

Harald Müller

Konturen einer neuen europäischen Friedensordnung

1. Einleitung

Europa geht durch turbulente Zeiten. Die russische Aggression gegen die Ukraine hat die fundamentalen Prinzipien der 1990 in Paris besiegelten Friedensordnung nach dem Ende des Kalten Krieges verletzt, deren zugrundeliegende Philosophie freilich durch die Erweiterung der NATO erschüttert worden war. Für die Fundierung einer neuen Ordnung sind wir zurückgeworfen auf den Kern des gemeinsamen Interesses über die Konfliktlinien hinweg, der auch im Kalten Krieg als Ausgangspunkt von Verständigung gedient hat: eine Konflikteskalation zu vermeiden, die unkontrolliert in den großen Krieg mit einem möglichen nuklearen Ende führen kann. Darüber hinaus ist mit dem transnationalen Terrorismus, dessen Gewaltbereitschaft keine Grenzen kennt, eine zweite Dimension erstanden, in denen der Westen und Russland gemeinsame Interessen teilen. Nicht umsonst konstatiert die ansonsten reichlich russlandkritische jüngste National Military Strategy der USA lakonisch die auch die Ukraine-Krise überdauernde Zusammenarbeit im Feld des Counterterrorism.¹

Ein Rückfall in die katastrophalen Beziehungsmuster der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sollte daher nicht auf der Tagesordnung stehen. Wie die neue Ordnung aussehen könnte und ob sie überhaupt zustande kommt, ist damit freilich noch nicht gesagt, nur, dass eine auf gemeinsamen Fundamenten aufbauende Regelung der Verhältnisse denkbar und möglich ist.

Der Artikel startet mit grundsätzlichen Überlegungen über regionale Ordnungen, denn darum es hier. Der folgende Abschnitt setzt sich mit Typen möglicher Ordnungen auseinander, der übernächste mit der Beziehung regionaler Ordnungen zur globalen Struktur internationaler Beziehungen. Es folgt der Versuch, über die Erschließung des Pfades, der uns in die heutige Situation gebracht hat, Voraussetzungen einer stabilen europäischen Friedensordnung herauszudestillieren und die Tauglichkeit der heute existierenden Institutionen, der NATO, der OSZE und der diversen russischen Gegen-organisationenversuche deren Positionierung zu den globalen Strukturen zu bestimmen. Ein kurzer Blick auf die Ordnungsfähigkeit der drei zentralen Akteure USA, EU und Russland schließt den Aufsatz ab.

¹ http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/National_Military_Strategy_2015.pdf

2. Friedensordnungen: konzeptionelle Überlegungen

2.1. Typen

Friedensordnungen sind Institutionen im soziologischen Sinne. Sie kennzeichnen Verhaltensregeln, die von den Akteuren überwiegend beachtet werden und implizit/informell oder gesetzt sein können. Zweck der Friedensordnung ist es, die Beziehungen zwischen den Staaten –entgegen modischen Flausen immer noch die wichtigsten und mächtigsten Akteure– so zu regeln, dass ihre Positions differenzen nicht in gewalt- samen Austrag eskalieren. Einzelne Fälle zwischenstaatlicher Gewalt soll die Friedens- ordnung isolieren und so bearbeiten helfen, dass die Rückkehr zu einem friedlichen Nebeneinander schnellstmöglich erreicht wird.

Die regionale Ebene internationaler Politik hat immer wieder das wissenschaftliche Interesse auf sich gezogen. Das liegt an der im Vergleich zu überregionalen und globalen Beziehungen deutlich verdichteten Struktur des Interaktionsgeflechts, die die Region sowohl besonders konflikträchtig als auch besonders kooperations- und integrationsfähig macht. Wer Krieg und wer Frieden studieren will, findet auf der regionalen Ebene daher das aufschlussreichste Material. Buzan/Waevers »Regionale Sicherheitskomplextheorie« sieht die Geographie als einen einschränkenden und ermöglichen Faktor im Sinne von Giddens' Strukturierungstheorie, aber nicht als determinierend. Eine Region definiert sich dadurch, dass die Staaten so eng miteinander vernetzt sind, dass ihre Sicherheitslagen nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können: sie sind hochgradig interdependent. Konstitutiv für regionale Sicherheitskomplexe sind die Befürchtungen und Wünsche der Akteure, die wiederum von innenpolitischen Mustern und Friktionen abgeleitet sind.²

