

Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa: Die Tätigkeit der Unabhängigen Arbeitsgruppe des SIPRI

Einführung

Die Debatten innerhalb der multilateralen europäischen Sicherheitsorganisationen (NATO, EU/WEU und OSZE) über ihre zukünftige Rolle im Sicherheitsbereich gaben den Anstoß zu den Beschlüssen des KSZE-Gipfeltreffens in Budapest im Dezember 1994.¹ Dieses Treffen leitete eine breit angelegte Diskussion über ein Modell ein, das auf den KSZE-Prinzipien beruht, wie sie die Helsinki-Schlußakte von 1975, die Charta von Paris aus dem Jahre 1990 und das Helsinki-Dokument von 1992 widerspiegeln. Das Ziel war die Ausarbeitung eines "gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert".² Infolge seiner langjährigen Beschäftigung mit Fragen der internationalen Sicherheit wurde das *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* sowohl von Vertretern der OSZE als auch von hohen politischen Amtsträgern aus einer Reihe von Ländern dazu ermutigt, einen Beitrag zu dieser Diskussion zu leisten. Im Herbst 1995 richtete SIPRI eine "Unabhängige Arbeitsgruppe (UAG) für eine künftige Sicherheitsagenda für Europa" ein. Beabsichtigt war, namhafte Wissenschaftler, aktive und ehemalige Diplomaten sowie Politiker zu einer gemischten Gruppe zusammenzubringen, deren Überlegungen neue Perspektiven für den Umgang mit den entscheidenden sicherheitspolitischen Herausforde-

¹ Zu dieser Thematik wurden zahlreiche Studien veröffentlicht. Vgl. u.a. E. Bahr/D. S. Lutz (Hrsg.), *Unsere Gemeinsame Zukunft - Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG)*, Baden-Baden 1994/95; U. Nerlich, *NATO at the Crossroads Once Again: NATO's Future Functions, Structure and Outreach*, Ebenhausen 1995, SWP-S 406; B. Meyer, *NATO Enlargement: Path to Unity or to a New Division of Europe?*, PRIF-Report 38, Frankfurt/Main 1995; A. Ananicz/P. Grudzinski/A. Olechowski/A. Onyszkiewicz/K. Skubiszewski/H. Szlajfer, *Report Poland-NATO*, Warschau 1995; Finnish Council of State, *Security in a Changing World*, Report to the Parliament, 6. Juni 1995, verteilt im Forum für Sicherheitskooperation, Dok. FSC/159/95, 11. Juli 1995; *Should NATO Expand? Bericht einer Unabhängigen Task Force* (Vorsitzender: Harold Brown), mit finanzieller Unterstützung des US Council on Foreign Relations, New York 1995; R. D. Asmus/R. L. Kugler/S. Larrabee, *NATO expansion: the next steps*, in: *Survival* 1/1995, S. 7-73.

² Vgl. KSZE, *Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest*, *Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 467.

rungen, denen Europa sich auf dem Weg ins neue Jahrhundert gegenüber sieht, eröffnen sollten.

In Zusammenarbeit mit einigen der führenden unabhängigen Forschungsinstitute berief SIPRI drei Treffen der UAG ein, die sich auf unterschiedliche Aspekte der entstehenden europäischen Sicherheitsagenda konzentrierten.³ Insgesamt wirkten fast 60 Teilnehmer aus verschiedenen akademischen und wissenschaftlichen Institutionen, aus Regierungen und internationalen Organisationen in Europa und den Vereinigten Staaten an der Arbeit der Gruppe mit. Sie nahmen in persönlicher Eigenschaft teil, d.h. nicht als Vertreter ihrer jeweiligen Regierungen oder Organisationen.

Das Projekt fand seinen Höhepunkt in der Präsentation des Abschlußberichts "*Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa*" in Stockholm im Oktober 1996, der auf den Überlegungen der UAG basierte.⁴ Der Abschlußbericht sowie die Zusammenfassungen der UAG-Treffen wurden auf Ersuchen des OSZE-Sekretariats in Wien allen Delegationen der 54 OSZE-Teilnehmerstaaten zur Verfügung gestellt. Einige der Empfehlungen des UAG-Abschlußberichts fanden schließlich Eingang in das Lissabonner Gipfel-Dokument von Dezember 1996.⁵

Das Mandat der Unabhängigen Arbeitsgruppe

Bei der Bildung der UAG war SIPRI darauf bedacht, die Arbeit an einem zukünftigen Sicherheitsmodell, die in Wien unter der Ägide der OSZE geleistet wurde, nicht zu duplizieren. Das Ziel war, einen bescheidenen Beitrag zur Festlegung der Prinzipien und Normen, die ein entstehendes kooperatives Sicherheitssystem in Europa leiten sollen, beizusteuern und die wichtigsten Risiken und Herausforderungen, denen dieses System sich zu stellen haben wird, zu bestimmen. Dabei wollte die UAG jedoch keinen

³ Die erste "Brainstorming"-Sitzung fand in Zusammenarbeit mit dem Hungarian Institute of International Affairs und der Central European University am 2. Dezember 1995 in Budapest statt. Das zweite Treffen wurde am 12. und 13. April 1996 in Moskau in Kooperation mit dem Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) abgehalten. Das dritte Treffen wurde am 23. und 24. März in Genf in Zusammenarbeit mit dem Programme for Strategic and International Studies (PSIS) des Graduate Institute of International Studies einberufen. Auf der Abschlußkonferenz am 3. Oktober 1996 wurde der Abschlußbericht vorgelegt (siehe Anm. 4).

⁴ Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa, Bericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), herausgegeben im Oktober 1996, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 545-562.

⁵ Der Text des Berichts wurde darüber hinaus in mehreren Zeitschriften und in verschiedenen Sprachen veröffentlicht (Englisch, Tschechisch, Niederländisch, Deutsch, Polnisch und Russisch) und fand Verbreitung in Europa, Rußland sowie den Vereinigten Staaten. Siehe z.B. The Helsinki Monitor 6/1996, European Security 1/1997, International Affairs 1/1997 (in Russisch und Englisch), Berliner Europa Forum 1/1997 (in Deutsch), Mezhdunarodni Vzťahy 1/1997 (in Tschechisch) sowie The Polish Quarterly of International Affairs 1/1997.

vollständigen Satz detaillierter politischer Handlungsanweisungen ausarbeiten, sondern machte sich vielmehr daran, einen Überblick über Schlüsselfragen und -probleme zu erstellen, die von den politischen Entscheidungsträgern berücksichtigt werden sollten. Insbesondere begann sie mit der Erfassung der Probleme, die sich bei der Konsolidierung eines kooperativen Sicherheitssystems in Europa ergeben, und lenkte die Aufmerksamkeit auf solche Fragen, die von der Diplomatie angesichts der Notwendigkeit, drängende aktuelle Probleme zu lösen, häufig als praxisfern, unbequem, um nicht zu sagen abstrakt, verworfen werden. Damit war die Hoffnung verbunden, eine längerfristige Perspektive in Richtung auf den multilateralen Sicherheitsprozeß in Europa anbieten zu können - in Anerkennung der Tatsache, wie Henry Kissinger es einmal ausdrückte, daß sich "einer internationalen Ordnung, wenn sie erstmals ins Leben gerufen wird, viele Möglichkeiten eröffnen", daß aber "die frühen Entscheidungen besonders ausschlaggebend sind".⁶

