

## „Unterwegs zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur“

HEINRICH SCHNEIDER

1

Nicht ohne Grund steht die Überschrift zu diesem Beitrag in Anführungszeichen: Sie ist dem Vortragenden vorgegeben worden, übrigens ohne nähere Wünsche oder Erläuterungen. So war sich der Referent nicht sicher, was er bieten sollte:

- etwa eine Einstimmung auf die nachfolgenden Erörterungen, gleichsam als Einstieg in die eigentliche Thematik der Tagung, womöglich angereichert durch die Einflechtung anekdotenhafter Erlebnisberichte (so etwas ist konferenzdramaturgisch recht nützlich...);
- oder etwa eine zeitgeschichtliche Nacherzählung des Entwicklungsweges vom Kalten Krieg zu den Bemühungen um eine neuartige und verheißungsvollere (gleichwohl nach wie vor auch von machtpolitischen und anderen Gegensätzen mitbestimmte) Politik kooperativer Sicherheit;
- oder etwa eine Analyse der Interessenkonstellationen, die die europäische Sicherheitsszenarie bestimmen - insbesondere also eine Charakterisierung der Interessenlagen der Akteure, die die europäische Sicherheitspolitik mitgestalten; dazu gehören einerseits die OSZE-Staaten (einschließlich der USA und Kanadas auf der einen und der zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion auf der anderen Seite), aber auch die sicherheitspolitisch relevanten internationalen Organisationen: die OSZE selbst, die NATO, die Europäische Union samt der WEU, das Commonwealth of Independent States und andere...;
- oder eine konzeptionelle Analyse der Konstruktionsmodelle und Leitbilder, die für eine sich entwickelnde europäische Sicherheitsordnung ins Spiel gebracht wurden; etwa: ein von der NATO dominiertes pragmatisches Miteinander verschiedener zwischenstaatlicher Organisationen und Mächtegruppierungen; oder ein „Gesamteuropäisches System kollektiver Sicherheit“; oder ein sich um das „Gravitationszentrum Europäische Union“ herum herausbildendes, auch wirtschaftliche und politische Verflechtungsstrukturen einschließendes Integrationssystem...;
- wobei gerade die Gegenüberstellung dieser Leitbilder auch durch Hinweise auf ihre Realisierungschancen und auf Ansätze und Maßstäbe ihrer ethischen Bewertung angereichert werden könnte.

Also: Die Überschrift macht sich auf einem Tagungsprogramm zwar recht gut, sie klingt griffig. Aber wenn man nicht nur allgemeine Redensarten und gängige Gemeinplätze bieten will, steht man vor einer schwierigen Aufgabe. Im Prinzip wäre jede der umschriebenen Alternativen einer Behandlung des Themas möglich, selbstverständlich im Rahmen der gegebenen Zeit nur unvollkommen und mehr oder weniger bruchstückhaft. Aber alles zusammen kann man unmöglich auch nur skizzenhaft entfalten. Dazu müßte man mehr Verstand, mehr Darstellungsgeschick und auch mehr Zeit haben, als dem Referenten zu Gebote steht.

Dennoch wird das folgende nicht einfach an einer der erwähnten Alternativen ausgerichtet. Das käme zwar der argumentativen Folgerichtigkeit der Darstellung zugute; aber dann wäre das Referat vielleicht weniger geeignet, als Einstieg in die Tagungsthematik zu dienen und die Interessen der anwesenden Kolleginnen und Kollegen anzusprechen und zu den darzustellenden Vorgängen in Bezug zu setzen.

So werden lediglich einige ganz unterschiedliche, aber - wie sich hoffentlich zeigen wird - dennoch miteinander in Zusammenhang stehende Hinweise, Fragen und Thesen vorgetragen, in der Hoffnung, daß dadurch eine einleitende Diskussion ermöglicht und die eine oder andere Anregung für die nachfolgenden Phasen der Tagungsarbeit gegeben wird.

Der Referent ist sich des Umstandes bewußt, daß es sich hier um eine Konferenz von theologisch orientierten Sozialethikern handelt, die vermutlich (auch) an einer Klärung der Frage interessiert sind, wie sich christliche Soziallehren für die Probleme der internationalen Friedensordnung fruchtbar machen lassen.

Trotzdem wird im folgenden auch nicht den Versuch unternommen, sozusagen hochrangige Sozialprinzipien (wie Gemeinwohl, Subsidiarität und Solidarität) zu zeitgenössischen sicherheitspolitischen Entwicklungstendenzen oder Ordnungsmodellen in Bezug zu setzen, um gleichsam „per modum determinationis“ politische Handlungsperspektiven aufzuzeigen.

Vielmehr wird es sich in manchen Passagen des Referats auch darum handeln, einige eher brisante Züge der aktuellen Lage in Europa aufzugreifen, in den Blick zu nehmen, vor denen man die Augen nicht abwenden darf, auch wenn man an Prinzipien und Ordnungsmodellen interessiert ist.

## 2

„Sicherheitsarchitektur“ - der Ausdruck ist in den neunziger Jahren überaus modisch geworden, und wenn solche Begriffe in aller Munde sind, verlieren sie oft ihre inhaltliche Prägnanz. So ist eine knappe Vergewisserung über die begriffliche Basis unseres Themas vermutlich von Nutzen.

Aufs erste scheint klar zu sein, was mit dem Terminus „Sicherheitsarchitektur“ gemeint ist. Aber es gibt zu denken, daß in einschlägigen Diskussionen Begriffe wie „Sicherheitsarchitektur“, „Sicherheitsordnung“ oder „Sicherheitssystem“ zuweilen recht bedenkenlos als Synonyme betrachtet und verwendet werden.

Tatsächlich signalisiert der Ausdruck „Sicherheitsarchitektur“ etwas Spezifisches:<sup>1</sup> Architekten entwerfen Pläne, wie Vorgegebenes sinnvoll, einem Plan entsprechend, zusammengebaut werden, wie also aus unterschiedlichen Materialien nach Maßgabe eines durchdachten Grundrisses ein Gebäude errichtet werden kann. Architektonisch Zusammengefügt ist kein „bloßes Aggregat“, so belehrt uns Immanuel Kant: eine architektonische Einheit müsse „Erfordernissen der Vernunft“ entsprechen. Aristoteles betrachtete die Politik selbst als eine architektonische Kunst - als die Kunst des vernünftigen, gemeinwohlorientierten Zusammen- und Ineinanderfügens der Komponenten einer Polis. Im Mittelalter war es üblich, Gott als den Architekten der Welt zu bezeichnen.

Wenn man das ernst nimmt, müßte man unter einer „Sicherheitsarchitektur“ eine anspruchsvollere Sache verstehen als nur irgendeine Konstellation von Akteuren. Wenn hingegen von einem „Sicherheitssystem“ gesprochen wird, ist das bei weitem unbestimmter, denn die moderne Sozialwissenschaft spricht auch solchen Zusammenhängen Systemcharakter zu, die nicht irgendwelchen „Erfordernissen der Vernunft“ entsprechen, manchmal bezeichnet der Ausdruck nur „a set of variables“; wenn in der Theorie der Internationalen Politik z. B. von „Mächtesystemen“ die Rede ist, befaßt man

sich entweder mit konkreten Staatenkonstellationen oder mit Konstellationsmodellen (wie z. B. „Gleichgewichtssystem“ oder „Hegemonialsystem“), und man diskutiert über Stabilität und Instabilität - Architekten hingegen sollten bei ihrem Geschäft z. B. die Erfordernisse der Baustatik berücksichtigen, aber auch die Nutzbarkeit: die Fähigkeit, vor zu großer Kälte und Nässe zu schützen, womöglich auch die „Wohnlichkeit“ dessen, was sie entwerfen. Der Gedanke einer erstrebenswerten, bestimmte Leistungen erbringenden Ordnung scheint mitzuschwingen - einer solchen, die z. B. den Frieden sichert oder einen gerechten Interessensausgleich ermöglicht. Damit ist angedeutet, daß es auch so etwas wie eine „Ethik der Sicherheitsarchitektur“ gibt: Es gilt eine Ordnung zustande (oder wenigstens auf den Weg) zu bringen, die anerkennungswürdig ist, der also Legitimität zukommt, und die daher auch Loyalität verdient.

