, umfassenden Vertrags.

Die Initiative des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew hat die erneute Hinwendung zum Thema gesamteuropäische Sicherheit beschleunigt. US-Präsident Barack Obamas globale Strategie sollte ein lauter Weckruf für Europa sein – wenn sie das nicht schon ist. Beide Initiativen sind jedoch erst der vorsichtige Beginn einer breiteren Debatte und größerer Veränderungen, da die Europäer noch nicht bereit sind, eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungsstrategie zu entwickeln. Russland würde allerdings

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und nicht die offizielle Position der polnischen Regierung. Er beschreibt die Entwicklungen bis November 2010.

lieber einige Phasen auslassen und die Verwirklichung seiner Wünsche und Erwartungen von der Lösung der zahlreichen und komplizierten regionalen Probleme trennen – gerade diese haben für seine westlichen Partner jedoch Priorität.

Mit dem Korfu-Prozess hat die OSZE bereits eine interessante Debatte über die Zukunft europäischer Sicherheit begonnen; sie ist allerdings nicht nur die umfassendste, sondern zugleich auch die unauffälligste internationale Organisation in der Region. Die NATO und einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich zwar der Frage eines neuen strategischen Rahmenkonzepts angenommen, jedoch nur aus der Perspektive der jeweiligen Partikularinteressen beider Organisationen. Das natürliche Forum für eine regionale Debatte ist und bleibt die OSZE – wenn alle ihre 56 Teilnehmerstaaten es denn wollten. Aus einer solchen Debatte könnte ein strategisches Rahmenkonzept für regionale Sicherheit hervorgehen.

Ein strategisches Rahmenkonzept für regionale Sicherheit wäre die Antwort auf den Paradigmenwechsel in der Weltordnung, der sich zwanzig Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vollzieht, den die Häufung der Ereignisse belegen und dessen Symptome sich mehren. Von einem Vertrauensverlust ist die Rede und von der Notwendigkeit, Vertrauen innerhalb Europas wieder aufzubauen. Ein sich zu einem postmodernen Kontinent wandelndes Europa sollte bis vor kurzem noch der Welt als Leitbild für die Zukunft dienen; das Dickicht europäischer Sicherheitsinstitutionen galt als einzigartiges Beispiel für die angemessene Beherrschung der Lehren aus einer tragischen, von einem totalen Krieg entstellten Vergangenheit.

Das alles ist vorbei. Unsere Aufgabe besteht nun darin, die Neuordnung der riesigen Region von Vancouver bis Wladiwostok so zu gestalten, dass wir in der Lage sind, die regionalen und globalen Herausforderungen zu bewältigen. Russlands Einbeziehung in das europäische Sicherheitssystem ist dabei zwingend; anderenfalls wäre eine von regionalen Krisen geprägte Zukunft ebenso absehbar wie eine Schwächung des europäischen Einflusses auf globaler Ebene. Die Region erfordert neue Lösungen, die den ursprünglichen „Vertrag“ von 1989-1992 weiterentwickeln und verbessern. Es liegt im Interesse Europas, die inhaltliche Gestaltung des „Vertrags 2015“ weitgehend selbst in die Hand zu nehmen. Warum sollte Europas Sicherheit immer nur von den amerikanisch-russischen Beziehungen abhängen?

Befasst man sich mit den in Expertenkreisen geführten Debatten über die Krise der 1990 geschaffenen internationalen Ordnung, kommt man um die bedeutendste aller Analysen, diejenige von John Ikenberry und Daniel Deudney,¹ nicht herum. Sie ist ein Appell an den Westen, zu seinen Wurzeln zurückzukehren, zu den Buchstaben und zum Geist der Friedensvereinbarungen, die zum Ende des Kalten Krieges geführt haben: „Die Beendigung des Kalten Krieges war eine Mischform aus einer Übereinkunft der Großmächte

1 Daniel Deudney/G. John Ikenberry, The Unravelling of the Cold War Settlement, in: Survival, Nr. 6, Dezember 2009/Januar 2010, S. 39-62.

à la Wien und der Errichtung einer liberalen institutionellen Struktur à la Versailles² – unter Wahrung der Interessen der Sowjetunion.