Die UAG erhielt dementsprechend ein Mandat, das weiter gefaßt war als das zur Erarbeitung des OSZE-Sicherheitsmodells, wie es in den Beschlüssen des Budapester Ministerratstreffens im Dezember 1995 formuliert worden war.⁷ Als Ziele der UAG wurden festgelegt:

- die Beurteilung der derzeitigen grundsätzlichen Veränderungen im europäischen Sicherheitsumfeld,
- die Identifizierung neuer Risiken und Herausforderungen sowie der Mittel und Wege, diesen zu begegnen,
- die Bestimmung der Ziele des entstehenden Sicherheitssystems und die Ausarbeitung seiner Leitprinzipien sowie
- die Unterbreitung von Reformvorschlägen für bestehende Institutionen, die es diesen ermöglichen, mit den derzeitigen fundamentalen Veränderungen in Europa fertig zu werden und sie zu bewältigen.

Bei der Aufstellung dieser Ziele war es der UAG ein besonderes Anliegen, über die Diskussion der sich verändernden Rollen und Strukturen multilateraler Organisationen in Europa hinauszugehen. Angesichts der Intensität der laufenden heftigen Debatten über die Erweiterung der NATO und der EU sowie über deren zukünftige Rolle im Sicherheitsbereich ist es vielleicht nicht verwunderlich, daß ein großer Teil der derzeitigen Diskussion darüber, wie das europäische Sicherheitssystem zukünftig aussehen und funktionieren soll, von einem "architektonischen Ansatz" (d.h.

⁶ H. Kissinger, *Diplomacy*, New York 1994, S. 26-27 (eigene Übersetzung).

⁷ Vgl. Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996*, S. 527-539, insbes. S. 534-536.

einem Ansatz, in dessen Mittelpunkt die Struktur und die Interaktion multilateraler Organisationen stehen) beherrscht wird. Die Ausgangsüberlegung, die der Arbeit der UAG zugrunde lag, war jedoch die, daß Sicherheitsorganisationen sich an den Problemen orientieren sollten - und nicht umgekehrt. Dementsprechend ging die UAG bei ihrer Arbeit so vor, daß sie zunächst die wichtigsten Herausforderungen und Sicherheitsrisiken identifizierte und untersuchte, denen Europa sich heute und in absehbarer Zukunft gegenüber sieht, und erst dann die Frage stellte, welche normativen Veränderungen bestehender Institutionen notwendig seien, um ihnen gerecht zu werden. Daraus folgten Überlegungen zur Struktur und zur Funktion multilateraler Organisationen.⁸ In dieser Hinsicht bestand die Aufgabe nicht darin, "Gebäude zu konstruieren", sondern vielmehr darin, "Konstruktionen zu bauen".

Auf dem Weg zu einem kooperativen Sicherheitssystem

Das Ende des Kalten Krieges und der Zusammenbruch der bipolaren Teilung Europas haben unter Wissenschaftlern und Diplomaten bei ihren Überlegungen zur Gestaltung eines neuen europäischen Sicherheitssystems für ein neues Zeitalter für erheblichen Aufruhr gesorgt. Als SIPRI dieses Projekt in Angriff nahm, ging es von der Auffassung aus, daß kooperative Sicherheit - entsprechend dem Organisationsprinzip eines Systems, "das darum bemüht ist, seine Zwecke durch institutionellen Konsens statt durch Androhung materiellen oder physischen Zwangs zu erfüllen" - sowohl eine tragfähige als auch eine wünschenswerte Grundlage zum Erhalt von Frieden und Stabilität in der Welt nach dem Kalten Krieg ist.⁹

Ein System kooperativer Sicherheit impliziert die Anerkennung und die Befolgung einer Reihe ineinandergreifender verbindlicher Verpflichtungen zur Begrenzung militärischer Fähigkeiten und Handlungen von seiten der Staaten. An die Stelle von Mißtrauen, Abschreckung und Erzwingung treten

⁸ In Anlehnung an die politikwissenschaftliche Regimetheorie werden "Institutionen" hier in einem weiteren Sinne verstanden als "eher ein Komplex aus Verhaltensweisen und Erwartungshaltungen als (...) formale Organisationen mit Zentralen in imposanten Gebäuden", R. Keohane, *After Hegemony*, Princeton, New Jersey 1984 (eigene Übersetzung).

⁹ J. E. Nolan *et al.*, *The concepts of cooperative security*, in: Ders. (Hrsg.), *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington 1994, S. 4-5 (eigene Übersetzung). Siehe ebenso: A. D. Rotfeld, *Europe: the multilateral security process*, in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 1995*, Oxford 1995, S. 265-314; ders., *Europe: towards new security arrangements*, in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 1996*, Oxford 1996, S. 279-322; ders., *Europe: in search of co-operative security*, in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 1997*, Oxford 1997, S. 127-162.

in einem Regime kooperativer Sicherheit Beziehungen zwischen den Staaten, die auf gegenseitigem Vertrauen beruhen, das aus Transparenz und Berechenbarkeit herrührt, auf dem Abbau und der Vermeidung von Spannungen sowie auf Legitimität. Diese ergibt sich daraus, daß die Staaten anerkennen, daß die militärischen Beschränkungen durch das Regime de facto wesentlich dazu beitragen, ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten. Im Ergebnis sind in einem solchen Regime sowohl die Anreize als auch die Fähigkeiten zur Kriegführung drastisch reduziert.

Der Schritt in Richtung auf ein System kooperativer Sicherheit erfordert die Transformation der Grundlagen von Sicherheit. Das Fundament von Sicherheit zu Zeiten des Kalten Krieges war gegenseitige *Abschreckung*, die den systemimmanenten Imperativ widerspiegelte, die Eskalation der politischen Differenzen, die im Mittelpunkt der Ost-West-Rivalität standen, zu einem bewaffneten Konflikt möglicherweise katastrophalen Ausmaßes zu verhindern. Frieden beruhte auf kluger Zurückhaltung und auf dem Wissen der beiden sich gegenüberstehenden Blöcke um die Gefahren des Atomzeitalters; die Aufgabe von Rüstungskontrolle bestand darin, potentiell destabilisierend wirkende Asymmetrien in den militärischen Fähigkeiten der Blöcke zu beseitigen und die Unsicherheit auf beiden Seiten sowie Spannungen durch vertrauensbildende Maßnahmen abzubauen.