Regionale Interaktionen sind sicherheits- oder wirtschaftsbezogen, institutionalisiert oder ideational. Die sich daraus ergebenden Interaktionsmuster variieren zwischen äußerst feindlich und genuin freundschaftlich. Diese Mischung aus Feindschaft und Freundschaft bestimmt die Position der Region auf dem Kontinuum von »hochgradig konfliktgeneigt« über die Mittlere Zone von Koexistenz und Kooperation bis zur Konvergenz und Integration. Benjamin Miller hat den Überlegungen von Buzan und Waever eine theoretisch und empirisch plausible Hypothese hinzugefügt: Dass der Grad der Kriegsgeneigtheit einer Region vor allem von zwei Variablen abhängig ist: von der Inkongruenz von Staat und Nation und von dem Anteil schwacher Staaten in einer Region.³ Die Qualität einer Friedensordnung bemisst sich dann nach dem Erfolg der vorhandenen Managementmittel, mit diesen beiden Problemen so fertig zu werden, dass ihr Gewaltpotential eingehobt bleibt.

Die schlichteste Form einer Friedensordnung ist die *Hegemonie*, in der ein nach Machtmitteln überlegener und einsatzwilliger Staat seine Region befriedet. Das Ge-

2 Barry Buzan / Ole Waeaver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge 2003, S. 43.

3 Benjamin Miller, *States, Nations, and the Great Powers. The Sources of Regional War and Peace*, Cambridge 2007.

waltniveau und die Frequenz von Eruptionen hängen dabei nicht nur von der Überlegenheit der Machtressourcen der Führungsmacht ab, sondern auch von der Qualität des öffentlichen Guts Sicherheit, das er seinen Nachbarn liefert und von deren Zufriedenheit mit dem System. Die Zufriedenheit variiert ihrerseits mit den Ambitionen der Nachbarn und somit auch ihren inneren Orientierungen und Prozessen.⁴ Entgegen der Behauptung realistischer Theorie von der Zentralität des Mächtegleichgewichts⁵ war in der Geschichte eher die Hegemonie die dominante Ordnungsform.⁶ Sie enthält indes ein inneres Instabilitätsmoment in Gestalt ungleichen Wachstums, welches »aufsteigende Mächte« hervorbringt. Deren wachsende Ambitionen reiben sich mit dem Status-quo-Interesse des Hegemons und können zum Ansteigen des Gewaltniveaus im System bis hin zu »Machtübergangskriegen« führen.⁷

Das *Mächtegleichgewicht* kann als Friedensordnung begriffen werden, sofern es sich nicht automatisch aus dem sich wechselseitig neutralisierenden Machtstreben der Staaten ergibt, sondern aus einer bewusst das Gleichgewicht (und damit »gleiche Sicherheit«) stützenden Politik, die auch Zurückhaltung erfordern kann. Die erste Alternative führt nämlich zwangsläufig zum Krieg, um ein aus dem Gleichgewicht geratenes System wieder zu justieren, während die zweite Alternative das Gleichgewicht zielführend zur Friedenswahrung instrumentalisiert. Von dort ist es dann nicht mehr weit zur Friedensordnung der »internationalen Gesellschaft«.⁸ In dieser Konstruktion verhalten sich die Staaten überwiegend normgesteuert, ohne dabei die Verfolgung ihrer Interessen aufzugeben. Aber die Stabilität und d.h. die Friedlichkeit des Systems wird als eine gemeinsame Aufgabe verstanden. Krieg ist nicht unmöglich, bleibt aber die Ausnahmesituation, während längere Friedenszeiten als Normalität gelten. Neben der Friedenswahrung unterliegen insbesondere die Wirtschaftsbeziehungen einer geregelten Pflege. Das Völkerrecht ist eine wichtige Richtgröße für das Staatenverhalten. Internationale Organisationen spielen eine bedeutsame Rolle in Koordinierung, Konsensbildung und Normentwicklung.⁹ Im optimalen Fall kann die International Society die Form kollektiver Sicherheit annehmen.¹⁰