Aus meiner Sicht war die Beendigung des Kalten Krieges vom Vorbild der großen internationalen Abkommen von 1814/1815 und 1919, die eine gänzlich neue internationale Ordnung schufen, allerdings weit entfernt. Die Ära des Kalten Krieges endete 1990 mit der Vereinbarung eines Modus Vivendi, die jedoch nicht den Ehrgeiz hatte, einen architektonischen Rahmen für neue internationale Institutionen zu schaffen. Die Sicherheitsarchitektur war auch nicht das Ergebnis einer vorherigen Übereinkunft zwischen dem Westen und der Sowjetunion; sie kam gänzlich ohne Architekten zustande und war lediglich das Resultat spontaner politischer Veränderungen nach dem Kalten Krieg. Überzeugt von der historischen Überlegenheit des liberal-demokratischen Modells betrieb der Westen eine Politik der Integration Mittel-, Südost- und Osteuropas über die NATO und die Europäische Union. Deudney und Ikenberry stellen nicht die liberale Gesinnung als Motiv für die Integration in Frage; sie betrachten jedoch die NATO-Erweiterung als einen Fehler, der der Logik des Friedensschlusses zuwiderlaufe. Ihrer Ansicht nach war die Integration an sich nichts Schlechtes, ihr grundsätzlicher Fehler war jedoch ihre geringe Reichweite. Sie hätte vor allem Russland selbst mit einbeziehen müssen.³

In diesem Zusammenhang lohnt es sich, sich noch einmal Boris Jelzins Schreiben vom August 1993 vor Augen zu führen, in dem der russische Präsident forderte, die Beziehungen zwischen Russland und der NATO quasi durch politische Anordnung auf einer höheren Ebene anzusiedeln als die Beziehungen zwischen der NATO und den osteuropäischen Staaten, die die Mitgliedschaft in der Allianz anstrebten. Russland, das selber keinerlei Interesse an einer NATO-Mitgliedschaft hatte, brachte durch die Forderung nach einem höheren Sicherheitsstatus für sich selbst – und folglich einen niedrigeren für die Staaten „zwischen“ Russland und dem Westen – das westliche Bündnis in Zugzwang und stellte so sicher, dass der Westen gezwungen war, eine pragmatische, liberale Politik der schrittweisen Erweiterung zu verfolgen. Man verzichtete auf die Integration Russlands, ohne sie allerdings völlig auszuschließen, und anders als mancher vielleicht denkt, ist dieser Prozess heute bereits weiter fortgeschritten als er es 1990 war.⁴

Die größte Herausforderung für die regionale Sicherheit liegt zwanzig Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges in der Einbeziehung Russlands in das regionale Sicherheitssystem. Es ist *die* Herausforderung der Gegenwart. Europas strategisches Ziel ist eine sicherere Region, in der die Anwendung von

2 Ebenda, S. 44-45 (eigene Übersetzung).

3 Vgl. ebenda, S. 49-51.

4 Der Punkt hierbei ist nicht die derzeitige Rückbesinnung auf das Thema Integration in den Diskussionen zwischen Experten und Politikern im Westen und in Russland; es geht vielmehr um die heutigen Rahmenbedingungen der Debatte, die sich von denjenigen von vor zwanzig Jahren unterscheiden. Russland braucht den Westen und der Westen kann es sich kaum leisten, das Feindbild Russland weiterhin zu kultivieren.

Gewalt und eine gewisse Sturheit in den internationalen Beziehungen abnehmen und sich der im nordatlantischen Raum übliche Modus Operandi allmählich durchsetzt.

Polen und – im weiteren Sinne – Mitteleuropa sind die Nutznießer der vor zwanzig Jahren eingetretenen Veränderungen. Polen hat sich die Verschommenheit des „Vertrags 1990“ für seine eigenen strategischen Ziele zunutze gemacht; zur Stärkung seiner Sicherheit muss es jedoch klug handeln mit dem Ziel, den gegenwärtigen Status quo in einen Status quo mit zusätzlichen Vorteilen zu transformieren. Der „Vertrag 2015“ ist mein Kürzel für ein neues Übereinkommen über die Anpassung der internationalen Institutionen und die Errichtung eines kooperativen Sicherheitssystems in der gesamten euro-atlantischen und eurasischen Region. Die Konstruktion eines solchen notwendigerweise komplexen Vertrags erfordert ein europäisches und euroatlantisches Umdenken.