Wenn man erkennen kann, wie sie beschaffen sein müßte, wäre es eine ethische Pflicht der politischen Verantwortungsträger, um ihren Aufbau, ihre Erhaltung und ihre Weiterentwicklung bemüht zu sein. Daß die Veranstalter gerade dieser Tagung von Sozialethikern sich den Begriff „Sicherheitsarchitektur“ zu eigen gemacht haben, kommt also wohl nicht von ungefähr. Daß damit aber grundsätzliche und aktuell-machtpolitische Probleme verknüpft sind, wird sich noch zeigen.

### 3

Wie gesagt, „Sicherheitsarchitektur“ ist ein Modebegriff geworden. Wer ist es, der ihn in die Debatte eingeführt hat? Vielleicht klingt die Antwort überraschend: Es war die NATO.

Mitten in der Umbruchszeit, im Spätherbst 1989, hat der Nordatlantikrat erklärt: „In die Zukunft blickend erkennen wir die Umrisse einer politischen Architektur das ganzen und freien Europas, bei dessen Entwicklung und Gestaltung wir eine wesentliche Rolle zu übernehmen entschlossen sind.“<sup>2</sup> Zwei Jahre später proklamierten die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten das Projekt einer „neuen Sicherheitsarchitektur“ und erläuterten das mit dem Hinweis, die neuen Probleme der europäischen Sicherheit ließen sich „nicht von einer Institution allein, sondern nur in einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen“ bewältigen, „das die Staaten Europas und Nordamerikas miteinander verbindet.“<sup>3</sup>

Inzwischen ist das sozusagen die anerkannte Diskussionsgrundlage für Erörterungen über eine europäische Sicherheitsarchitektur geworden. Man sollte aber doch nicht einfach über die eben zitierten Formeln hinweglesen, sondern sich vor Augen führen, welche Botschaft in ihnen enthalten war:

- Eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung steht in Aussicht, also die Überwindung der Kluft zwischen West- und Osteuropa.
- Die NATO will in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle spielen, sie sieht also nicht etwa ihrer Selbstauflösung entgegen (wie das bei Militärbündnissen regelmäßig der Fall ist, wenn ihnen der präsumptive Gegner abhanden kommt).
- Die USA und Canada sehen sich, insbesondere auf Grund ihrer NATO- (und KSZE-) Beteiligung, nicht als Außenstehende; eine sicherheitspolitische Abkoppelung Europas vom transatlantischen Verbund kommt nicht in Frage.
- Vor allem aber: Der Vorstellung, daß nun - mit dem Ende des Kalten Krieges, und also mit dem Ende der Lähmung des Sicherheitsrates durch das Veto-Patt der Supermächte - wieder die Vorstellung der Nachkriegszeit fröhliche Urständ feiern könnte, wird eine Absage erteilt: Keineswegs nimmt man in Aussicht, daß - so wie das die Gründer der UNO im Sinn hatten - der Sicherheitsrat nun endlich doch wieder die eigentliche Verantwortung für den internationalen Frieden und für die Sicherheit übernehmen wird. Die seit 1945 eigentlich verbindliche

Zuständigkeitsordnung für Frieden und Sicherheit (auch in bezug auf einzelne Weltregionen, wie Europa) wird nahezu als irrelevant betrachtet.

In der neuen Sicherheitsarchitektur des neuen Europas sollen „die NATO, die KSZE, die Europäische Gemeinschaft, die WEU und der Europarat einander ergänzen“.<sup>4</sup> Zwar wurde eine „europäische Sicherheitsidentität“ (ESVI) in Aussicht genommen, in Verbindung mit der Formulierung einer „gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik“ (damals befanden sich gerade die Verhandlungen über den Maastrichter EU-Vertrag in ihrer Endphase“!); aber diese ESVI sollte eindeutig innerhalb der NATO entwickelt werden, nicht neben ihr bzw. außerhalb ihrer.

Daß die Vorstellung eines Verbundsystems von Staaten und verschiedenen internationalen Organisationen, und zwar ohne eine eindeutige Überordnung einer gesamt-europäischen Institution, sich im Lauf der Jahre durchgesetzt haben, geschah nicht ohne Auseinandersetzungen. Das massive Widerstreben mancher Beteiligten (Rußlands, einiger die russischen Ideen mittragender Staaten wie Weißrußland, zeitweise auch Zypern) beruhte auf der Präferenz eines ganz anderen Leitbildes, für das bemerkenswerterweise auch in der stärkeren Regierungspartei Österreichs, im Zeichen einer deutlich kritischen Haltung gegenüber der NATO, deutliche Sympathien zu bemerken waren.

Rußland ging nämlich darauf aus, eine ganz neue „gesamteuropäische Organisation kollektiver Sicherheit“ zu errichten; dadurch sollte die Auflösung der im Zeitalter des Kalten Krieges aufgebauten „Militärböcke“ besiegelt werden: NATO und Warschauer Pakt hätten sich mit der großen Wende der Jahre ab 1989 überlebt. So sei die Liquidierung der Warschauer Vertragsorganisation nur logisch und situationsgerecht gewesen - wenn die USA mit ihren Verbündeten demgegenüber die NATO nicht etwa absterben lassen, sondern umzustrukturieren, stärken und ausweiten wollten, dann sei das kontraproduktiv und gebe zu großen Sorgen Anlaß.

Die russischen Ideen hatten ihre Vorgeschichte. Schon in den fünfziger Jahren warb Moskau für die Idee, die Konfrontation der Blöcke durch ein Ost- und Westeuropa umfassendes „Europäisches System kollektiver Sicherheit“ abzulösen. Der Westen war dafür nicht zu haben. Er ging (nicht ohne Grund) davon aus, daß die Sowjetführung auf diese Weise die Amerikaner aus Europa hinausdrängen wollte, um das eigene Machtgewicht besser nutzen, also den eigenen Einfluß auf ganz Europa stärken zu können. Auch der Europagedanke solle sozusagen entwestlicht und auf eine „gesamteuropäische“ Schiene umgeleitet werden.

Auch die sowjetische Schiene zur Veranstaltung einer Europäischen Sicherheitskonferenz (woraus dann die KSZE wurde) war von ähnlichen Motiven mitbestimmt; freilich auch von der Absicht, die „volksdemokratischen“ Regime und den bestimmenden Einfluß der UdSSR in Osteuropa ausdrücklich anerkannt zu bekommen. (Lange Jahre hatte man im Westen ja gezögert, die Machtübernahme der Kommunisten in Mittel- und Osteuropa als rechtmäßig zu betrachten.)

Die nach der Wende präsentierte Neuauflage des russischen Konzepts sah etwa folgendermaßen aus:

- Die KSZE sollte zu einer echten Organisation mit einer völkerrechtlichen Vertragsgrundlage umgeformt werden, also zu einer diesen Namen wirklich verdienenden „OSZE“, mit einklagbar vereinbarten Rechten und Pflichten der Mitglieder, und mit Organen, die über klare Handlungsbefugnisse verfügen sollten, wobei nicht unbedingt alle der mehr als 50 Staaten über ein Vetorecht verfügen sollten (wie in der KSZE).
- Das sicherheitspolitische Instrument dieser Organisation sollte der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) bilden, und die NATO selbst sollte gewissermaßen der Zweieinigkeit von OSZE und NAKR ähnlich untergeordnet werden, wie die WEU der Zweieinigkeit von Europäischer Union und Europäischer Gemeinschaft

(EU/EG). (Die Pointe dieser Idee bestand darin, daß im NAKR auch die Staaten Mittel- und Osteuropas vertreten sind, d.h. ein „gesamteuropäisches“ Gremium sollte dem westeuropäisch-atlantischen System übergeordnet werden.)

- Ein „Exekutivkomitee“ mit ständigen und nichtständigen Mitgliedern sollte die Rolle eines Euro-Sicherheitsrates spielen.