Ein *Konzert* ist zwischen Gesellschaft und Gemeinschaft positioniert. Anders als die »international society« stellt es eine exklusive Institution der großen Mächte dar, die gemeinsam die Verantwortung für Frieden und Stabilität in ihrer Region übernehmen. Diese Exklusivität in der Wahrnehmung der gemeinsam definierten Aufgabe schafft

⁴ Carsten Rauch, *Das Konzept des friedlichen Machtübergangs. Die Machtübergangstheorie und der weltpolitische Aufstieg Indiens*, Baden-Baden 2013, Kap. 7.

⁵ Kenneth N. Waltz, *Theories of International Politics*, Reading, Mass. 1979.

⁶ Stuart Kaufman / Richard Little / William C. Wohlfarth (Hg.), *Balance of Power in World History*, Basingstoke u.a. 2007.

⁷ Ronald L. Tammen / Jacek Kugler / Douglas Lemke / Allan C. Stamm / Mark Abdollahian / Carole Alsharabati / Brian Efrid / A.F.K. Organski, *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, New York, NY 2000.

⁸ Hedley Bull, *The anarchical society: a study of order in world politics*, New York 1977.

⁹ Robert H. Jackson, *The global covenant: human conduct in a world of states*, Oxford 2000.

¹⁰ Inis L. Claude, *Swords into plowshares: the problems and progress of international organization*, New York 1964.

eine rudimentäre Identität, die freilich die Rivalität zwischen den Mächten nicht gänzlich aufhebt, ihren Austrag aber in streng normativ geregelte Bahnen lenkt. Die normative Basis auswärtigen Handelns ist ausgeprägt, ebenso das institutionelle Gefüge, an dessen Spitze die diplomatische Konsultation steht.¹¹

Am kooperativen Ende des Spektrums steht die *Sicherheitsgemeinschaft*. Hier hat sich aus der langen Erfahrung ein Identitätsgefühl entwickelt, das dem interessenbedingten Kooperationsimpuls einen moralischen hinzufügt. Die wechselseitige Gewaltanwendung ist undenkbar geworden, militärische Vorkehrungen gegeneinander unterbleiben. Die gemeinsamen Nutzen erzeugende Interaktionsdichte in der Region ist sehr hoch, ebenso der Institutionalisierungsgrad.¹²

2.2. Region und Globus

Regionen bleiben nicht isoliert vom Weltgeschehen. Externe Akteure, namentlich die Großmächte, beeinflussen nach Buzan/Waever das regionale Geschehen, aber sie determinieren es nur im Falle eines massiven Engagements, etwa in Zeiten des Kolonialismus und Imperialismus. Der Normalfall ist die Interaktion zwischen Großmachtingeressen und den Zielen regionaler Akteure. Dabei können sich Regionalstaaten häufiger behaupten, als das Machtgefälle vermuten ließe; denn die Großmächte legen oft so viel Wert auf die Beziehungen zu regionalen Partnern, dass diese die Großmachtpolitik erheblich beeinflussen können. Ein globaler Machtwettbewerb wie während des Kalten Krieges produziert also nur ein schwaches »overlay« über die regionalen Belange: die Wichtigkeit der dortigen Verbündeten für die globalen Wettbewerber verleiht den regional begrenzten Agenden und Interessen einen höheren Stellenwert und damit der Region eine gewisse Autonomie im Weltgeschehen.¹³

Abweichend von dieser Perspektive sieht Peter Katzenstein im »Imperium« der USA das strukturierende Moment für sämtliche Regionen. Nicht nur die militärische, sondern auch die politökonomische Schlüsselposition der USA zieht der regionalen Autonomie Grenzen. Die USA sind im Sinne einer hegemonialen Ordnung entscheidend für die Wahrung des Friedens ebenso wie für die intervenierende oder reagierende Anwendung von Gewalt.¹⁴

Diese beiden unterschiedlichen Sichtweisen zeigen an, dass das Verhältnis regionaler und globaler Ordnung relevant, aber nicht über alle Regionen und geschichtlichen Phasen generalisierbar ist. Es bedarf vielmehr der genauen Sicht auf die Besonderheiten der Region, der globalen Struktur und der jeweiligen historischen Epoche.