Das Fundament eines neuen Systems kooperativer Sicherheit in Europa sollte gegenseitige *Rückversicherung* sein, was von den Staaten verlangt, mit ehemaligen Kontrahenten im traditionell sensiblen militärischen Bereich eng zusammenzuarbeiten. Und genau das macht das eigentliche Wesen kooperativer Sicherheit aus: Es "verlangt von souveränen Staaten die Fähigkeit, die Zusammenarbeit gerade in solchen Angelegenheiten aufzunehmen und aufrechtzuerhalten (...), die traditionell als Kernelement von Souveränität verstanden werden: bei Entscheidungen darüber, was zur Aufrechterhaltung und zur Wahrung der nationalen Sicherheit notwendig ist".¹⁰ Die Schwierigkeit, ein solches System zu errichten, wird gern verglichen mit "einem Schiff, das es zu bauen gilt, während es schon unter Segeln ist". Es wird sicher nicht das Produkt eines in sich schlüssigen Gesamtentwurfs sein; es wird vielmehr aus unterschiedlichen, zuweilen widersprüchlichen praktischen Sachzwängen hervorgehen und eher einem Prozeß von Bemühungen nach dem Motto "Versuch und Irrtum" unterliegen als von der Umsetzung eines in sich logischen und widerspruchsfreien theoretischen Plans abhängen.

Die grundlegenden Elemente einer kooperativen Sicherheitsordnung sind in Europa seit beinahe einem Jahrzehnt vorhanden. Dazu gehören: Be-

¹⁰ A. Handler Chayes/A. Chayes, *Regime architecture: elements and principles*, in: Nolan (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 65 (eigene Übersetzung).

grenzungen militärischer Offensivfähigkeiten, funktionstüchtige vertrauensbildende Maßnahmen, kooperative Transparenz- und Verifikationsregime sowie multilaterale Vereinbarungen zur Kontrolle des Exports von Rüstungsgütern und kritischen Technologien. Wie eine amerikanische Wissenschaftlerin bemerkte, "ist Europa in jeder Hinsicht der beste Prüfstand für kooperative Sicherheit. In keiner anderen Region gibt es größere Fortschritte bei der gemeinsamen Regulierung militärischer Fähigkeiten und Operationen, auf dem Weg zu gegenseitiger Rückversicherung und zur Vermeidung von Spannungen".¹¹

Dieses engmaschige Netz aus Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen hat dazu beigetragen, ein beispielloses - einige wagen gar zu sagen revolutionäres - Kernstück militärischer Stabilität und Berechenbarkeit in Europa zu schaffen.¹² In der Hauptsache wurde dies auf zwei Wegen erreicht: Zunächst förderte dieses Netz aus Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen die Umstrukturierung nationaler Streitkräfte dahingehend, daß sie sich besser zur Selbstverteidigung als für einen Angriff eignen; "defensive Verteidigungsstrukturen" sind heute in Europa der Status quo, was das militärische Gleichgewicht erheblich stabiler und weniger bedrohlich als in der Vergangenheit macht. Zweitens bildet es die Grundlage eines umfassenden Transparenz- und Verifikationsregimes, das es allen Staaten erlaubt, Kenntnis von den Streitkräftebeständen anderer Staaten und deren Aufstellung zu erlangen, und das somit Ängste, die sich aus einem Sicherheitsdilemma ergeben, reduziert.¹³ Zusammengefasst sind diese Maßnahmen eine einzige große vertrauensbildende Maßnahme, eine Maßnahme, die die politisch-militärischen Beziehungen in der gesamten Staatengemeinschaft, die sich von Vancouver bis Wladiwostok erstreckt, untermauert.

Die OSZE hat daran mitgewirkt, daß viele dieser Übereinkünfte zur Rüstungsbegrenzung und Vertrauensbildung aus der Zeit des Kalten Krieges Früchte tragen und heute als Normen zur Regelung der Beziehungen zwischen Staaten gelten und Erwartungen an deren Verhalten Gestalt geben. Tatsächlich kann die Rolle, die der Helsinki-Prozeß in diesem Zusammenhang gespielt hat, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die OSZE hat nicht nur die Verbreitung eines gemeinsamen Wertesystems, das auf Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit beruht, gefördert, sondern auch den Rahmen für Verhandlungen über

¹¹ C. Kelleher, Co-operative security, in: ebenda, S. 293 (eigene Übersetzung).

¹² Vgl. M. Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, New York 1996, S. 67-110.

¹³ In der politikwissenschaftlichen Terminologie bezeichnet das "Sicherheitsdilemma" einen Zustand, in dem die Vorbereitungen eines Staates für den Verteidigungsfall den wohlgesonnenen Nachbarn als Anzeichen für eine Angriffsabsicht erscheinen mögen. Diese Vorbereitungen können daher unerwartete Aktionen auf seiten der Nachbarn auslösen, die zwar ebenfalls nur ihre Verteidigung im Auge haben, aber dennoch wiederum ihrerseits feindselig erscheinen.

ineinandergreifende und sich gegenseitig verstärkende Rüstungskontrollvereinbarungen zur Verfügung gestellt, die nun eine neue europäische Realität prägen, in der die Gefahr der Anwendung von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen ein für allemal gebannt zu sein scheint.

Das bislang Erreichte läßt dennoch keinen Raum für Selbstgefälligkeit; auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle ist noch viel zu tun, soll das Versprechen kooperativer Sicherheit eingelöst werden. So ist z.B. das Regime, das auf dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) basiert, noch unvollendet.¹⁴ Der Grad, in dem die Staaten den OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit einhalten, hat sich zwar erhöht, läßt aber immer noch zu wünschen übrig. Darüber hinaus hat der Zerfall der ehemaligen Sowjetunion dem Problem der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen neue Dimensionen verliehen, denen dringend Beachtung geschenkt werden muß.

Was aber noch wichtiger ist: Das Wesen der Sicherheitsprobleme in Europa hat sich verändert. Die Herausforderungen, denen sich die politischen Akteure am Ende dieses Jahrzehnts gegenübersehen, unterscheiden sich fundamental von denjenigen gegen Ende des vorangegangenen Jahrzehnts. Das gleiche gilt für die Prioritäten und die Hierarchie der noch zu bewältigenden Probleme. Insbesondere haben sich nun, in einer Zeit, da die Gefahr einen großen Krieges *zwischen Staaten* sehr gering ist, *innerstaatliche* Konflikte als Hauptbedrohung für Frieden und Sicherheit in Europa erwiesen. Letztere haben sich nicht nur ihrem Wesen nach verändert, sondern auch an Intensität zugenommen. Wie beispielsweise in den jüngsten SIPRI-Jahrbüchern dokumentiert ist, waren fast alle größeren bewaffneten Konflikte in den Jahren von 1992 bis 1997 innerstaatlicher Natur. Die meisten wurden von innerstaatlichen Konfliktparteien um die Regierungsgewalt oder um staatliches Territorium ausgetragen.¹⁵

Diese Entwicklung spiegelt den fundamentalen Wandel der globalen geopolitischen Lage seit 1989 wider. Während des Kalten Krieges berührten aus der Sicht beider Supermächte alle Konflikte in ihren jeweiligen Einflusssphären ihre vitalen Interessen. Nach dem abrupten Ende der politischen und ideologischen Ost-West-Konfrontation wurden hingegen viele lokale Konflikte in gewisser Weise "akzeptabel", die bis dahin (aufgrund der Gefahr, daß sie versehentlich einen Großbrand entfachen könnten) als nicht hinnehmbar galten. Das Resultat ist die Ausbreitung lokaler bewaffneter

¹⁴ Einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen in Verbindung mit dem KSE-Vertrag und die künftige Agenda des Vertragsregimes gibt Z. Lachowski, Conventional arms control, in: SIPRI Yearbook 1997, a.a.O. (Anm. 9), S. 471-484.