Anscheinend hoffte man in Moskau, hierfür positive Resonanz zu finden. Wohl auch deshalb, weil die WEU und die NATO ausdrücklich angeboten hatten, sich (oder bestimmte in ihrer Verfügung stehende Ressourcen) für Friedensaktionen unter der Ägide der KSZE zur Verfügung zu stellen (ebenso wie übrigens auch für Aktionen der UNO). Aber in den entsprechenden Erklärungen stand auch, daß dies nur unter Umständen und Bedingungen geschehen werde, über die sich die WEU bzw. die NATO die Entscheidung selbst vorbehalten würden. Ob es unter diesen Umständen sinnvoll war, eine Überordnung der KSZE/OSZE über die NATO anzustreben, selbst wenn man die Sache dem Westen durch die Aufwertung des NAKR schmackhaft zu machen suchte, war zweifelhaft. Vielleicht meinte man in Moskau, der Westen könnte das Angebot, analogerweise auch das „Commonwealth of Independent States“ (die sogenannte „GUS“) dieser umfassenden OSZE unterzuordnen, attraktiv finden. Trotzdem setzte die russische Politik auf dieses Konzept, und es gab auch eine deutsche Zusage, mitzuziehen, freilich so, daß die völkerrechtliche Verantwortung der UNO nicht angetastet würde (was den Russen im Hinblick auf ihre starke Position im Sicherheitsrat nur recht sein konnte).

Wie die Sache ausging, ist bekannt: Die russischen Ideen waren keineswegs konsensfähig. Die Reform der KSZE bedarf ja, ebenso wie die Reform anderer internationaler Organisationen (vor allem wenn es sich um Modifizierungen der zugrundeliegenden Verträge handelt) des Einvernehmens aller beteiligten Staaten. Insbesondere für die überzeugten „Atlantiker“ war der Gedanke, die NATO einer gestärkten OSZE unterzuordnen, ganz und gar abwegig.

Als kurz vor dem Budapester KSZE-Gipfel (Anfang Dezember 1994) auch noch das Osterweiterungs-Signal der NATO intoniert wurde, reagierte Boris Jelzin ausgesprochen aufgebracht.

Dazu sollte man sich drei Umstände in Erinnerung bringen:<sup>5</sup>

Erstens verwiesen russische Gesprächspartner auf einen unwidersprochenen Bericht Michail Gorbatschows, demzufolge am 8. Mai 1990 in Moskau der damalige Außenminister der USA, James Baker, als es um die Bedingungen der deutschen Einigung ging, für die Zustimmung Gorbatschows zur Westeintegration des geeinten Deutschlands angeboten habe, in diesem Fall würde weder die Jurisdiktion noch die Truppenstationierung der NATO noch weiter nach Osten ausgedehnt. Später hätten auch Präsident George Bush und Bundeskanzler Helmut Kohl diese Zusage der Nichterweiterung der NATO nach Osten bekräftigt. Schon deshalb mußte die Erweiterungsankündigung Irritationen auslösen.

Zweitens hatte es schon einige Jahre zuvor, bald nach der Wende, klare Bekenntnisse vor allem des damaligen Bonner Außenministers Hans Dietrich Genscher zu den Vorstellungen gegeben, die man in Moskau mit dem Titel „OSZE“ verband; ein Originalzitat Genschers kann das belegen: „Wir wollen schrittweise eine überwölbende KSZE-Sicherheitsstruktur in Europa aufbauen, die sich über die noch geraume Zeit bestehenden Bündnisse spannt, und in die die Bündnisse integriert werden, in der sie schließlich aufgehen können“; ihre, der Bündnisse, Aufgabe sei es, „sich in ihrer militärischen Funktion immer mehr überflüssig zu machen und zu Faktoren kooperativer Sicherheit zu werden.“<sup>6</sup> Das war allerdings noch vor den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen, als man sich noch um die Moskauer Zustimmung zur künftigen NATO-Zugehörigkeit Deutschlands bemühen mußte.

Drittens ist in russischen Augen im November 1990 in Paris, verbunden mit der ausdrücklich proklamierten Beendigung des Kalten Krieges, der Grundsatz des Gleichgewichts zwischen den damaligen beiden „Staatengruppen“ verbrieft worden, insbesondere vermittels des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte. Dieser Vertrag ging darauf aus, vor allem die Fähigkeit zu Überraschungsangriffen und zu weitreichenden Offensivoperationen zu reduzieren und hierzu die Bestände der dafür nach herrschender Lehre entscheidend wichtigen Waffensysteme zu vermindern (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge wie Schützenpanzer, Artilleriegeschütze, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber). Die Einigung über ein entsprechendes Verhandlungsmandat war - noch vor der Wende - ein deutliches Signal für die Bereitschaft zum Abbau der militärischen Bedrohungspotentiale gewesen.

Der Vertrag billigte beispielsweise der NATO ebenso wie den damaligen Warschauer-Pakt-Staaten rund 20.000 Kampfpanzer zu; die Relationen für die anderen vom Vertrag erfaßten Waffensysteme entsprachen diesem Gleichgewichtskonzept. Inzwischen aber löste sich der Warschauer Pakt auf, die Sowjetunion fiel auseinander. Überdies wurden Folgevereinbarungen über die Aufteilung der ursprünglichen Warschauer-Pakt-Kontingente auf die verschiedenen Staaten abgeschlossen, auch z. B. auf die Nachfolgestaaten der UdSSR innerhalb des Commonwealth of Independent States, etwa im Abkommen von Taschkent. Legt man diese Übereinkünfte zugrunde, dann stehen der Russischen Föderation noch ganze 6.400 Kampfpanzer zu. Davon, daß alle ehemals zur Sowjetunion oder gar zum Warschauer Pakt gehörenden Staaten im Konfliktfall verlässliche Verbündete Rußlands wären, kann keine Rede sein - es genügt, an die Ukraine, an die baltischen Staaten oder an Moldawien zu denken... Allenfalls könnte man angesichts der Politik der Zusammenführung von Belarus (Weißrußland) und Rußland unter dem Präsidenten Lukaschenko auch das weißrussische Kontingent von 1.800 Kampfpanzern dem russischen Potential hinzurechnen. Dann kommt man jedoch immer noch auf ein NATO / Rußland-Verhältnis von über 19.000 zu 8.200. Ließe man überdies noch die Kampfpanzer-Kontingente der mitteleuropäischen NATO-Kandidaten der Nordatlantischen Allianz zugutekommen, dann wäre die Asymmetrie noch schlagender: Allein die sogenannten „Visegrad“-Staaten (Polen, Ungarn und die damals noch nicht geteilte Tschechoslowakei) haben im KSE-Vertrag 4000 Kampfpanzer zugesprochen bekommen.

Solche Zahlenvergleiche sind natürlich mit Vorsicht zu genießen, schon aus budgetären Gründen wollen oder können sich die wenigsten KSE-Vertragsstaaten die volle Ausschöpfung ihrer Kontingente leisten. Aber man sollte sich im Westen einmal vorstellen, wie sich das Ungleichgewicht von 3:1 oder gar 4:1 in den Augen russischer Politiker oder Offiziere darstellt, die nicht anders zu denken gelernt haben als in der Perspektive des „Stärkeverhältnisses von Ost und West“. Es sind keineswegs nur Nationalisten, die ihren westlichen Gesprächspartnern sagen, man fühle sich als Russe so wie ein Österreicher oder ein Deutscher 1919, angesichts von St. Germain oder Versailles.

Zwar gibt es inzwischen Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrags an die geänderten Verhältnisse; aber russische Besorgnisse waren nicht unverständlich; wenn man den Russen sagt, sie bräuchten keinerlei Furcht vor der NATO haben, sie richtete sich nicht gegen den Osten, und der Kalte Krieg gehöre der Vergangenheit an, dann fragen sie: Warum und wozu geht die NATO dann auf Erweiterung und auf neue Operationsfähigkeiten aus?