Mitteleuropa spielt 2010 eine andere Rolle als noch 1990 und muss das auch tun. In den 90er Jahren definierten die Mitteleuropäer den vorhandenen Vertrag, der ihnen ihren Platz im europäischen Sicherheitssystem nicht garantiert hatte, erfolgreich um. Die Rolle, die wir heute in diesem Sicherheitssystem spielen, ermöglicht es uns, die europäische Sicherheitslandschaft mitzugestalten.

Der Aufbau regionaler Sicherheit im Sinne eines neuen offenen Regionalismus verlangt von uns, den ganzen Wald und nicht nur einige Bäume zu sehen; wir müssen Wege finden, institutionelle Barrieren zu durchbrechen („*interlocking*“ statt „*interblocking*“); und wir müssen pragmatische, nicht-hierarchische Formen der institutionellen Zusammenarbeit entwickeln. Dies hat im Rahmen der drei wichtigsten Institutionen, die für europäische Sicherheit zuständig sind, zu geschehen: der NATO, der EU und der OSZE.

Vor allem drei Faktoren sprechen für den „Vertrag 2015“:

1. Veränderungen in der Anwendbarkeit von (militärischer, politischer und wirtschaftlicher) Gewalt,
2. die regionale und globale Sicherheitslage und
3. die Notwendigkeit, Sicherheitspolitik neu zu definieren.

Veränderungen in der Anwendbarkeit militärischer Gewalt

Europa und zum Teil auch Russland sind beide lange vor der heutigen Krise in das postheroische Zeitalter eingetreten. Afghanistan ist dafür der beste Beweis. Die europäischen Gesellschaften unterhalten kleinere Armeen und sind weniger begierig, diese einzusetzen. Auch NATO-Staaten wie z.B. Großbritannien haben damit begonnen, ihre Streitkräfte zu reduzieren. Europa und die Vereinigten Staaten gehen zunehmend getrennte Wege. Europa ist beinahe ausschließlich eine Zivilmacht, die USA sind noch immer eine

Militärmacht. Hinzu kommt, dass Europa zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu einer echten Verteidigungsintegration in der Lage ist.

Im globalen Kontext ist die Anwendung von Gewalt zu einem weitaus weniger wirksamen Instrument geworden als sie es jemals zuvor war. Das gilt insbesondere für die Konflikte zwischen dem Westen und mehreren anderen Kulturen und Völkern (Iran, Nordkorea, Afghanistan, Palästina). Die Anwendung von Gewalt bestimmt jedoch noch immer die Geschehnisse von Gesellschaften in regionalen Kontexten, z.B. im Südkaukasus. Darüber hinaus können lokale Konflikte gefährliche Kettenreaktionen auslösen.

Dauerhafte Veränderungen sind mit Gewalt nur äußerst schwer herbeizuführen. Veränderungen resultieren vielmehr aus einem Wandel der Identität von Gesellschaften und Staaten. Besonders schwierig ist der Umgang mit postkolonialen oder schwachen Staaten. Der Unmut des Südens gegenüber dem Norden gehört zu den charakteristischen Merkmalen der globalen Spannungen.

Die Ursachen der drängendsten Konflikte hängen eng mit nationaler und ethnischer Identität zusammen; ein gemeinsames Interesse an ihrer Beendigung lässt sich daher nur schwer finden. Uns bleibt nichts anderes übrig, als uns auf nur langfristig wirksame, auf Zusammenarbeit und Versöhnung abzielende Anstrengungen einzustellen, die viel Geduld erfordern; dazu müssen wir jedoch unsere Denkweise verändern. Wir stehen dabei vor einem Dilemma: Dort, wo Gewalt nicht entsprechend gesteuert wird, entsteht Chaos; so kann es beispielsweise zu einem Anstieg der organisierten Kriminalität wie Drogen- oder Waffenhandel kommen. Andererseits hat die Anwendung von Gewalt oftmals anhaltende Anarchie und chronisch schwache Staaten zur Folge.⁵ Gewalt darf daher nur äußerst vorsichtig und nur als Teil eines politischen Gesamtlösungskonzepts angewendet, nicht aber als Lösung *per se* angesehen werden.