¹⁵ Im Jahre 1996 wurden weltweit 27 größere bewaffnete Konflikte gezählt (zum Vergleich: 30 im Jahre 1995). Mit einer Ausnahme (dem Kaschmir-Konflikt zwischen Indien und Pakistan) waren alle innerstaatlicher Natur; im OSZE-Gebiet gab es keinen einzigen zwischenstaatlichen Konflikt. Vgl. M. Sollenberg/P. Wallensteen, Major armed conflicts, in: SIPRI Yearbook 1997, a.a.O. (Anm. 9), S. 17-30.

Konflikte, die nun als Folge latenter Spannungen und Feindseligkeiten, die während des Kalten Krieges unterdrückt worden waren, ausbrechen.

Da sich die Art der Bedrohungen von Frieden und Sicherheit radikal verändert hat, müssen sich auch die Konzepte und Instrumente zu ihrer Bewältigung ändern. Entscheidend ist dabei vor allem, daß die "Spielregeln" in einem entstehenden System kooperativer Sicherheit dahingehend ausgeweitet werden müssen, daß sie neben der traditionellen Konzentration auf die Sicherheit von Staaten die Sicherheit der Menschen einschließen. Das erfordert eine Reinterpretation oder eine Neubestimmung der wichtigsten Regeln und Prinzipien, um eine neue normative Grundlage für die Formulierung der Erwartungen zu schaffen, die sowohl das innerstaatliche als auch das zwischenstaatliche Verhalten von Staaten anbelangen. Dies wiederum hat normative Einschränkungen der Souveränität und der Nichteinmischung zur Folge, die seit Grotius als Eckpfeiler des Völkerrechts gelten. Die Akzeptanz dieser Einschränkungen von seiten der Staaten ist letztendlich der Kern einer in der Entstehung begriffenen kooperativen Sicherheitsordnung.

Risiken und Herausforderungen

Die Vielfalt der auf den Treffen der UAG zum Ausdruck gebrachten Ansichten spiegelte die unterschiedlichen und gelegentlich gegensätzlichen Perspektiven wider, aus denen die zentralen Herausforderungen für die Sicherheit und die Aufgaben, denen Europa sich auf seinem Weg ins nächste Jahrhundert stellen muß, wahrgenommen werden. Dennoch bildete sich unter den Teilnehmern in einigen Punkten ein allgemeiner Konsens über die Neuartigkeit dieser Risiken und Herausforderungen in der Welt nach dem Kalten Krieg heraus.

Erstens gewinnen seit dem Ende der bipolaren Konfrontation die nicht-militärischen Dimensionen von Sicherheit an Bedeutung und erfordern ein breiteres Verständnis von Sicherheit. Zu den neuen Problemen, die dringend Aufmerksamkeit verlangen, gehören Bürgerkriege, ethnische und nationale Konflikte ebenso wie Umweltzerstörung, organisierte Kriminalität, Terrorismus und Migrationsbewegungen großen Ausmaßes. Wie ein Teilnehmer bemerkte, führt dies allerdings insofern zu einem "quantitativen Problem", als es die Zusammenstellung einer schier endlosen Liste potentieller oder aktueller Sicherheitsrisiken und Herausforderungen, die alle Aufmerksamkeit verlangen, zuläßt; in der Tat beginne der Begriff "Sicherheit" seine inhaltliche Bedeutung zu verlieren.¹⁶ Daher besteht eine

¹⁶ So Piotr Switalski, ehemaliger Leiter der Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, auf dem Budapester Treffen der UAG am 1. Dezember 1995.

der Hauptaufgaben zunächst darin, festzulegen, welche der identifizierten Risiken und Herausforderungen grundsätzlicher Natur und welche Folgeerscheinungen sind, welche dauerhaft und fundamental und welche vorübergehend sind. Geschieht dies nicht, wird es unmöglich, bei deren Bewältigung Prioritäten zu setzen.

Zweitens gehen die bedrohlichsten Sicherheitsrisiken in Europa nach dem Kalten Krieg eher auf innerstaatliche Konflikte zurück (die bedeutende externe Dimensionen haben können) als auf zwischenstaatliche. Viele dieser Risiken resultieren aus den grundlegenden Veränderungen, die sich in den ehemals kommunistischen Staaten vollziehen. Dies betrifft

- die sozialen Verwerfungen, die infolge des Übergangs von zentralen Plan- zu Marktwirtschaften auftreten,
- die politischen Instabilitäten, die mit dem Übergang von totalitären Ein-Parteien-Staaten zu pluralistischen Demokratien auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit einhergehen, sowie
- das Wiederaufleben lange Zeit unterdrückter Konflikte zwischen ethnischen, religiösen und Sprachgruppen.

Anlaß zu besonderer Sorge geben die gewaltigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme, denen sich die neuen unabhängigen Staaten gegenübersehen, die aus dem Zerfall der ehemaligen multinationalen Föderationen Sowjetunion und Jugoslawien hervorgegangen sind. Die Schwierigkeiten, die bei der Konsolidierung der Unabhängigkeit und dem Aufbau neuer Staaten auftreten, sind hier ganz besonders akut, da diese Länder auf so gut wie keine früheren Erfahrungen in der Staatsbildung zurückgreifen können.

Drittens ist das heutige Europa trotz des Verschwindens des Eisernen Vorhangs und der alten Ost-West-Spaltung nach wie vor durch große soziale und wirtschaftliche Unterschiede, die zu einem bleibenden Charakteristikum der politischen Landschaft zu werden drohen, geteilt. Eine der größten Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts besteht darin, die Fragmentierung von Sicherheit in Europa und die damit einhergehende Renationalisierung von Sicherheitspolitik - eine Entwicklung, die sich bereits abzeichnen beginnt - zu verhindern. In diesem Zusammenhang ist die Förderung kooperativer Initiativen auf subregionaler Ebene, was zumindest hoffen ließe, daß einer dauerhaften Spaltung des Kontinents vorgebeugt werden kann, dringend geboten.

Zusätzlich zu diesen qualitativ neuen Herausforderungen wiesen einige Teilnehmer darauf hin, daß die "klassischen Bedrohungen", die mit bewaffneten

zwischenstaatlichen Konflikten in Verbindung gebracht werden, in der europäischen Sicherheitsgleichung noch immer ein bedeutender Faktor sind. Das Mißtrauen zwischen benachbarten Staaten, genährt durch Grenzkonflikte, Konflikte um Naturressourcen, Auseinandersetzungen über die Behandlung ethnisch verwandter Bevölkerungsgruppen, die jenseits der eigenen Grenzen leben, etc., kann Ängste im Sinne eines Sicherheitsdilemmas hervorrufen und zu destabilisierenden Rüstungswettläufen führen, die sich nachteilig auf das Sicherheitsumfeld auswirken. Die Aufrechterhaltung militärisch-strategischer Stabilität bleibt daher ein wichtiges Ziel - ein Ziel, das verlangt, daß wieder stärkere Betonung auf Rüstungsreduzierung und vertrauensbildende Maßnahmen (KSE-Vertrag, Vertrag über den Offenen Himmel, OSZE-Verhaltenskodex etc.) gelegt wird, die Gefahr laufen, unterminiert zu werden. Es erfordert ebenso die Entwicklung effektiver Strategien und Mechanismen zur Krisenbewältigung und Konfliktverhütung.