Jedenfalls waren neue Spannungen unmittelbar nach der Proklamation der Erweiterungsabsicht der NATO vorprogrammiert. Was 1994 in Budapest herauskam, war, etwas salopp formuliert, daß Boris Jelzin zwei magere Trostpreise erhielt. Der eine davon war die Umbenennung der KSZE in OSZE; groß kann die Freude darüber in Moskau kaum gewesen sein, denn zusammen mit der Neubenennung wurde ausdrücklich beschlossen: „Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich

weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen“ - Rußland hingegen war es darum gegangen, daß nicht nur das Firmenschild, sondern die Qualität und die Struktur des ganzen Unternehmens geändert würde. Der andere Trostpreis war der Beschluß, im Laufe der folgenden zwei Jahre eine breit angelegte Diskussion über ein „gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert“ zu führen, die alle Aspekte der Sicherheit mitberücksichtigen sollte.

#### 4

Zunächst wurde Jahre lang diskutiert. Als dann im Dezember 1996 die Staats- und Regierungschefs der OSZE in Lissabon erneut zusammentrafen, verabschiedeten sie eine mehrere Seiten umfassende „Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert“, mit vielen Bekenntnissen zur Zusammenarbeit, zur Unteilbarkeit der Sicherheit, zu allen schon früher proklamierten Prinzipien und Regeln der KSZE/OSZE und zur Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsorganisationen. Zum eigentlichen Thema wird festgestellt: „Unsere Arbeit am Sicherheitsmodell macht Fortschritte und wird tatkräftig fortgesetzt... Auf der Grundlage dieser Arbeit... werden wir die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung ziehen, die den Bedürfnissen unserer Völker im neuen Jahrhundert gerecht wird.“ Das war, gemessen an den Ankündigungen 1994 und vor allem an den russischen Erwartungen, recht mager. Optimisten meinten damals, die Erarbeitung einer solchen „Charta“ würde abermals zwei Jahre benötigen, sodaß die Verabschiedung Ende 1998 möglich wäre. Tatsächlich aber wurde beschlossen, 1998 gar keinen OSZE-Gipfel abzuhalten, eben weil noch kein brauchbarer Entwurf vorgelegt werden kann; ein erfolgreicher Abschluß der Arbeiten wird also erst Ende 1999 möglich sein.

Seither sind die Arbeiten weitergegangen, und Rußland hat abermals Abstriche an seinen mittlerweile reduzierten Zielen hinnehmen müssen, genau so wie es auch die Erweiterung der NATO nolens-volens wahrnehmen mußte. Die Absicht Moskaus war es nun, ein Glaubensbekenntnis für eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur zustandezubringen, sozusagen eine bescheidenere Ausgabe des Konzepts von 1994, ohne völkerrechtlichen Charakter, sondern in Form politisch verbindlicher Absichtserklärungen. Aber dafür sollten diese so weit wie möglich gehen - am liebsten hätte man auch Verpflichtungen zur solidarischen Überbrückung aller sozialökonomischen Niveau-Unterschiede in den Charta-Text eingefügt; angesichts der begrenzten Umverteilungsneigungen innerhalb der viel stärker integrierten Europäischen Union war klar, daß das allenfalls zu wohlklingenden Worten führen konnte.

Gleichwohl ist die Diskussion mittlerweile vorangekommen: Es kristallisieren sich einige Eckpunkte der erstrebten „Sicherheitscharta“ heraus:<sup>7</sup>

- Die OSZE will sich weiterentwickeln und stärken, um ihre Rolle als regionale Sicherheitsorganisation gemäß Kapitel VIII der UN-Charta besser wahrnehmen zu können, und sie will sich insbesondere in die Lage versetzen, mit den neuen Sicherheitsproblemen erfolgreich umzugehen.
- Angesichts der Unzulänglichkeiten bei der Erfüllung und Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen wollen die Teilnehmerstaaten einander im Falle von Schwierigkeiten bei Implementierungsschwierigkeiten kooperativ beistehen. Für den Fall klarer, massiver und fortgesetzter Nichteinhaltung und insbesondere im Fall der Bedrohung eines Teilnehmerstaates soll zeitgerecht und angemessen reagiert werden, in Form „gemeinsamer Aktion“. Umstritten ist, ob und wie auch im Falle des Zusammenbruchs der staatlichen Ordnung Beistand geleistet werden soll (die Gegner einer solchen Verabredung befürchten einen Freibrief zu Interventionen.)

- Im Hinblick auf die Komplexität der heutigen Sicherheitsprobleme und die daraus resultierende Notwendigkeit des koordinierten Zusammenwirkens aller relevanten Organisationen zu ihrer Bewältigung will die OSZE in Gestalt einer „Plattform kooperativer Sicherheit“ die Basis und ihre guten Dienste für entsprechende inter-organisationelle Kontakte und Kooperationsbemühungen zur Verfügung stellen; und zwar im Zeichen der Flexibilität, unter Ablehnung jeder Über- und Unterordnung der verschiedenen in Frage kommenden Organisationen im Verhältnis zueinander, zur besseren Nutzung der jeweiligen Stärken der verschiedenen beteiligten Organisationen in der jeweils angebrachten Weise arbeitsteiliger Kooperation, und im Dienste wachsender Transparenz, Vorhersagbarkeit und Vertrauensbeziehung (hier wurde übrigens der Ausdruck „trust“ ins Spiel gebracht, es geht nicht mehr nur um „confidence building“).
  - Die eigenen Hauptaufgaben sieht die OSZE nach wie vor in der Bemühung in der politisch-militärischen Regimebildung (Rüstungskontrolle sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen = „VSBM“), in der Verhinderung und friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, auf den Gebieten der Früherkennung von Spannungen, der Konfliktverhütung, des Krisenmanagements sowie der Bewältigung von Folgen bewältigter Konflikte (z. B. Aufbau rechtsstaatlich-demokratischer Institutionen, Entwicklung einer entsprechenden Kultur, Zurverfügungstellung von einschlägigem „Know how“, u. dgl.). Ein besonderes, zunehmend wichtiges Aufgabenfeld sieht man in Bemühungen zum Aufbau und zur Funktion der Polizei in entsprechenden Staaten (nach dem Ende von Konflikten).
  - Auch die Mitwirkung an „peacekeeping“-Operationen wird weiterhin in Aussicht genommen, allerdings in erster Linie durch die Übernahme „ziviler“ Funktionen (Sorge um den Menschenrechts- und Minderheitenschutz, Polizeiaufgaben; denkbar wäre auch die Übernahme von Entwaffnungsfunktionen.)
  - Besonders fördern will die OSZE die verstärkte Zusammenarbeit (sub)regionaler Gruppierungen von Teilnehmerstaaten.
  - Der Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechtsschutz (einschließlich der Minderheitenförderung) soll erneut betont werden. Die Staaten sollen zum Ausdruck bringen, daß sie hierfür nicht nur einander, sondern auch ihren Bürgerinnen und Bürgern verantwortlich sind (was bedeutet, daß diese sich auf die entsprechenden Prinzipien und Normen berufen können, auch, aber nicht nur, ihrer eigenen Regierung gegenüber).
  - Auch die Sicherheit in ihren Nachbarregionen betrachtet die OSZE als ihr Anliegen; sie will hierzu mit den in Frage kommenden Partnerstaaten zusammenarbeiten.
- So gut das alles klingt, so sehr muß man doch, im Hinblick auf eine realitätsgerechte Einschätzung, die folgenden Umstände berücksichtigen:
- Die „Sicherheitscharta“ soll kein rechtsverbindliches Dokument werden, sondern lediglich ein politischer Text (so wie schon die KSZE-Schlußakte von Helsinki 1975, und die Pariser „Charta für ein Neues Europa“ 1990). Verletzungen werden also kaum einklagbar sein, sondern können im ungünstigen Fall ein bloßes Achselzucken auslösen.
  - Erst recht ist keine Rede von der Errichtung eines für seine Entscheidungen nicht mehr auf den Konsens aller Teilnehmerstaaten angewiesenen Organs, das die Handlungsfähigkeit der Organisation stärken würde (die ja im übrigen über keine Völkerrechtspersönlichkeit verfügt).<sup>8</sup> Die diesbezüglichen Vorschläge Rußlands (abzielend auf eine Art Exekutivkommittee mit ständigen und nichtständigen Mitgliedern in der Art des UNO-Sicherheitsrates) stehen nicht mehr auf der Tagesordnung.