Die Tatsache, dass die Anwendung von Gewalt zur Lösung von Konflikten immer untauglicher wird, ist Teil eines weiteren Problems, nämlich der sich ständig erweiternden Definition von Sicherheit. Weder die NATO, noch die EU, noch die OSZE decken das gesamte Spektrum sicherheitsrelevanter Themen ab. Die NATO konzentriert sich hauptsächlich auf militärische und politische Aspekte. Die EU ist im politischen Bereich tätig, führt aber auch kleinere Militäreinsätze sowie zivile, polizeiliche und humanitäre Maßnahmen und regionale Entwicklungs- und Modernisierungsprogramme durch. Das sich verändernde Kräftegleichgewicht im sicherheitspolitischen Bereich hat der multidimensionalen *Soft Power* OSZE neue Möglichkeiten eröffnet. Die OSZE verknüpft drei Dimensionen miteinander: die politisch-militärische Dimension, die menschliche Dimension und – ihr schwächstes Betätigungsfeld – die Wirtschafts- und Umweltdimension. Es ist jedoch unklar, ob die Staaten, die die OSZE bilden, politisch und finanziell in sie investieren

5 Vgl. Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, New York 2003, S. 86-88.

werden; in der heutigen Wirtschaftskrise ist bei den Teilnehmerstaaten ein ausgeprägter Unwille festzustellen, den Etat der Organisation zu erhöhen. Konfliktverhütung und der Wiederaufbau nach einem Konflikt sind ohne die Beteiligung von Finanz- und Hilfsorganisationen heute nur schwer vorstellbar. Unter den gegenwärtigen Bedingungen knapper Haushaltsmittel ist es besonders wichtig, die vorhandenen Ressourcen und Mechanismen besser zu nutzen. Trotz oftmals guter Zusammenarbeit vor Ort sind die Erfahrungen in der Praxis nicht immer ermutigend. Keine der in der Region aktiven Institutionen ist in der Lage, alleine alle in einem kompletten Konfliktzyklus notwendigen Maßnahmen durchzuführen.

Die Sicherheitslage – ein komplexes Bild

Das Bild ist deshalb komplex, weil die Sicherheitslage eigentlich noch immer relativ gut ist, gleichzeitig aber immer mehr Gefahren am Horizont aufzutauchen scheinen. Es handelt sich dabei nicht um Gefahren, die einen bestimmten Staat in Europa bedrohen, sondern vielmehr ganz Europa auf einmal. Heute, nach zwanzig Jahren, ist an die Stelle von Konfliktverhütung und Konfliktbeilegung sowohl global als auch regional das Konfliktmanagement getreten. In unserer Region hat es zwischenstaatliche und innerstaatliche Konflikte gegeben, neue Konflikte gären in Zentralasien, der bewaffnete Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien droht wiederaufzuflammen, und auch das Auftauchen neuer Probleme andernorts in Europa ist nicht auszuschließen.

Der Krieg in Afghanistan hält an und es ist unwahrscheinlich, dass er mit einem Sieg der Interventionskräfte enden wird. Möglicherweise größere Konflikte und Kriege drohen zwischen Indien und Pakistan, Iran und Israel, im Nahen Osten und um Nordkorea.

Keiner dieser Konflikte kann von einem einzelnen Staat allein bewältigt werden, nicht einmal von einer Supermacht. Gleichzeitig arbeiten aber auch fast alle internationalen Institutionen und Allianzen, die die Aktivitäten von Supermächten und anderen Staaten bündeln und gezielt koordinieren, ineffektiv und sind dem Ausmaß der Bedrohungen nicht gewachsen. Es gibt einfach zu viele Herausforderungen und zu wenig politischen Willen.