Zahlreiche Teilnehmer hoben die konstruktive Einbindung Rußlands in das neue europäische Sicherheitssystem als eine der entscheidendsten Herausforderungen an ein zukünftiges Sicherheitsmodell hervor. Einige von ihnen vertraten die Ansicht, die wahre "russische Bedrohung" bestehe darin, daß Rußlands zahllose Instabilitäten über seine Grenzen schwappen und die europäische Ordnung untergraben könnten; in dieser Hinsicht habe Rußland vielfältige Möglichkeiten, zum "Spielverderber" zu werden.

Obwohl der Zweck der Zusammenkünfte der UAG die Diskussion über die künftige Sicherheitsagenda für Europa war, hütete sich die Gruppe letztendlich davor, einen übertrieben eurozentrischen Blickwinkel einzunehmen. Es gibt eine Vielzahl ethnischer, ökologischer, Bevölkerungs- und anderer Entwicklungsprobleme in dem Raum, den einer der Teilnehmer als Europas "nahes Ausland" bezeichnete - Nordafrika, Zentralasien sowie der Nahe und Mittlere Osten -, die ernsthafte Spannungsursachen und potentielle Sicherheitsprobleme für Europa in sich bergen.¹⁷ Die Europäer müssen sich Gedanken darüber machen, was getan werden kann, um den Dialog mit den Ländern in diesen Regionen zu verbessern; insbesondere bedarf es der Einbeziehung der islamischen politischen Kräfte in diesen Ländern.

¹⁷ So John Maresca, ehemaliger Leiter der US-amerikanischen KSZE-Delegation, auf dem Moskauer Treffen der UAG, 12.-13. April 1996.

Die Anpassung der Prinzipien und Normen

Welche grundsätzlichen Prinzipien und Regeln sollten dem nach dem Kalten Krieg entstehenden europäischen Sicherheitssystem zugrundeliegen? Auch in dieser Frage förderten die Diskussionen auf den Treffen der UAG ein breites Spektrum von Ansichten und sich zuweilen widersprechende Sichtweisen zutage.

Ganz allgemein stellte eine Teilnehmerin zunächst fest, daß Sicherheit als Mittel zum Zweck verstanden werden sollte, namentlich zu dem der Verwirklichung innerstaatlicher Ziele und Ideale (Demokratisierung, Entwicklung von Marktwirtschaften etc.). Sie schlug drei grundlegende Prinzipien vor, die Eingang in ein Sicherheitsmodell finden sollten:

- Jeder Staat ist souverän und für seine eigene Sicherheit verantwortlich, auch wenn er einem Militärbündnis angehört;
- Sicherheitsprobleme sollten nach dem Subsidiaritätsprinzip behandelt werden (d.h., Beschlüsse und Aktionen sollten auf der niedrigsten Ebene ausgeführt werden, auf der sie effektiv gefaßt bzw. durchgeführt werden können);
- zwischen den Staaten müssen Solidarität und Einvernehmen im Hinblick auf Sicherheitsfragen herrschen.

Sie schlug des weiteren vor, ein Prinzip der "hinlänglichen Sicherheit" zu entwickeln, das der Literatur zur Rüstungskontrolle entlehnt ist. Dies wäre freilich ein subjektives, schwer zu quantifizierendes Prinzip; aber auch die Sicherheitsperzeptionen von Staaten selbst sind höchst subjektiv.¹⁸

Es wurde ebenfalls vorgeschlagen, ein *Inklusionsprinzip* in ein zukünftiges Sicherheitssystem aufzunehmen.¹⁹ Dieses Prinzip bedeutet, daß alle Staaten in der Gemeinschaft der europäischen Nationen willkommen sind, zumindest soweit sie bereit sind, sich an die herrschenden Normen zu halten. Es wäre der Versuch, der Ziehung neuer Trennlinien in Europa vorzubeugen. Die Entstehung solcher Linien in der politischen Landschaft wäre ein Fehler und würde nicht nur die Renationalisierung von Sicherheitspolitik befördern, sondern könnte auch - was vielleicht noch beunruhigender wäre - der Rückkehr zu einer Blockmentalität Vorschub leisten. In diesem Zusammenhang wurde es als besonders wichtig erachtet, Rußland konstruktiv in die Sicherheitsordnung der Ära nach dem Kalten

¹⁸ So Alyson J. K. Bailes, ehemalige Leiterin der Abteilung für Sicherheitspolitik des Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

¹⁹ So John Maresca auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

Krieg zu integrieren und es darin zu bestärken, die Legitimität dieser Ordnung anzuerkennen.

Die Absicht der NATO, den Kreis ihrer Mitglieder um ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten in Mittel- und Osteuropa zu erweitern, rief innerhalb der Arbeitsgruppe unterschiedliche Reaktionen hervor. Während einige Teilnehmer die NATO-Erweiterung mit der Begründung kritisierten, diese verletze u.a. das Inklusionsprinzip, sahen andere in ihr eine der Komponenten eines langfristigen und facettenreichen Prozesses der Sicherheitsbildung in Europa. Dieser Prozeß wird die innere Umwandlung und die Erweiterung praktisch aller bestehenden multilateralen Sicherheitsorganisationen mit sich bringen - nicht nur die der NATO, sondern auch die der EU, der OSZE und des Europarats. Er sollte als ein natürlicher Prozeß betrachtet werden, der für den glaubwürdigen Schutz Rußlands legitimer Sicherheitsinteressen Sorge trägt und Rußland eine verantwortungsvolle Rolle bei der Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung zuweist. Aus langfristiger Perspektive sind die "Vertiefung" und die "Erweiterung" europäischer Sicherheitsorganisationen kein Widerspruch; beide Prozesse ergänzen sich vielmehr.

Die Teilnehmer der UAG waren sich generell darüber einig, daß ein künftiges Sicherheitsregime auf einem gemeinsamen Normenkomplex basieren sollte, der Regeln und Verfahren sowohl für das innerstaatliche als auch das internationale Verhalten von Staaten innerhalb des europäischen Sicherheitssystems aufstellt. Voraussetzung für die Schaffung dieser normativen Grundlage für das Verhalten von Staaten ist die gemeinsame Verständigung auf die grundsätzlichen Ziele und Prinzipien dieses Systems. Einige Teilnehmer bemerkten jedoch, daß einerseits zwar ein deutlicher Bedarf an einem gemeinsamen "Regelwerk" bestehe, das die Erwartungen an das Verhalten von Staaten umreißt, andererseits aber gerade das Fehlen grundlegender Regeln ins Auge springe.