11 Matthias Schulz, *Normen und Praxis: das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815–1860*, München 2009.

12 Emanuel Adler / Michael Barnett (Hg.), *Security communities*, Cambridge (u.a) 1998.

13 Buzan / Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, aaO. (FN 2).

14 Peter J. Katzenstein, *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca/London 2005.

3. Die Marginalisierung Russlands: Der Weg in die Krise¹⁵

Nach dem Ende des Kalten Krieges zielte die westliche Politik zunächst auf eine Friedensordnung ab, die zwischen dem Modell der »internationalen Gesellschaft« und einer Sicherheitsgemeinschaft angesiedelt war und die sich prozessual weiter auf die letztere zuzubewegen sollte. Ein dichtes Netzwerk von Rüstungskontrollvereinbarungen und Institutionen, namentlich die Transformation der KSZE in eine internationale Organisation und ihre Ausdifferenzierung in funktionale Unterorganisationen und eine Fülle von Konfliktpräventions- und Krisenmanagementsmechanismen, entwickelte das Potential, die gegenseitige Gewaltanwendung aus dem Bewusstsein der beteiligten Nationen zu verdrängen. Freilich war dieses Bewusstsein vor allem in den früheren Mitgliedsstaaten des Warschauer Vertrags (Russland eingeschlossen) und im US-Sicherheitskomplex quickebendig.

In der Folge wurde mit der NATO-Erweiterung das mündliche Versprechen gebrochen, das der sowjetischen Führung gegeben worden war,¹⁶ und zwar zum Zeitpunkt größtmöglichen Vertrauens zwischen dem Dutzend Personen, die für das Ende des Ost-West-Konflikts das Hauptverdienst trugen.¹⁷ Das Drängen der jungen osteuropäischen Demokratien war vielleicht unwiderstehlich und Kern einer moralisch unausweichlichen Wiedergutmachung für die in und nach dem 2. Weltkrieg angerichteten Schäden. Zugleich war sie ein geostrategischer Zug – Ausweitung der sicherheitspolitischen Einflusssphäre des Westens¹⁸ – zu Zeiten größter russischer Schwäche, und sie geschah gegen den erklärten Willen Russlands. Zugleich wurde deutlich gemacht, dass die Aufnahme Russlands nicht in Frage komme. Die NATO-Russland-Akte – als rechtlich nicht bindendes Instrument- und der NATO-Russland-Rat – in dem Russland keine Gelegenheit hatte, gleichberechtigt an NATO-Entscheidungen mitzuwirken – waren demgegenüber Placebos.

15 Zum Folgenden die exzellente, knappe Darstellung von Wolfgang Richter, *Die Ukraine-Krise. Die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation*, Berlin, SWP Aktuell 23/2014.

16 Vgl. die Zitate Genscher und Baker in Fred Oldenburg, *Deutsche Einheit und Öffnung der NATO*, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, BIOst 52, Köln 1996, S. 11, 14, 15 sowie Der Bundesminister des Auswärtigen, Mitteilung für die Presse Nr. 1042/90; Marie Katharina Wagner, Ost-Erweiterung der NATO: Das große Rätsel um Genschers angebliches Versprechen, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ost-erweiterung-der-nato-was-versprach-genscher-12902411.html>; es ist schwer nachzuvollziehen, wie Herr Oldenburg und Frau Wagner trotz eindeutigen Wortlauts der von ihnen getreulich berichteten Zitate zu der diesem Wortlaut diametral widersprechenden Folgerung kommen können, es habe nie ein Versprechen gegeben.