Der Impuls von 1990 hat sich erschöpft; der Nord-Süd-Konflikt zehrt die Energie des Westens auf, was vor allem am Beispiel der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und hier wiederum an den Kontroversen um den Aufbau einer nuklearen Brennstoffbank oder die Nuklearkapazitäten des Iran deutlich wird. Aufgrund kultureller Unterschiede sind wir nicht in der Lage, Verständnis füreinander aufzubringen; gerade dieser Kultur- und Identitätskonflikt aber gefährdet die gemeinsamen rationalen Interessen des Nordens und des Südens. Der militärische und politische Einfluss des Westens sinkt.

Europa darf nicht mehr viel Zeit verlieren. Es muss seine Sicherheit möglichst rasch organisieren – mit seinen eigenen Möglichkeiten und geleitet von seinen eigenen Interessen, jedoch nicht um den Preis seiner engen Bindungen an die Vereinigten Staaten. Europa muss ein gesamteuropäisches Netz aus Institutionen und Regelungen schaffen, dem Europa selbst sowie Amerika und ein Teil Asiens angehören.

Ziele der Sicherheitspolitik – die OSZE und der Korfu-Prozess

Seit US-Präsident Barack Obama eine neue Weltordnung propagiert, in der Europa zwar eine wichtige, aber keine zentrale Rolle spielt, sollte man sich die Frage stellen, ob Europa, die Vereinigten Staaten und Russland nicht gemeinsam ein regionales Sicherheitsprojekt verwirklichen könnten, das den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird.

Meine Antwort auf diese Frage ist eher vorsichtig, da derzeit niemand dazu bereit ist, ein solches regionales Projekt durchzuführen. Die Perspektive der Vereinigten Staaten ist global, Russland reagiert eigentlich nur auf die Entwicklungen im bestehenden Sicherheitssystem und Europas Denken läuft seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags noch nicht gerade auf Hochtouren. Was jedoch möglich wäre, ist eine Art „Prolog“, die Aufnahme von Vorbereitungen für eine erste Phase, die den Weg für die nächsten zehn bis 15 Jahre ebnet, bis die Zeit für die nächste Phase herangereift ist. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss vor allem ein Problem in Angriff genommen werden: Welche Rolle soll Russland in der regionalen Sicherheit spielen?

Im postmodernen Zeitalter erklärt man weder den Krieg, noch unterzeichnet man dauerhafte Friedensverträge. Die Gestaltung der internationalen Ordnung hat keinen Anfang und kein Ende. Die Vereinbarung von Helsinki wurde im tiefsten Dunkel des Kalten Krieges erzielt und gehört heute zu den grundlegenden Bestandteilen des *Acquis*, auf dem die Region beruht. Die Flexibilität der OSZE macht die Organisation vielleicht zu einem modernen Vorboten des Wandels, der notwendig ist, um den Herausforderungen des immer schneller werdenden Laufs der Zeitgeschichte gerecht zu werden.

Hierarchische internationale Systeme wie z.B. in der Zeit des Kalten Krieges haben durchaus ihre positiven Seiten, insbesondere aus Sicht der Supermächte, die ihnen Stabilität verleihen und ihre Berechenbarkeit gewährleisten. Sie sind effektiv, wenn auch undemokratisch. Fließende, auf Normen und Prinzipien beruhende Systeme sind weniger effektiv und weniger berechenbar, entsprechen aber dem in den internationalen Beziehungen festzustellenden Demokratisierungsprozess.

Die fließende Struktur und den Mangel an Präzision in den internationalen Beziehungen können unsere Partner im Osten nicht ertragen. Sie wollen Präzision und die Erstarrung der Realität des Augenblicks, erstarrt wie ein in Bernstein eingeschlossenes Insekt. Russland will seine Rolle in einem hierar-

chischen System aushandeln, obwohl es selbst vom derzeitigen fließenden System erheblich profitiert. Der Westen ist mit den bestehenden Sicherheitsinstitutionen generell zufrieden. In dieser Situation ist ein Mittelweg zwischen zwei Extremen – äußerster Elastizität und völliger Starrheit – nicht nur notwendig, sondern auch möglich, ein Mittelweg, der zu besserer Kommunikation, mehr Vertrauen und verstärkter Kooperation führt. Grundlage einer solchen Kompromisslösung könnte das Modell einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft sein, deren Geometrie veränderbar ist und deren dynamische Elemente der Kontrolle institutioneller Disziplin unterworfen sind.