Zahlreiche Teilnehmer warnten davor, die Regeln für eine zukünftige Sicherheitsordnung auf allgemeine politische Erklärungen über Sicherheitsprinzipien zu beschränken, wie etwa diejenigen der Gipfelerklärung von Budapest aus dem Jahre 1994. Adjektiven wie "gemeinsam", "umfassend" und "kooperativ" fehle es - so die Kritik - an begrifflicher Schärfe, und sie ließen Spielraum für sehr unterschiedliche Interpretationen. Diese Terminologie, die in diplomatischen Dokumenten geradezu grassiere, sollte vielleicht eher so verstanden werden, daß sie Kriterien aufstellt, denen ein neues Sicherheitssystem Rechnung tragen müsse, nicht aber als dessen Leitprinzipien, so die Argumentation.

In ähnlicher Weise kam erhebliche Unzufriedenheit mit einigen der heute so vertrauten Postulate, die aus der Arbeit innerhalb der OSZE zur Entwicklung eines "gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für

Europa im 21. Jahrhundert" hervorgegangen sind, zum Ausdruck. Eines der "unbequemen" Themen, mit denen die UAG sich beschäftigte, war, was ein Teilnehmer als Trugschluß über die Homogenität europäischer Sicherheit beschrieb. Er vertrat die Ansicht, daß Sicherheit in Europa in Wahrheit nicht homogen sei: Sie sei von Land zu Land unterschiedlich, und zwar nicht nur im Hinblick auf das Vorhandensein von Sicherheitsgarantien, sondern auch unter dem Aspekt der Wahrnehmungen der wichtigsten Herausforderungen, denen die Länder sich gegenübersehen.²⁰ Begriffe wie "gemeinsamer Sicherheitsraum" seien daher irreführend, da dieser Raum eigentlich aus unterschiedlichen Regionen oder Zonen abgestufter Sicherheit bestehe.

Hinsichtlich der damit verbundenen Vorstellung von der Unteilbarkeit von Sicherheit wurde die Meinung geäußert, daß Frieden und Sicherheit sehr wohl teilbar seien; sie hingen eng mit geopolitischen Grenzen zusammen. Dadurch werde es zunehmend schwieriger, in stabilen und wohlhabenden Staaten Unterstützung im eigenen Land für entschlossenes Handeln zur Lösung weit entfernter Sicherheitsprobleme zu gewinnen.²¹ Ein Teilnehmer schlug vor, den Begriff der Unteilbarkeit von Sicherheit eher als Axiom in einem zukünftigen Sicherheitsmodell denn als Beschreibung des heutigen Zustands in Europa zu betrachten. Es möge zwar unrealistisch sein, zu erwarten, daß wirklich gleiche Sicherheit jemals erreicht werden könne; dennoch sollte man sich zum Ziel setzen, die bestehenden Ungleichheiten soweit wie möglich zu reduzieren. In diesem Sinne sollte die Unteilbarkeit von Sicherheit als Ziel eines zukünftigen Sicherheitssystems gesehen werden.²²

Die Teilnehmer waren einhellig dagegen, die Prinzipien und Normen der Schlußakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 systematisch auszutauschen oder umzuschreiben. Das ist auch gar nicht notwendig, da bereits die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 einen ganz anderen philosophischen Blickwinkel einnimmt, nämlich einen, der nicht ausschließlich auf die Beziehungen zwischen Staaten gerichtet ist, sondern vielmehr auf Beziehungen im Inneren der Staaten. Die vorherrschende Meinung war, daß es unbedingt erforderlich sei, die Prinzipien der Schlußakte noch einmal zu bekräftigen. Trotz ihrer inneren Widersprüchlichkeiten stellen sie eine Errungenschaft dar, die Zeichen gesetzt hat und von bleibendem Wert ist.

²⁰ So John Roper, Royal Institute for International Affairs, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

²¹ So Peter Volten, Direktor des Centre for European Studies, Universität Groningen, auf dem Budapester Treffen der UAG am 1. Dezember 1995.

²² So Alexander Smolar, Präsident der Stefan Batory Stiftung, Warschau, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

Dennoch herrschte allgemeines Einvernehmen darüber, daß die Neubestimmung oder Reinterpretation einiger wesentlicher Prinzipien angesichts der fundamentalen Veränderungen, die sich in Europa vollzogen haben, in Erwägung gezogen werden sollte. Es wurde hervorgehoben, daß die Prinzipien, die in verschiedenen KSZE-/OSZE-Dokumenten im Laufe der vergangenen 20 Jahre vereinbart und angenommen wurden, den Verlauf der europäischen Zeitgeschichte resümieren und gleichzeitig die Entwicklungslinien und den Rahmen für die zukünftigen gegenseitigen Beziehungen skizzieren. In diesem Sinne sind die Bestimmungen von Helsinki, Paris, Budapest und Lissabon Kapitel der Geschichte der Sicherheitsbildung. Der Prozeß selbst befindet sich noch in der Phase der Entfaltung, *in statu nascendi*. Den Inhalt einiger dieser Bestimmungen und deren Verhältnis zueinander nicht einer erneuten Prüfung zu unterziehen, hieße, die neue Realität in Europa zu ignorieren.²³

Insbesondere war man sich darin einig, daß neu bestimmt werden müsse, wie sich solche Prinzipien wie Souveränität, gleiche Rechte der Staaten und Nichteinmischung einerseits und das Recht der Staatengemeinschaft zur Einmischung andererseits - entweder, wenn staatliche Organe Gewaltakte an der eigenen Bevölkerung verüben, oder, wenn sie die Sicherheit für Teile der Bevölkerung, die ihrer Grundrechte beraubt sind und in Konflikten getötet werden, nicht mehr gewährleisten können (beides galt früher als Kernbereich eigenstaatlicher Zuständigkeit) - zueinander verhalten. In welchem Verhältnis diese Prinzipien zueinander stehen, muß im Lichte eines neuen Prinzips überprüft werden - des Prinzips der *Solidarität*, wie es Eingang in den Verhaltenskodex von 1994 gefunden hat.²⁴ Dieses Prinzip ist unvereinbar mit einer rigiden Auslegung von Prinzip IV der Helsinki-Schlußakte (Nichteinmischung in innere Angelegenheiten). Mehrere Teilnehmer wiesen darauf hin, daß die OSZE bereits die Kompetenz besitze, sich in die Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten einzumischen, um Krisen vorzubeugen oder Krisen einzudämmen oder um vom Krieg zerstörte Staaten wiederaufzubauen. Die Einrichtung dessen, was man das Recht auf "kooperative Einmischung" nennen könnte, würde diese Kompetenz ausweiten und die Prinzipien der Schlußakte entscheidend ergänzen.

Ein zweites wesentliches Spannungsverhältnis, das neu bestimmt werden muß, besteht zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und dem Prinzip der territorialen Integrität von Staaten.²⁵ Selbstbestimmung ist zu einer der

²³ Vgl. A. D. Rotfeld, Presentation of the Work of the Independent Working Group at the OSCE Security Model Committee, Wien, 28. Juni 1996.

²⁴ Vgl. ders., In search of a common, co-operative and comprehensive security model for Europe, Background Paper to the first meeting of the Independent Working Group, November 1995.

²⁵ Vgl. Anm. 24.