17 Deshalb ist der Hinweis darauf, es habe diesbezüglich nie rechtliche oder politische Verpflichtungen gegeben, zwar faktisch korrekt, aber moralisch und von den politischen Folgen her Nebelwurferei. Vgl. Michael Rühle, NATO Enlargement: Myth and Reality, in NATO Review, <http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Nato-enlargement-Russia/DE/index.htm>.

18 Peter Rudolf, Unsichere Öffnung. Die USA und die NATO-Erweiterung, SWP-AP 2932, Ebenhausen 1996, belegt die Präsenz dieses geostrategischen Denkens in der damaligen Debatte in Washington.

Ein Placebo war auch das Angebot der Zusammenarbeit in der Raketenabwehr: Dieses Projekt, das in russischer Sicht zentrale Sicherheitsinteressen verletzte, sah den russischen Beitrag als Ergänzung, nicht als integrierten Teil. Das war aber der Wunsch Russlands, nämlich ein geographisches Segment des Abwehrschirms zu übernehmen.

Die Kriegsführung der NATO gegen Serbien 1999, der amerikanisch-britische Krieg im Irak 2003 sowie die Uminterpretation des Sicherheitsratsmandats zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen in eine Lizenz zum gewaltsamen Regimewechsel 2012 geschahen jeweils gegen den Willen Russlands und unter Umgehung von Gremien, in denen Russland Einfluss hatte, nämlich des Sicherheitsrats in allen drei Fällen und der Kosovo-Kontaktgruppe sowie des OSZE-Rats im Fall Kosovo im Besonderen, womit sich auch diese Gremien als Placebos entpuppten. Der Westen betrieb später – entgegen dem Wortlaut der VN-Sicherheitsratsresolution 1244/1999 – die Lostrennung Kosovo vom serbischen Staatsgebiet.

Die Serie der NATO-Erweiterungen folgte konsequent der mit dem universalen Prinzip der freien Allianzwahl verbrämten Logik des Zugewinns im Spiel der Macht-konkurrenz. Sie zog indes Konsequenzen für die sich verringerte Zahl der Nicht-NATO-Mitglieder außer Russland nach sich, die von den Initiatoren der Erweiterung unzureichend durchdacht worden waren. Der Kalte Krieg hatte nach dem Zerfall der Sowjetunion einen bunten Flickenteppich in Europa hinterlassen: Zwischen der NATO als dem starken Pol und Russland als deutlich schwächerem Pol lag ein »Zwischeneuropa«, das formal weder hier- noch dorthin gehörte. Manche dieser »zwischen-europäischen« Staaten waren ausgesprochen heterogen, vor allem Georgien und die Ukraine. Diese interne Fragmentierung schuf ein Stabilitätsproblem für den inneren Zusammenhalt, es wurde aber nicht virulent, solange die drei Teile nebeneinander existierten und von dem lockeren Verband der OSZE überwölbt wurden. Das änderte sich schrittweise mit der NATO-Erweiterung. Je weiter sie (und, mit gleichgerichteten Folgen, wenn auch in schwächerem Maße, die EU-Erweiterung) fortschritt, desto mehr wurde für die Bevölkerungsfragmente in den heterogenen Staaten die Frage akut: wo gehören wir hin?

Diese Frage wurde dort brisant, wo die Bevölkerungen in einen eher westlich und einen eher russisch orientierten Teil zerfielen, also vor allem in Georgien (wo die Südosseten und Abchasen Russland zuneigten) und in der Ukraine mit ihrem West-Ost-Gefälle. Die Schrumpfung Zwischeneuropas durch die Ausdehnung der westlichen Institutionen trieb die westlich orientierten Eliten und ihre Unterstützer zu einer immer dringlicher vorgetragenen Politik des Beitritts, während zumindest Teile der russisch orientierten Eliten und Bürgerinnen und Bürger die stärkere Anlehnung an Russland betrieben.