- Dies bedeutet, daß die strukturellen Voraussetzungen für eine Übernahme größerer substantieller Sicherheitsverantwortung sich nicht wesentlich verändern. Was dies bedeutet, wird klar, wenn man u. a. das folgende bedenkt:
  - (a) die VSBM sind zwar nach wie vor wichtig, aber doch nicht mehr so wichtig wie zu der Zeit, als noch das massive Mißtrauen zwischen den Blöcken herrschte und man weitergehende Rüstungskontrollvorkehrungen noch nicht für ratsam hielt).
  - (b) Was die friedliche Streitschlichtung betrifft, so hat die OSZE bereits vor Jahren ein Vergleichs- und Schiedspruchorgan (Court of Conciliation and Arbitration) errichtet, aber dieser ist bislang noch kein einziges Mal in Anspruch genommen worden.
  - (c) Die Früherkennung von Konfliktquellen und -anlässen hat zuweilen nur einen sehr begrenzten Wert: Daß es zum Bosnien-Herzegowina-Konflikt, und später zum Kosovo-Konflikt kommen würde, war jeweils allen Sachkennern bereits Jahre bevor diese Konflikte sich zu entladen begannen klar.
  - (d) Zur Aufnahme von „peacekeeping“-Operationen in das eigene Aktivitätenprogramm hat sich die damalige KSZE schon 1992 entschlossen; ein einziges Mal bereitete sie sich auf die Durchführung einer entsprechenden Aufgabe vor, nämlich im Falle der Stationierung von friedenserhaltenden Kräften im Konfliktgebiet von Nagorny-Karabach, und das war auch schon vor ungefähr 5 Jahren. Es blieb bei den Vorbereitungen.
  - (e) Mitgewirkt hat die OSZE freilich bereits sehr ausgiebig an der Friedensstabilisierung, etwa in Bosnien-Herzegowina, oder auch in Ostslawonien (Kroatien). Aber dabei lag die Hauptverantwortung (in der entscheidenden und brisanten Vorphase der OSZE-Betrauung) in anderen Händen, oder es ging ohnehin um ein arbeitsteiliges Zusammenwirken einer ganzen Reihe von Organisationen und Einrichtungen, wie in Bosnien-Herzegowina.

Dies alles bedeutet: Die OSZE wird auch weiterhin eine unverzichtbare und wertvolle Rolle spielen, u.a.

- durch ihre Bemühungen um sicherheitspolitisches „standard setting“ (wie z. T. in Gestalt der Überarbeitung des im „Wiener Dokument 1994“ zuletzt regulierten VSBM-Regimes),
- durch zahlreiche Bemühungen um Kommunikation, Beobachtung und Überwachung (etwa in bezug auf die VSBM, auf die Bestimmungen des „Verhaltenskodex“ über die demokratische Kontrolle bewaffneter Kräfte, in bezug auf allgemeine Wahlen, usf.)
- durch die „Stille Diplomatie“, wie sie etwa seit Jahren überaus erfolgreich vom Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten betrieben wird,
- durch politisch-rechtsstaatliche „Entwicklungszusammenarbeit“, etwa vermittels des „Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte“, vermittels des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, durch die Veranstaltung von zahlreichen Seminaren für Regierungsbeamte, Experten, Vertreter nichtstaatlicher Organisationen und Medienvertreter über sensible Themen.
- sowie nicht zuletzt durch die zahlreichen kurz- oder langfristig stationierten Vor-Ort-Missionen mit unterschiedlichen Aufgaben.<sup>9</sup>

Aber die Hauptverantwortung für den Frieden und die Sicherheit in Europa wird die OSZE auch nach der Annahme einer Europäischen Sicherheitscharta nicht übernehmen können.

## 5

Das heißt: Man wird die Struktur und die Arbeit der OSZE auch künftig nicht als das Kernstück oder als die tragfähige Basis der „Europäischen Sicherheitsarchitektur“ betrachten können. Überhaupt stellt sich die Frage, ob die vom Westen immer klarer

durchgesetzte Konzeption eines „flexiblen“ und „nicht-hierarchischen“ Zusammenwirkens der verschiedenen mit Sicherheitsfragen befaßten Organisationen mit dem wesentlichen Gehalt des Begriffs „Sicherheitsarchitektur“ zur Deckung gebracht werden kann: „Architektur“ impliziert Statik, und Flexibilität das Gegenteil. Wenn die OSZE eine „Plattform kooperativer Sicherheit“ anbietet, ist das keineswegs mit dem Anspruch auf so etwas wie eine Richtlinienkompetenz verbunden, geschweige denn mit mehr.

Natürlich lag die Idee einer „flexibel“ und „situationsbezogen“ („ad hoc“) zu organisierenden Zusammenarbeit bereits bestehender Organisationen im Interesse der NATO: Im freien Spiel der Kräfte hat die besten Chancen, wer kraft seiner Machtausstattung, seiner vorweg organisierten Handlungsmöglichkeiten und seiner Ressourcen imstande ist, sich am effektivsten in das Spiel einzubringen - und das kann die NATO selbst offenbar am besten, wie sich in den Ernstfällen der letzten Jahre zeigte. Rußland blieb, jedenfalls zunächst, nichts übrig, als sich mit diesem Gang der Dinge abzufinden.

Von einer „Sicherheitsarchitektur“ zu reden, das kann unter diesen Voraussetzungen wohl allenfalls noch heißen, daß nicht etwa ein in irgendeinem politischen oder juristischen Architekturbüro entworfener Bauplan für eine ganz andere Sicherheitsordnung verwirklicht wird, sondern daß die bestehende Kräftekonstellation stabilisiert und legitimiert wird.

Will man sich vergegenwärtigen, was das insgesamt bedeutet - für die Politik der Friedenssicherung in Europa, und für ihren strukturellen Rahmen -, dann muß man noch einige weitere realitätsbestimmende und normativ relevante Umstände in Rechnung stellen.

Dabei handelt es sich erstens darum, daß eine „Europäische Sicherheitsarchitektur“ nach geltendem Völkerrecht gar nicht autonom oder gar autark entwickelt und praktiziert werden könnte - unabhängig davon, ob die europäischen Staaten sich auf geeignete Bauprinzipien, Ausstattungsregeln und Hausordnungen einigen wollen oder nicht.

Zweitens geht es um den Umstand, daß althergebrachte und im Rahmen der geltenden internationalen Ordnung bis in die letzten Jahrzehnte unbestritten akzeptierte Vorstellungen über das Verhältnis von Krieg und Frieden, von Innen- und Außenpolitik, von Souveränität und Solidarität ins Wanken geraten sind - mit der Folge, daß sich sowohl Konstruktionsprinzipien wie Baumaterialien, über die Sicherheitsarchitekten meinten Bescheid zu wissen und verfügen zu können, als nicht mehr verlässlich und tragfähig herausstellen.

## 6

Was den ersten dieser beiden Umstände betrifft, so sind alle europäischen Staaten Mitglieder der UNO. Sie sind damit völkerrechtlich verpflichtet, die Gebote und Verbote der UNO-Charta einzuhalten und den satzungsgemäß zustandekommenden Beschlüssen des Sicherheitsrates Folge zu leisten.

Dies gilt auch dann, wenn sie mit dem Funktionieren des UNO-Systems (etwa mit der Beschlußpraxis des Sicherheitsrates, angesichts des Vetorechts der Ständigen Mitglieder) unzufrieden sind.

Die UNO-Satzung sieht ein völkerrechtliches Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt zwischen den Mitgliedstaaten vor, das über das Verbot der Führung eines Angriffskrieges klar hinausgeht.

Die Gewährleistung der internationalen Sicherheit und des Friedens - einschließlich des Einschreitens im Falle von deren Bedrohung - liegt uneingeschränkt in den Händen des Sicherheitsrates: Er stellt fest, ob der Friede gebrochen oder die internationale Sicherheit bedroht ist, er beschließt, was zu tun ist (siehe Art. 309 der Charta), er

verhängt Sanktionen bis hin zu militärischen Kampfeinsätzen (Art. 42). Alle Mitgliedstaaten sind zum Beistand verpflichtet (Art. 43), haben einander dabei Solidarität zu erweisen (Art. 48), und der Sicherheitsrat entscheidet, ob die von ihm beschlossenen Maßnahmen von allen UNO-Mitgliedern oder von einigen Mitgliedern (die er selbst auswählt) durchzuführen sind. Wenn der Sicherheitsrat sich hierüber mehrheitlich (und ohne daß ein ständiges Mitglied sich querlegt) einigt, gibt es gegen seine Beschlüsse keine Widerrede und kein Rechtsmittel.