Säulen des Völkerrechts geworden - zu einer Säule, die zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten unerlässlich ist. Eine Möglichkeit, die zur Umsetzung dieses Prinzips im Rahmen territorialer Integrität vorgeschlagen wurde, wäre das Verbot der Anwendung von Gewalt gegen nationale Minderheiten, die eine friedliche Veränderung anstreben. Eine andere Möglichkeit wäre, den Einsatz von Streitkräften bei der Durchführung von innerstaatlichen Grenzveränderungen und Bevölkerungsbewegungen zu untersagen.²⁶

Gleichzeitig räumten viele Teilnehmer ein, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht ausschließlich mit dem Sezessionsrecht oder dem Recht auf staatliche Unabhängigkeit gleichgesetzt werden könne. Es müsse vielmehr innerhalb eines breiten Spektrums verschiedener Formen von Autonomie verwirklicht werden; das Selbstbestimmungsrecht müsse durch das Recht auf territoriale Integrität mit sicheren und gesicherten Grenzen ausbalanciert werden. Ein Teilnehmer regte an, im Rahmen der OSZE interpretative Erklärungen zu Prinzipien wie territoriale Integrität und Selbstbestimmungsrecht abzugeben, was die Staaten bislang nur sehr zögerlich getan haben. Es sei wichtig, in erläuternder Form beispielsweise festzuhalten, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht gleichbedeutend mit einem Recht auf Sezession ist.²⁷ Ein anderer Teilnehmer gab jedoch zu bedenken, daß eine gewisse Ambivalenz zwischen den Prinzipien der territorialen Integrität und des Selbstbestimmungsrechts erhalten bleiben solle; aus Erwägungen praktischer Diplomatie und aus humanitären Gründen sollte die internationale Gemeinschaft "niemals nie sagen", wenn es um Sezession geht.²⁸

Schließlich wurde noch darauf hingewiesen, daß das künftige europäische Sicherheitssystem sich auch mit Versäumnissen der Staaten bei der Implementierung vereinbarter Prinzipien und der Einhaltung ihrer bindenden Verpflichtungen befassen müsse. Dieses Problem könne nicht durch die Einführung zusätzlicher Rechtsmechanismen gelöst werden; die OSZE sollte daher eingehend andere Möglichkeiten ausloten, die die Einhaltung sicherstellen. Insbesondere wurde vorgeschlagen, in diesem Zusammenhang die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und der Parlamentarier zu überdenken.

²⁶ So Professor Victor-Yves Ghebali, Graduate Institute of International Studies, Genf, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

²⁷ So Wilhelm Höynck, ehemaliger Generalsekretär der OSZE, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen und an deren internationalen Organisationen in Genf, Schweiz, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

²⁸ So Edouard Brunner, ehemaliger Leiter der Schweizer KSZE-Delegation, Botschafter der Schweiz in Frankreich, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

Die Anpassung der Sicherheitsorganisationen

Im Mittelpunkt eines großen Teils der Diskussion auf den Treffen stand der Wandel der Strukturen und Rollen bestehender Organisationen im neuen Sicherheitssystem. Mehrere Teilnehmer brachten ihre Abneigung gegen den weitverbreiteten Gebrauch der Begriffe "Architektur" und "Modell" in der laufenden Debatte über dieses System zum Ausdruck. Diese Begriffe - so die Kritik - seien zu statisch und erfäßen die dynamischen Aspekte der Wechselwirkungen von Sicherheit nicht.

Allgemein herrschte jedoch Einigkeit darüber, daß die grundlegenden organisatorischen Elemente des Sicherheitssystems, das nach dem Kalten Krieg in Europa in der Entstehung begriffen ist, bereits vorhanden seien, auch wenn sie noch ungeordnet sind und sich überschneiden. Diese Elemente beschrieb einer der Teilnehmer wie folgt (in nicht-hierarchischer Reihenfolge):

- die Erweiterung euro-atlantischer Organisationen,
- die sich anbahnenden Abmachungen zwischen der NATO und Nichtmitgliedern der NATO,
- die OSZE,
- regionale und subregionale Zusammenarbeit sowie
- bilaterale zwischenstaatliche Beziehungen.

Euro-atlantische Organisationen und Rußland

In bezug auf spezifische multilaterale Organisationen vertrat eine Reihe von Teilnehmern die Ansicht, die NATO und die EU seien de facto bereits die beiden grundlegenden Strukturen des Sicherheitssystems nach dem Kalten Krieg. Die wichtigste Herausforderung bestehe nun darin, diese Organisationen auf kooperativem und nicht-konfrontativem Wege zu erweitern, ohne neue Antagonismen oder Spaltungen zu schüren. Während der Treffen wurde nachdrücklich hervorgehoben, daß mit Rußland ein Kompromiß erzielt werden müsse, der Rußland zusichert, daß seine Interessen gewahrt werden und daß es ein wichtiger internationaler Akteur bleibt. Sollten dafür keine konstruktiven Lösungen gefunden werden, bestehe die ernsthafte Gefahr, daß Rußland aus einer engen, nur auf seine eigene Sicherheit gerichteten Sichtweise heraus handeln wird, ohne den Interessen anderer Staaten Rechnung zu tragen.

In diesem Zusammenhang wurde mit Blick auf die NATO-Erweiterung vorgeschlagen, Rußland solle sich auf die Entwicklung einer strategischen Partnerschaft mit dem Bündnis konzentrieren. Die besonderen Beziehungen könnten auf den Bestimmungen des Washingtoner Vertrags von 1949 ba-

sieren, die den heutigen spezifischen Funktionen und Rollen Rußlands und der NATO angepaßt werden müßten. Angeregt wurde auch die Institutionalisierung einer direkten militärischen Zusammenarbeit, um so eine allmähliche Angleichung zu fördern, die auf lange Sicht zur Grundlage einer umfassenden politischen Struktur werden könnte. Die NATO und Rußland sollten über diejenigen Themen, für die eine gemeinsame Basis gefunden werden kann, direkte Verhandlungen aufnehmen.

Einige Teilnehmer traten für die Errichtung einer formalen institutionellen "Brücke" zwischen der NATO und Rußland ein - einer Verbindung, die von Personen oder Wahlergebnissen unabhängig ist. In dieser formalen Struktur sah man zum einen ein Instrument zur Förderung eines tiefergehenden Dialogs, in dem Rußland beides finden würde, Respekt und Gehör für seine Interessen, und zum anderen das zukünftige De-facto-Fundament für die Sicherheitsordnung im nächsten Jahrhundert.

Allerdings wurde in diesem Zusammenhang auch die Sorge geäußert, daß eine Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der NATO und Rußland unter den Nichtmitgliedstaaten der NATO in der Region (z.B. Rumänien, Bulgarien und den baltischen Staaten) Furcht vor einem Kondominium auslösen könnte. Wenn dieses Forum sich darüber hinaus nicht einzig und allein auf europäische Fragen beschränke - was angesichts des mehrdimensionalen Charakters vieler Sicherheitsprobleme schwierig genug ist -, könnte es den Beginn der Globalisierung der NATO markieren.