Als Forum für den Dialog über dieses Thema bot sich – dem Impuls folgend, der von den Präsidenten Russlands und Frankreichs, Dmitri Medwedew und Nicolas Sarkozy, ausgegangen war – die OSZE an, unter deren Schirmherrschaft der Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit fortan unter dem Arbeitstitel „Korfu-Prozess“ geführt wurde. Ein ähnlicher Dialog wurde auch in der NATO aufgenommen. Angesichts der Initiative von Bundeskanzlerin Angela Merkel ist es nur eine Frage der Zeit, bis auch in der EU eine Plattform für einen Sicherheitsdialog mit Russland entsteht. Festzuhalten ist, dass die OSZE auch das perfekte Forum für die Profilierung der EU nach Lissabon ist.

Eine vorläufige Abmachung als Reaktion auf Präsident Medwedews Initiative darf sich nicht auf die OSZE und ihre Zukunft als Instrument des Sicherheitsmanagements beschränken. Es geht nicht unmittelbar um die Zukunft der OSZE, sondern vielmehr um die Gestaltung regionaler Sicherheit im 21. Jahrhundert. Dabei wird die Modernisierung des KSE-Vertrags und der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) entscheidend sein. Ebenso wichtig wird die genaue Definition der Rolle Russlands im gesamteuropäischen Sicherheitssystem sein, das von der NATO, der EU, der OSZE und von Staaten, die freiwillig oder aber gezwungenermaßen nicht Mitglieder dieser westlichen Organisationen sind, gebildet wird.

Derzeit erinnert Russlands Hauptziel ein wenig an sein Ziel auf dem Wiener Kongress im Jahr 1815 und, einige Jahre später, 1818 auf dem Aachener Kongress: die Errichtung eines europäischen Staatensystems, in dem Russland eines der wichtigsten, möglichst gar eines der zwei oder drei dominanten Mitglieder ist. Die Formen und Methoden russischen Handelns haben sich im Laufe der Zeit indes verändert. Eine Rückkehr zum Kalten Krieg, die viele im Westen und in Russland vorhergesagt hatten, ist nicht eingetreten. Sie konnte auch gar nicht eintreten. Doch der Traum von der Rückkehr zu einem antagonistischen System („zwei Skorpione in einer Flasche“) ist in den Köpfen einiger Eliten sowohl im Osten als auch im Westen noch immer sehr lebendig.

Das Problem besteht darin, dass Russland zu den Sicherheitsregulatoren auf regionaler Ebene gehören, gleichzeitig aber seinen heutigen Einfluss auf die Sicherheit im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion behalten will. Der Westen will seinerseits die Sicherheit in Osteuropa regeln, beabsichtigt jedoch nicht,

Russland in Entscheidungen über alles, was sich westlich des Bugs abspielt, einzubeziehen.

Russland sucht nach Wegen, seine Modernisierung zu beschleunigen; ein antagonistisches Verhältnis zum Westen im Sicherheitsbereich stört diesen Prozess. Russlands Versuche auf den Westen zuzugehen sind oftmals wenig glaubwürdig. Die Inkohärenz russischer Außenpolitik zeigte sich erst kürzlich daran, dass Moskau zwei sich gegenseitig ausschließende Verträge ins Gespräch brachte: einen umfassenderen Vertrag, der den Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten vorgeschlagen wurde, und einen Nichtangriffspakt, der der NATO angeboten wurde. Jeder der beiden Verträge weist eine eigene spezifische und ganz unterschiedliche Logik auf. Der umfassendere Vertrag baut auf dem Erbe kollektiver Sicherheitsverträge auf; mit ihm soll eine Struktur geschaffen werden, die die bestehenden militärischen Blöcke überwölbt. Der kleinere Vertrag schlägt etwas vor, das dem Lehrbuch für die Verständigung zwischen Großmächten entnommen sein könnte und bei dem die bestehenden Militärblöcke in vollem Umfang anerkannt würden und unangetastet blieben. Beide Verträgen durchzieht dasselbe Leitmotiv: Sie sind Ausdruck der Unzufriedenheit Russlands darüber, dass es aus dem europäischen (oder „westlichen“) Sicherheitssystem ausgeschlossen ist.