Eine Grenze stellte traditionell das Prinzip der Souveränität der Mitgliedstaaten und, daraus abgeleitet, das Gebot der Nichteinmischung in deren innere Angelegenheiten dar. Aber seit langem hat sich eine Gewohnheit entwickelt (und zum Gewohnheitsrecht verfestigt), derzufolge der Sicherheitsrat bei schweren Konflikten innerhalb eines Staates (Unruhen, Menschenrechtsverletzungen, Bürgerkrieg, Zusammenbruch der inneren Ordnung) feststellt, die Sicherheit der Umgebung des betreffenden Staates (und damit die internationale Sicherheit der betreffenden Region) sei bedroht, und somit ein Einschreiten gerechtfertigt oder notwendig.

Folgenreich ist es, daß entsprechende Maßnahmen, auch wenn sie so aussehen, als würde ein Krieg geführt, rechtlich gesehen keinen Krieg darstellen, sondern sozusagen Polizeimaßnahmen. Krieg nämlich setzt nach herrschender Völkerrechtslehre voraus, daß die Kriegsparteien „*iusti hostes*“ sind; das moderne Völkerrecht sprach den Staaten ja das „*ius ad bellum*“ zu, und machte sie, was den rechtlichen Status betrifft, sozusagen ebenbürtig (in diesem Sinn ist das Wort vom „Duellkrieg“ üblich: Duellanten stehen verfahrensmäßig auf gleichem Boden, auch wenn einer der Beleidigte und einer der Beleidiger ist...)<sup>10</sup>

Mit anderen Worten: Eigentlich schreibt die UNO-Charta vor, daß nur im Auftrag des Sicherheitsrates zwischenstaatliche Gewaltanwendung legitim sein kann. Ein Staat der zu aggressiver Gewalt greift, ist ein Rechtsbrecher, und wenn die Staatengemeinschaft dagegen vorgeht, ist das dem Vorgehen der Polizei gegen einen Gangster oder gegen eine Bande vergleichbar, nicht aber handelt es sich um die Führung eines Krieges gegen einen „*iustus hostis*“.

Selbstverständlich zieht eine solche Aussage den Einwand auf sich, daß die UNO-Charta doch das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung ausdrücklich bejaht (Art. 51). Aber dort steht ausdrücklich, daß dieses Recht nur in Anspruch genommen werden darf, „bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“; wenn im Zuge der vergangenen Jahrzehnte immer wieder Kriege stattfanden und - zur Abwehr von Kriegsdrohungen - Verteidigungsbündnisse geschlossen wurden, dann nur weil man, mit gutem Grund, befürchtete, der Sicherheitsrat werde im Ernstfall gar nicht dazu kommen, die „erforderlichen Maßnahmen“ zu treffen. (Aggressionsgeneigte Staaten hatten daher auch solche Maßnahmen kaum zu gewärtigen, und eben dies motivierte andere Staaten zur Vorsorge für die Selbstverteidigung... was dann u. U. auch zur Unterstellung führte, die „andere Seite“ bereite gar nicht nur die „Selbstverteidigung“ vor; Rüstungswettläufe waren die Folge. )

Was die Selbstverteidigung gemäß Art. 51 der UNIO-Charta betrifft, so gibt es zwei Interpretationen: Nach der bislang herrschenden findet dort, wo ein Angriff die legitime Verteidigung auslöst, ein klassischer Krieg statt; sozusagen im toten Winkel des UNO-Systems. Die andere, radikalere Interpretation besagt: Die Verteidiger betreiben sozusagen eine Ersatzvornahme; weil die wirkliche Polizei mangels entsprechender autoritativer Willensbildung nicht zum Einsatz kommt, tritt die Koalition der Verteidiger an ihre Stelle; es stehen nicht zwei Kriegsparteien einander gegenüber, sondern ein Hilfssheriff versucht den Räuber oder Einbrecher unschädlich zu machen, gleichsam im Wege der „Geschäftsführung ohne Auftrag“ für die eigentlich mit der kollektiven Rechtswahrung

betraute in der UNO organisierte Staatengemeinschaft, sozusagen als Treuhänder oder Sachwalter der Sorge für die Eindämmung oder Repression von aggressiver Gewalt.<sup>11</sup>

Dies alles ist in unserem Zusammenhang im Hinblick auf zwei weitere Umstände von Bedeutung:

Erstens stehen alle regionalen Bemühungen um die internationale Sicherheit unter diesem UNO-Recht. Die Charta sieht nämlich einerseits ausdrücklich vor, daß die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der Charta Vorrang gegenüber anderen Übereinkünften haben (Art. 103); andererseits legt sie in ihrem Kapitel VIII fest, daß regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Friedenswahrung und Sicherheitsgewährleistung in der betreffenden Region zulässig sind und sich in ihrem Bereich um friedliche Streitregelung bemühen sollen; Zwangsmaßnahmen sind aber nur auf Grund einer Ermächtigung durch den Sicherheitsrat oder in seinem ausdrücklichen Auftrag zulässig. Eben dies ist die Basis für die oben (kurz vor dem Ende von Abschnitt 5) vorgelegte These, daß eine autonom ausgestaltete oder autark funktionsfähige europäische Sicherheitsarchitektur gar nicht möglich wäre, weil sie sich stets in rechtlicher Abhängigkeit vom UNO-System befände.<sup>12</sup> Eine „Europäische Sicherheitsarchitektur“ wäre also stets ein nur relativ eigenständiges Subsystem innerhalb der auf der Basis der UNO-Charta bestehenden globalen Sicherheitsarchitektur.

Zweitens legt sich in der dargestellten Logik eine weitere Überlegung nahe: Wenn einerseits im Falle der Entscheidungsunfähigkeit des Sicherheitsrates eine Verteidigerkoalition Aufgaben übernehmen darf, die eigentlich von der UNO selbst erfüllt werden müßten (Abwendung von Friedensbedrohungen oder Wiederherstellung des Friedens- und Sicherheitszustandes durch Sanktionen gegen Friedensbrecher), und wenn andererseits auch innerstaatliche Konfliktausbrüche ein Einschreiten „von außen“ rechtfertigen, sofern die Sicherheit der betreffenden Region durch die entsprechenden Auseinandersetzungen gefährdet wird - lassen sich dann etwa beide Rechtfertigungen eines gewaltsamen Vorgehens gegen Gewaltaktionen miteinander kombinieren? Kann dann nicht auch eine Staatengruppe die von der UNO selbst nicht wahrgenommene Aufgabe des Einschreitens gegen massenhafte, brutale und rechtswidrige Gewaltanwendung - etwa angesichts von Anstalten zum Völkermord - übernehmen, so wie man auch einer Vergewaltigung als Passant auf der Straße, wenn das Opfer um Hilfe ruft, nicht einfach zusehen darf, obschon die Verhinderung von Übeltaten doch eigentlich Sache der Polizei ist? Können also Staaten, wenn der Sicherheitsrat gegen Anstalten zum Genozid nicht eingreift, „treuhänderisch“ intervenieren?

Die Aktualität dieser Fragen liegt angesichts der Diskussionen über einen Einsatz der NATO angesichts der tragischen Entwicklungen im Kosovo auf der Hand. Damit soll natürlich nicht geleugnet werden, daß entsprechende Einsätze allenfalls unter starken Einschränkungen als vertretbar gelten könnten (etwa nach Maßgabe der Güterabwägung und des Verhältnismäßigkeitsprinzips: Sind die durch einen Gewalteininsatz verursachten Schäden deutlich geringer als jene, die entstehen, wenn man nicht interveniert...?). Auch die entfernteren Folgewirkungen wären zu bedenken (könnte ein solches Vorgehen, weil es sich über die ausdrückliche Zuständigkeitsordnung der UNO-Charta hinwegsetzt, als rechtfertigender Präzedenzfall für künftige Brüche des positiven Völkerrechts gelten...?).