Europäisches Exekutivorgan

Die Idee, eine Art Europäischen Sicherheitsrat zu schaffen, der mit Exekutivvollmachten zur Implementierung einstimmig gefaßter Beschlüsse ausgestattet wäre, fand in der Arbeitsgruppe nur wenig Unterstützung. Insbesondere die Teilnehmer aus kleineren Staaten lehnten diesen Gedanken mit der Begründung ab, die Schaffung eines europäischen Exekutivorgans würde vermutlich darauf hinauslaufen, daß sie von der Diskussion über Probleme, die sie unmittelbar betreffen, ausgeschlossen würden. Sie wiesen darauf hin, daß beispielsweise eine Verschlechterung der Beziehungen zu Rußland sich zuerst und vor allem auf kleine Staaten wie Finnland, die baltischen Staaten und andere auswirken würde.

OSZE

Generell bestand Einvernehmen darüber, daß die OSZE strukturell nicht in der Lage sei, als primäre Sicherheitsorganisation in einem zukünftigen europäischen Sicherheitssystem zu fungieren. Das heißt jedoch nicht, daß die OSZE keinen bedeutenden Beitrag zu dem entstehenden Sicherheits-

system leisten kann. Sie bietet schon heute die Gelegenheit zum intensiven Dialog, zur Transparenz und zum Informationsaustausch zwischen den Staaten und gibt damit den Regierungen Sicherheit; darüber hinaus sollten vielversprechende OSZE-Instrumente, wie beispielsweise der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, weiterentwickelt werden und vielleicht anderswo Schule machen.

Besonders hervorgehoben wurde, daß das umfangreiche Mandat und die vielfältigen Aufgaben der OSZE in krassem Mißverhältnis zu ihren begrenzten Mitteln stehen. Dennoch hat die OSZE ihr bescheidenes Budget effektiv genutzt und sollte nicht übermäßig bürokratisiert werden (z.B. durch die Schaffung zahlloser neuer Institutionen). Ein Vorschlag lautete, die Organisation solle statt dessen auf Ad-hoc-Gremien vertrauen, die sich bislang als wirksamste Methode zur Umsetzung ihrer erklärten Ziele erwiesen haben. Statt der Errichtung einer formalen bürokratischen Struktur wurden insbesondere die Konsolidierung und Stärkung der Rolle des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs angeregt, die als Lenkungsausschuß fungieren könnten.

Neue Regeln

Drei weitere Fragenkomplexe wurden in der Diskussion über multilaterale Organisationen angesprochen:

- Durchsetzung der Regeln: Wenn ein wie auch immer gearteter Europäischer Sicherheitsrat nicht geschaffen werden kann, wie werden dann die dem System zugrunde liegenden "Regeln" durchgesetzt?
- Gewährleistung von Sicherheit: Was kann im Rahmen des OSZE-Modells getan werden, um diejenigen Staaten abzusichern, die nicht in den Genuß der Privilegien kollektiver Sicherheitsorganisationen mit festen Regeln kommen? Wenn nichts getan wird, fällt diese Aufgabe dann der NATO zu?
- Schwächung staatlicher Akteure: Eine Sicherheitsorganisation, die nicht über Verfahren zum Umgang mit nichtstaatlichen Akteuren, die von Zwangsmitteln Gebrauch machen können, verfügt, hat den Anschluß an einen der wesentlichsten Trends des ausgehenden 20. Jahrhunderts verloren - nämlich den Verlust des staatlichen Gewaltmonopols.

Die transatlantische Dimension

Einige Teilnehmer warnten vor dem allmählichen Rückzug der USA aus Europa seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der

sowjetischen Militärmacht. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien habe überdeutlich gezeigt, daß die Vereinigten Staaten noch eine entscheidende Rolle in Europa spielen müssen und daß es dementsprechend notwendig sei, dafür Sorge zu tragen, daß sie sich weiterhin in Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten auf dem Kontinent engagieren.

Schlußfolgerungen

Eine der Schlußfolgerungen des Abschlußberichts lautete, daß die NATO "mit Rußland, der Ukraine und den baltischen Staaten einen Dialog über Sicherheitsfragen aufnehmen" sollte. Die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation (Paris, 27. Mai 1997) sowie die Beschlüsse des NATO-Gipfels in Madrid (8.-9. Juli 1997) sind Zeichen der praktischen Anwendung der Prinzipien der Zusammenarbeit und der Inklusion, wie sie der Abschlußbericht widerspiegelt.

Dennoch ist klar, daß keine einzelne Sicherheitsorganisation - sei es die NATO, die EU, die OSZE oder der Europarat - dazu in der Lage ist, den europäischen Sicherheitsprozeß allein in die Hand zu nehmen. Trotz einer Vielzahl von Übereinkünften sind die Aktivitäten der bestehenden Sicherheitsorganisationen nach wie vor nur wenig koordiniert, und die Überschneidung ihrer Funktionen führt zu Doppelarbeit. Der Abschlußbericht empfiehlt daher, sich stärker auf die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen zu konzentrieren als auf deren Strukturen und Verfahren.

Letztlich müssen sowohl das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten als auch die Errichtung ineinandergreifender Netzwerke zur Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen, die zur Konfliktprävention ebenso beitragen können wie zur Lösung gemeinsamer und nationaler Sicherheitsprobleme, die Grundlagen des Prozesses der Sicherheitsbildung in Europa sein. Die Lissabonner Erklärung von 1996 nennt die Grundelemente für die Errichtung eines kooperativen Sicherheitssystems in Europa. Diese Elemente sind: die Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit, die Entwicklung von Marktwirtschaften und das Streben nach sozialer Gerechtigkeit. Zu ihnen gehören auch gegenseitiges Vertrauen und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, und sie schließen das Streben nach Vorherrschaft aus.

Die neuen politischen Verpflichtungen, die in der Erklärung von Lissabon über das Sicherheitsmodell eingegangen wurden, können folgendermaßen zusammengefaßt werden: "solidarisch (...) vorzugehen" zur Förderung der vollen Umsetzung der OSZE-Prinzipien und Normen, wie sie in den

grundlegenden OSZE-Dokumenten verankert sind, "umgehend Konsultationen mit einem Teilnehmerstaat aufzunehmen, dessen Sicherheit bedroht ist", und "gemeinsame Aktionen zu erwägen, die gegebenenfalls in Verteidigung unserer gemeinsamen Werte unternommen werden müssen", jene nicht zu unterstützen, die "unter Verletzung des Völkerrechts gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit irgendeines Teilnehmerstaates" handeln, sowie der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten Aufmerksamkeit zu schenken, "unabhängig davon, ob sie militärischen Strukturen oder Vereinbarungen angehören".²⁹ Die Verpflichtungen, *solidarisch vorzugehen* und *gemeinsame Aktionen* zu erwägen, stellen eine positive Reaktion auf den an die Adresse der OSZE gerichteten Vorschlag im Abschlußbericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe dar, neue Prinzipien der Solidarität und des Rechts auf "kooperative Einmischung" zu definieren. In dieser Hinsicht empfahlen die Staats- und Regierungschefs ihren Vertretern, ihre weitere Arbeit an einem Sicherheitsmodell unter anderem darauf zu konzentrieren, die Instrumente zum gemeinsamen kooperativen Handeln für den Fall der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen zu stärken.

²⁹ Lissabonner Dokument 1996, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 453-483; siehe darin die Gipfelerklärung von Lissabon, S. 453-461, sowie die Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, S. 461-465.