Russland hat seit dem Zerfall der Sowjetunion mehrere Versuche unternommen, die eigene Position in einem erneut gespaltenen Europa durch die Institutionalisierung von Bündnisbeziehungen zu verbessern. Großer Erfolg war diesem Bestreben nicht besichert, was an der minderen Attraktivität der Anlehnung an Russland für die Kandidaten liegt. Einigermaßen fest ist die Beziehung zu dem alternativlosen, weil isolierten Weißrussland. Die Autokratien Zentralasiens pflegen ihre sicherheitspolitische Bezie-

hung zu Russland, versuchen aber, durch Beziehungen zu China und den USA den russischen Einfluss nicht überwuchern zu lassen. Im Kaukasus ist nur Armenien näher an Moskau gerückt. Die Bilanz ist mager.

Die russische Führung, sah sich daher im schrumpfenden Zwischeneuropa vor die Alternative gestellt, den weiteren machtpolitischen Zugewinn des westlichen Bündnisses zu tolerieren, in der erfahrungsbegründeten Erwartung, für diese Konzilianz nichts zu bekommen, oder nach den wenigen Stücken zu greifen, bei denen der Zugriff Chancen auf Erfolg hatte. Solche Erfolge waren allenfalls dort zu erwarten, wo es pro-russische Sympathien in Teilen der Bevölkerung gab. Ergebnis wäre natürlich kein Gleichgewicht mit der NATO oder eine irgendwie äquivalente Kompensation für deren Zugewinn seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, aber immerhin eine marginale Positionsverbesserung und vor allem die symbolisch-emotionale Befriedigung,¹⁹ der unaufhaltsam ohne Rücksicht auf russische Empfindlichkeiten rollenden Maschine westlicher Expansion ein trotziges Ausrufezeichen entgegen gesetzt zu haben.

Fazit: Putin hat nicht angefangen, Europa von neuem zu spalten. Europa wurde gespalten durch die Entscheidung des Westens, unter einer universalistischen Rhetorik ein altehrwürdiges Instrument der Macht- und Geopolitik einzusetzen, nämlich die Ausdehnung der eigenen Allianz. Ob altruistische und moralische oder geopolitische Motivationen dabei die Oberhand hatten, spielt für die Konsequenzen keine Rolle, diese sind eindeutig, nämlich Europa zwischen Allianzmitgliedern und Nichtmitgliedern bzw. einer schwachen Gegenallianz zu teilen. Die geopolitische Betriebsamkeit des Westens stieß in Moskau auf fruchtbaren Boden und half nationalistischen Machtpolitikern, eine hegemoniale Stellung zu gewinnen. Die russische Gegenallianz entwickelte sich mangels Kandidatenmasse eher mickrig, Russland blieb auf die russisch-stämmigen Bevölkerungsfragmente in überwiegend westlich orientierten Staaten angewiesen (und auch die »Russen« neigen nicht einhellig dem »Mutterland« zu). Da diese Fragmente in souveränen Nationalstaaten beheimatet waren, blieb Russland nur der völkerrechtswidrige Zugriff auf deren Territorium. Putin folgte auch hier seinem bewährten Handlungsmodell, sich für die eigene regelwidrige Praxis auf westliche, vorrangig amerikanische, Beispiele zu stützen: Mit seiner Kosovo-Politik hatte der Westen das Drehbuch für die Aktionen in Georgien und der Ukraine geliefert.

Wie der russische Außenminister Kosyrev schon frühzeitig gewarnt hatte, verschob die ständige Zurücksetzung russischer Interessen und Wünsche durch die vermeintlichen westlichen Partner die innenpolitischen Machtgewichte zugunsten der nationalistischen und nichtdemokratischen Kräfte.²⁰ Putins Amtsantritt war das Ergebnis. Während seiner Amtszeit wurde Putin durch die offenkundige Missachtung der Bush-Administration, der er nach dem 11. September 2001 eine unerwartet weitherzige Kooperation angeboten hatte, immer mehr auf die nationalistisch-offensive Bahn getrieben.