7

Damit ist aber auch schon der zweite oben (gegen Ende von Abschnitt 5) erwähnte Problemkomplex inhaltlich angesprochen: Die Verflüssigung der Abgrenzung zwischen Innen- und Außenpolitik, zwischen Krieg und Frieden, zwischen Souveränität und Solidarität.

Schon angesichts des Zweiten Golfkrieges gab es eine beabsichtigte Unklarheit, ob es sich bei der „Operation Desert Storm“ um eine von der Staatengemeinschaft (oder in ihrem Namen und Auftrag) durchgeführte multinationale Polizeiaktion gegen Saddam Hussein handelte, oder um einen Verteidigungskrieg der Alliierten des Emirats Kuwait, dessen Legitimität der Sicherheitsrat ausdrücklich bekräftigt, ohne ihn zu einer UNO-Aktion zu machen. Der Beschluß über eine „echte“ UNO-Polizeiaktion scheiterte am Widerspruch der USA - das hätte nämlich die Unterstellung des Oberbefehlshabers General Norman Schwarzkopf unter den Sicherheitsrat bedeutet, oder, anders gesagt, die volle Autorität des Sicherheitsrates über die Aktion. Stattdessen wurde die Koalition zu autonomen Entscheidungen über die Operation ermächtigt und lediglich zur Berichterstattung gegenüber dem Sicherheitsrat verpflichtet - so wie das der Art. 51 für Verteidigungskriege vorsieht.

Eine andere „Grauzone“ hat sich im Übergangsfeld zwischen Friedenserhaltung und Friedensüberwachung („peacekeeping“) und „Friedenserzwingung“ herausgebildet. Im klassischen „peacekeeping“ war den „Blauhelmlträgern“ die Anwendung von Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung gestattet, und eine solche konnte man sich nur gegenüber kleinen Bandenformationen vorstellen, weil die Zustimmung der (bislang verfeindeten) Konfliktparteien stets eine Voraussetzung für die Stationierung von Blauhelmen war, sodaß ein „unparteiisches“ Verhalten der Friedenswahrungskräfte unproblematisch schien. Nun aber kommt es vor, daß UNO-Formationen zwar an sich „peacekeeping“ betreiben, also einen bereits hergestellten Zustand der Waffenruhe beobachten und absichern sollen, daß man aber doch massive Waffeneinsätze für den Fall von Verstößen oder andren Gewaltakten vorsieht (wie etwa im Fall der IFOR- und SFOR-Verbände in Bosnien-Herzegowina). Entscheidend ist, daß diese Kampfeinsätze zwar aussehen wie Kriegshandlungen, daß aber die die Blauhelme installierende Autorität (also die UNO) keineswegs die Rolle einer Kriegspartei übernehmen will, sondern sich als eine im Dienst des Friedens und des Rechts stehende über Polizeiverbände verfügende Autorität betrachtet. Kritisch wird dies dann, wenn eine der durch den Einsatz „ruhigzustellenden“ Seiten diese Sicht nicht teilt, sondern die betreffenden Formationen als „Kriegsgegner“ betrachtet.

Daß auch dies an das zwischen der NATO und den Serben bestehende Verhältnis denken läßt, und damit abermals eine bewußt in Kauf genommene oder gewollte Ambiguität vor Augen führt, ist klar: Ein eventueller Kampfeinsatz der NATO gegenüber serbischen Kräften (als Intervention gegenüber Massenvertreibungen u. a. Genozidmaßnahmen) wäre nach herkömmlichen Kriterien, wenn er nicht auf einer Ermächtigung durch den Sicherheitsrat beruht, eine Kriegsmaßnahme, deren Träger nicht selbst angegriffen wurden, sich also nicht auf das Recht zur Selbstverteidigung berufen können. Erlaubte „Kollektive Selbstverteidigung“ ist es freilich auch, wenn man auf Grund der Hilferufs eines anderen einschreitet (der um Hilfe Ansuchende muß selbst nicht Mitglied z. B. eines Verteidigungsbündnisses sein). Aber völkerrechtlich ist zur Aussendung eines solchen Hilferufs nur ein Völkerrechtssubjekt, also ein Staat, befugt. Eine innerhalb eines Staates verfolgte oder der Vernichtung ausgesetzte Gruppe (etwa ethnischen oder religiösen Charakters) hat das Recht dazu nicht. (Die Staatenwelt könnte den Kosovo-Albanern dieses Recht dadurch zusprechen, daß sie den Kosovo als Völkerrechtssubjekt anerkennt, d. h. als unabhängigen Staat, unter der Voraussetzung, daß kosovarische Autoritäten die effektive Herrschaft über relevante Gebietsteile errungen haben; aber das will die Staatenwelt nicht, auch nicht die NATO, weil das weitreichende Konsequenzen haben könnte, da auch in andren Balkanstaaten starke ethnisch-albanische Minderheiten leben, abgesehen davon, daß dann auch andere Minderheiten zu entsprechenden Unabhängigkeitskämpfen motiviert werden könnten...)

Schließlich zeigt dies alles, daß auch die „klassische“ lehrbuchmäßige Gegenüberstellung von „Kollektiver Verteidigung“ und „Kollektiver Sicherheit“ fragwürdig geworden ist.

Herkömmlich bedeutet „Kollektive Verteidigung“ die Pflicht zur Solidarisierung der Verbündeten mit dem angegriffenen Bündnismitglied, sodaß ein Angriff einen Verteidigungskrieg auslöst. Ein „Kollektives Sicherheitssystem“ bedeutet hingegen, daß die Mitglieder sich im Falle eines Angriffs solidarisch gegen den Angreifer wenden; sie führen dann nicht eigentlich einen Verteidigungskrieg, sondern unternehmen eine Polizeiaktion.

Zwei Arten der „lehrbuchwidrigen“ Verknüpfung haben wir bereits kennengelernt: Der eine liegt da vor, wo die eigentlich zur Anordnung von Polizeiaktionen befugte völkerrechtliche Autorität (die UNO) ein Verteidigungsbündnis mit der Durchführung von Polizeiaufgaben betraut. Dann ist eine „Verteidigungsorganisation“ zur Exekutive eines Kollektivsicherheitssystems geworden. Der andere Fall wäre da gegeben, wo eine Verteidigungsallianz meint, die Rolle von Polizeiformationen „treuhänderisch“, sozusagen in „Geschäftsführung“ (für die rechtsfreundliche Staatengemeinschaft) „ohne Auftrag“ übernehmen zu dürfen (oder zu sollen) - so wie das derzeit von der NATO erwogen wird.

## 8

Dies alles bedeutet, daß wir uns in einer komplizierten, schwer durchschaubaren Gemengelage von Interessen, Machtkonstellationen und Umstrukturierungsprozessen befinden.

Das Verhältnis von Recht und Macht ist in der Sicherheitspolitik auf drängende Weise prekär geworden; man ist versucht, an die berühmte Einsicht von Blaise Pascal zu denken (der den entsprechenden Gedanken übrigens auch nicht als erster im Sinn hatte): Recht ohne Macht ist kraftlos; Macht ohne Recht - das heißt: ohne Bindung an das Recht - ist tyrannisch und ungerecht.

In der christlichen Denktradition ist es üblich, den Vorrang des Gemeinwohls zu betonen: Macht darf nicht nur in den Händen der Sachwalter von Partikularinteressen liegen, sondern sie muß in den Dienst übergreifender Anliegen gestellt werden. Das heißt: Es muß Sachwalter des Gemeinwohls geben, und sie müssen sich an klaren Prinzipien und Normen orientieren, aber auch über die erforderlichen Mittel zur Umsetzung verfügen.

In der katholischen Sozialdoktrin der letzten Päpste und insbesondere auch des letzten Konzils ist daher unmißverständlich der Gedanke an die Ausformulierung und Anerkennung einer überstaatlichen Rechtsordnung und an die Institutionalisierung einer im Dienst dieser Rechtsordnung stehenden überstaatlichen Autorität entfaltet worden.