Die Region muss sich in Richtung einer vernünftigen Koexistenz divergierender Interessen und Werte entwickeln, die schrittweise Struktur annimmt und in der die Interessen und Werte allmählich miteinander verschmelzen. Keine der bestehenden Strukturen kann einen solchen Prozess im Alleingang gewährleisten, auch kein Spiel der Großmächte, geschweige denn ein einzelner Akteur, seien es die Vereinigten Staaten, die russische Koalition oder die Koalition der EU-Staaten. Das – unter den heutigen Bedingungen unerreichbare – Ziel ist eine eurasisch-atlantische Makroregion, deren innere Kohärenz die Interaktion und den Dialog mit anderen Regionen ebenso ermöglichen würde wie die wirksame Eingrenzung potenzieller Gefahren. Der Auftrag der OSZE besteht darin, Ordnung in die Region zu bringen und neue übergeordnete Ziele für sie festzulegen. Zu den grundsätzlichen Zielen gehört es, eine regionale Sicherheitsordnung zu errichten und auf eine gerechtere und demokratischere Ordnung in der Region südlich der OSZE hinzuarbeiten.

Im Laufe der in den vergangenen Monaten innerhalb der OSZE geführten intensiven Debatten hat sich der Rahmen für die zukünftige Diskussion herausgebildet und es wurden diejenigen Felder identifiziert, in denen es noch Differenzen gibt. Derzeit ist noch völlig ungewiss, ob es uns in naher Zukunft gelingen wird, uns auf die Vision einer euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft zuzubewegen, ob wir die Herausforderung annehmen, ein regionales Sicherheitsprojekt auf der Grundlage von Helsinki, Paris und Moskau zu realisieren, ein Projekt, das den Hoffnungen der heutigen Generation gerecht wird und gleichzeitig die richtige Antwort auf die vielfältigen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ist. Der von Präsident Medwedew

vorgeschlagene Vertrag erfüllt die Kriterien, die an ein realistisches Projekt zur Verbesserung der europäischen Sicherheit gestellt werden müssen, nicht. Er ist vielmehr eine interessante Mischform, die versucht Verteidigungsstrategien miteinander zu kombinieren, die bislang miteinander unvereinbar waren, nämlich gemeinsame Sicherheit und gemeinsame Verteidigung. Somit bringt Präsident Medwedews Vorschlag die Diskussion nicht zum Abschluss, sondern ist vielmehr als ihr Ausgangspunkt zu betrachten.

Langfristiges strategisches Ziel ist die Schaffung einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft.⁶ Die Rahmenkonstruktion der euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft geht im Wesentlichen auf die Arbeit der Botschafter der EU-Mitgliedstaaten innerhalb der OSZE in Wien zurück. Die vorläufigen Vorstellungen wurden auf einem informellen Treffen der OSZE-Außenminister im Juli 2010 als ein Projekt der OSZE für die Region vorgestellt. Das Projekt fand auch die Zustimmung der Vereinigten Staaten. Russland hatte zwar zahlreiche Fragen, zeigte jedoch ebenfalls deutliches Interesse. Viele Staaten in der OSZE-Region beteiligen sich hingegen nicht an der Arbeit zu diesem Projekt, da solcherlei Anstrengungen ihrer Meinung nach nicht unbedingt zu wirklichen Fortschritten bei der Bewältigung der in der Region vorhandenen Sicherheitsbedrohungen führen.

Ein von der OSZE entwickeltes regionales Sicherheitskonzept wäre natürlich ein ganz anderes als das Strategische Konzept der NATO oder die zukünftige Sicherheitsdoktrin der EU. Die OSZE würde regionale Sicherheit wesentlich weiter fassen. Der „Vertrag 2015“ wäre ein erster konkreter Schritt zur Verwirklichung des Konzepts. Das ganze Konzept wäre allerdings nur dann sinnvoll, wenn es gelänge, sich auf einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen europäischen Sicherheitsinstitutionen zu verständigen. Eine isoliert arbeitende OSZE wäre sinnlos.