Versucht man, die Erinnerung daran den Befunden zur zeitgenössischen sicherheitspolitischen Dynamik gegenüberzustellen, dann drängen sich einige ziemlich brisante Fragen auf: Sind es nicht immer wieder die jeweils Mächtigen gewesen, die ihre Machtausübung unter Berufung auf das Gemeinwohl gerechtfertigt haben?

Wenn im Blick auf den einzelnen Staat die Berufung der Herrschenden auf das Gemeinwohl als „die Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“ bezeichnet worden ist (Gustav Radbruch) - gibt es dann nicht erst recht das entsprechende Problem auf internationaler Ebene, da ja das Völkerrecht „flexibler“ ausgelegt und damit leichter dem Opportunismus zu Diensten gemacht werden kann als das staatliche Recht?

Kann man erwarten, daß Machttträger im Feld der Weltpolitik wirklich den „guten Willen“ entwickeln, also die Bereitschaft, den eigenen Willen dem Recht unterzuordnen, und die eigenen Machtmittel nicht nur in den Dienst ihrer jeweiligen Eigeninteressen zu stellen, sondern die Zumutbarkeit des Gewollten für die Mitbetroffenen mitzubedenken?

In der Zeit vor der Wende war es modern, von der Notwendigkeit eines „Neuen Denkens“ zu reden; gemeint war damals die Abkehr von den Schwarz-Weiß-Vorstellungen eines unversöhnlichen Antagonismus der verfeindeten Parteien des Kalten Krieges.

Muß man heute die Forderung nach einem „neuen Denken“ in einem andren Sinn abermals erheben? Würde dies auf einen Aufruf zur „Bekehrung“ der Machtpolitik hinauslaufen? Welche Chancen hätte so etwas? (Ein relativer Fortschritt wäre es schon, wenn sich die Mächtigen unserer Welt bequemen könnten, das eigene Interesse nicht engstirnig, sondern als „wohlverstandenes Eigeninteresse“ zu verstehen - als ein Interesse, das die Interdependenz der Kräfte und der Lebensinteressen nicht verkennt... Vielleicht führt es zur weiteren Verbreitung und zur Stärkung dieser Betrachtungs- und Denkweise, wenn mehr und mehr die Konzepte der „umfassenden Sicherheit“ und der „unteilbaren Sicherheit“ verstanden und anerkannt werden, also erstens die Einsicht, daß militärische und politische, soziale und wirtschaftliche, kulturelle und geistige Dimensionen der Sicherheitsorge und der Gemeinwohlorientierung untrennbar miteinander verknüpft sind, und zweitens die andere Einsicht, daß Sicherheitspolitik nicht als Nullsummenspiel betrieben werden darf...)

Ist etwa die Tendenz, der Achtung der Menschenrechte zunehmend mindestens gleichen Rang zu geben wie der Achtung der staatlichen Souveränität, ein Indiz für einen solchen Wandel des Denkens? Oder wird auch hier eine Idee lediglich im Dienst von Machtinteressen instrumentalisiert?

Man kann das natürlich auch noch pointierter formulieren: Offenbar geht im heutigen Europa sicherheitspolitisch „nichts ohne die NATO“. Ist die NATO ein Machtinstrument in den Händen partikularer Großmachtinteressen? Oder ist sie ein Treuhänder des Friedens und der Gerechtigkeit?

Vielleicht sollten wir uns doch noch einmal an Kants These erinnern, daß eine „Architektur“ den „Erfordernissen der Vernunft“ entsprechen müsse. Vom alten Hegel wird gesagt, er habe einem Besucher auf die Frage, ob es den stimme, daß das Wirkliche vernünftig sei, geantwortet: „Muß werden..., muß werden!“ Dazu - nach den jeweiligen Möglichkeiten - beizutragen ist jedem verantwortlichen Zeitgenossen aufgegeben.

Klugheit ist geboten (aber natürlich auch die Entschlossenheit, gerecht zu handeln, und furchtlos, und vernünftig-maßhaltend). Eine neue Lage erfordert ein ihr angemessenes Denken und Handeln. Aber auch das „neue Denken“ kann sich an bekannten und bewährten Prinzipien orientieren, und das zeitgerechte Handeln bedarf der entsprechenden Einstellungen. Früher nannte man sie „Tugenden“. Das Wort klingt altmodisch. Das, was es meint, ist unverzichtbar und bleibt aktuell.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Das folgende im Anschluß an Heinrich Schneider, Europäische Sicherheitsarchitektur: Konzeptionen und Realitäten, Berlin 1996.
- 2 Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 14. und 15. Dezember 1989, in: Europa-Archiv 1990, S. D 150ff., hier S. D 153.
- 3 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der NATO vom 8. November 1991 über Frieden und Zusammenarbeit, in: Europa-Archiv 1992, S. D 64ff.
- 4 Ebd. S. D 65.
- 5 Vgl., auch zum folgenden, Heinrich Schneider, Das Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert. Eine unendliche Geschichte?, in: OSZE-Jahrbuch 1997 (hrsg. v. d. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg), Baden-Baden 1997, S. 241ff.
- 6 Hans Dietrich Genscher, zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausg. v. 19. März 1990, S. 2.
- 7 Die folgenden Hinweise über den Fortgang der Arbeiten an der „Sicherheitscharta“ sind für die Drucklegung nachträglich in die schriftliche Fassung des im Februar 1999 gehaltenen Vortrags eingefügt worden.

- 8 Zwar hat im Laufe der Jahre im Bereich der laufenden Geschäftsführung die Bedeutung der „Troika“ zugenommen; sie besteht aus dem Vertreter des (jährlich wechselnden) vorsitzführenden Landes sowie aus den Vertretern des vorjährigen und des nächstjährigen Vorsitzes - jeweils auf der Ebene der betreffenden Organe (Ministerrat, Ständiger Rat; der sog. „Hohe Rat“, „Senior Council“, bestehend aus den Politischen Direktoren oder ihren Vertretern, spielt nur noch eine Nebenrolle). Aber es erfordert Takt und Zurückhaltung, wenn die Troika über das prozedurale Management hinaus bestimmte Weichenstellungen einleiten will. Eine wichtige Rolle spielt sie in den „Außenbeziehungen“, aber dabei agiert sie jeweils auf der Basis von inhaltlichen Beschlüssen der alle Teilnehmerstaaten umfassenden Gremien.
- 9 Siehe hierzu die vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg im Benehmen mit OSZE-Verantwortlichen und wissenschaftlichen Sachkennern herausgegebenen OSZE-Jahrbücher; für knappe Überblicke auch die Beiträge des Verfassers über die OSZE in den von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels herausgegebenen „Jahrbüchern der Europäischen Integration“.
- 10 Für Österreich war diese Unterscheidung besonders wichtig: Das kriegsrechtliche Institut der Neutralität setzt diese rechtliche Gleichstellung der Kriegsparteien voraus - nur so haben Drittstaaten das Recht, zu entscheiden, wie sie sich zu dem betreffenden Konflikt stellen. Gäbe es eine rechtliche Ungleichheit, dann wäre es logisch, Drittstaaten zur Unterstützung der im Recht befindlichen Partei und zur Nichtunterstützung der im Unrecht befindlichen Partei zu verpflichten.  
Wenn sozusagen eine Gangsterbande und eine Polizeiformation gegeneinander stehen, kann es für Dritte gegenüber einer solchen Konstellation keine Neutralität geben.
- 11 Vgl. etwa Thomas Michael Menk, *Gewalt für den Frieden*, Berlin 1992, S. 72f.
- 12 Daher haben Entwürfe zur Stärkung des europäischen Sicherheitssystems - etwa mithilfe einer stabileren OSZE - auch vorgesehen, daß die Organisation zunächst Bemühungen zur friedlichen Konfliktregelung unternehmen und im Falle des Scheiterns solcher Bemühungen den Sicherheitsrat mit der Sache befassen soll (u. U. auch in Verbindung mit der Empfehlung, welche Maßnahmen dieser beschließen soll, und mit der Bereitschaftserklärung, solche Maßnahmen dann auch durchzuführen). Vgl. Heinrich Schneider aaO. 1997, s. Anm. 9.