Die zukünftige Sicherheitsgemeinschaft wäre ein Verteidigungssystem, das aus einer Vielzahl von Komponenten bestünde: einem Prinzipienkatalog, einem Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa, vertrauensbildenden Maßnahmen (d.h. einem modernisierten Wiener Dokument 1999) und einer modernen Komponente menschlicher Sicherheit. Die Sicherheitsgemeinschaft wäre keine neue „Architektur“, keine neue Organisation und auch keine ständige Konferenz; sie wäre vielmehr eine Plattform für regionale Integration auf der Grundlage neuer oder erneuerte rechtlicher und politischer Normen. Sie würde die bestehenden Garantien (Artikel 5 des NATO-Vertrags und Artikel 4 des Vertrags über kollektive Sicherheit der OVKS) nicht ersetzen, sondern lediglich den Trend zu kooperativer Sicherheit zwischen den Staaten Europas stärken. Die Errichtung einer künftigen Sicher-

6 Karl Deutsch definiert eine Sicherheitsgemeinschaft als „eine Gemeinschaft, deren Mitglieder sich glaubhaft zusichern, dass sie sich nicht physisch bekämpfen, sondern ihre Streitigkeiten auf anderem Wege beilegen werden“. Karl W. Deutsch et. al., *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, NJ, 1957, S. 5 (eigene Übersetzung).

heitsgemeinschaft erfordert den politischen Willen aller in der NATO, der EU und der OSZE zusammengeschlossenen Staaten.

Dass die Neuordnung der Region dringend notwendig ist, ist nicht etwa einer realitätsfernen Furcht vor einem wiedererstehenden russischen Imperium geschuldet, sondern hat zwei wesentliche Gründe: Zum einen würde sich die Einbeziehung Russlands in das europäische System positiv auswirken. Sie würde uns in die Lage versetzen, Konflikte von Georgien über Moldau bis hin zum Kosovo gemeinsam zu lösen – ganz zu schweigen von der ebenso wichtigen Aufgabe, große osteuropäische Länder in das System einzubinden. Zum anderen wäre es schlicht zu teuer, Russland außen vor zu lassen – sowohl für uns, da Russland möglicherweise die eine oder andere Krise auslösen könnte, als auch für Russland selbst, da es dadurch nur eingeschränkten Zugang zu den für eine beschleunigte Modernisierung notwendigen Instrumenten hätte.

Das Beste, was die OSZE für Europa tun könnte, wäre, die Bedingungen für die Weiterentwicklung von NATO und EU in Richtung einer kooperativen Sicherheitsstruktur zu schaffen, deren Grundlage der OSZE-*Acquis* ist. Eine solche Weiterentwicklung sowie kontinuierliche Veränderungen in der Politik Russlands würden letztendlich – anders als die Umwandlung der OSZE in eine Meta-OSZE – die Schaffung eines sich von Vancouver bis Wladiwostok erstreckenden Sicherheitsraums, einer Region unteilbarer Sicherheit, ermöglichen. Ein von den Teilnehmerstaaten der OSZE geschlossener „Vertrag 2015“ wäre ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Als Begründung für eine Neuordnung der Sicherheitspolitik in der Region dürfen weder gegenseitige Bedrohungen ins Feld geführt, noch neue äußere Feinde in Gestalt Chinas oder des Südens konstruiert werden, denn sonst könnte aus dem Vorhaben, die Gefahr einer Konfrontation in der Region selbst zu verringern, schnell eine globale Konfrontation zwischen Nord und Süd werden.

Ein sicheres Europa darf nicht als gegebene Konstante aufgefasst werden und Sicherheit selbst ist ein psychologisches Konstrukt. Furcht und historische Komplexe sind schlechte Ratgeber. Wir müssen an unserer Fähigkeit zur Kooperation arbeiten, an einem realistischen Vertrauen in uns selbst; denn nur auf dieser Grundlage kann Sicherheit erhöht werden. Erinnern wir uns an die Worte von Franklin D. Roosevelt: „Das Einzige, was wir zu fürchten haben, ist die Furcht selbst.“