19 Richard Ned Lebow, *A cultural theory of international relations*, Cambridge (u.a.), 2008.

20 Sabine Fischer, Russlands Westpolitik in der Krise 1992-2000: eine konstruktivistische Untersuchung, Frankfurt am Main (u.a.) 2003. Amerikanische Kritiker der Erweiterungspolitik hatten das frühzeitig prognostiziert, s. Rudolf 1996, 28f. (Fußnote 18).

Das auf dem NATO-Gipfel 2008 der Ukraine und Georgien gegebene Versprechen, sie würden Mitglieder der NATO, wog schwerer als der gleichzeitige Verzicht, durch einen Membership Action Plan unmittelbar mit dem Aufnahmeprozess zu beginnen.²¹ Medwedews Vorschlag eines neuen Sicherheitsvertrags von 2012 war der letzte Versuch, zu den gemeinsamen Ideen der frühen neunziger Jahre zurückzufinden. Nach der schroffen Zurückweisung nahm Moskau den Rauswurf Präsident Janukewitschs im Februar 2014 zum Anlass, unter Bruch des Völkerrechts eine Aggression gegen die Ukraine zu begehen – freilich nicht die erste gewaltsame Veränderung des territorialen Status Quo in Europa nach 1990 – siehe oben über Kosovo.

4. Neuanfang

Russland hat seine ungerechtfertigte Aggression selbst zu verantworten, aber der Westen hat einen großen Anteil an dem Pfad, der dahin geführt hat. Die ständige Erfahrung von Missachtung und Zurücksetzung bis hin zu Obamas Abqualifizierung Russlands als bloße »Regionalmacht« war für Putins Handeln wohl ausschlaggebender als die zur Rechtfertigung bemühten sicherheitspolitischen Erwägungen. In der Geschichte Russlands, die über weite Strecken vom Gefühl des mangelnden Respekts der westlichen Welt gekennzeichnet waren, hat sich dieser Handlungsreflex häufig gezeigt und sollte daher nicht überraschen.²² In der künftigen Russlandpolitik des Westens sollte dieser »Charakterzug« der russischen Elite in Rechnung gestellt werden. Russland mag Regionalmacht sein, aber es ist Regionalmacht in Osteuropa, dem Balkan, dem Kaukasus und Zentralasien (mit Wirkungsmöglichkeiten in den Mittleren Osten hinein) sowie in Ostasien. Die russische Gestaltungsfähigkeit ist gering, das russische Schadenspotential hoch. Die Missachtung russischer Interessen und Gefühle zieht daher Kosten nach sich, die man nach Möglichkeit vermeiden sollte – im eigenen Interesse.

Diese Deutung nimmt die Spaltung Europas als ein vermeidbares und nicht wünschenswertes, aber für den Augenblick nicht mehr rückgängig zu machendes Faktum hin. In dieser Situation entsteht die größte Gefahr aus Unklarheiten, insbesondere aus geopolitischen Grauzonen. Daher ist es besser, für klare Verhältnisse zu sorgen, um beiderseits eine stabile Ausgangslage für die künftige Wiederaufnahme der Kooperation zu schaffen, als mit hoher Energie Grauzonen aufrecht zu erhalten, die für beide Parteien sowohl Risiken als auch Versuchungen bedeuten. Im Klartext: Die Spaltung Europas ist in möglichst einvernehmlicher Form zu vollenden, um sie in einer neuen Phase der Entspannungspolitik überwinden zu können, so wie erst die Anerkennung der Kalten-Kriegs-Spaltung im Rahmen der deutschen Ostpolitik die Voraussetzung zu ihrer Überwindung gebildet hat.

21 Richter 2014 (Fußnote 15.).

22 William C. Wohlforth, »Honor as interest in Russian decisions for war, 1660-1995« in: Elliot Abrams (Hg.), *Honor among nations : intangible interests and foreign policy*, Washington, DC 1998.

4.1. Die Österreich-Option

Der österreichische Bundeskanzler Faymann hat die Möglichkeit einer einvernehmlichen, vertraglich gesicherten und von beiden Seiten garantierten Neutralisierung der Ukraine nach dem österreichischen Modell ins Gespräch gebracht und ist bei einigen ukrainischen Politikern auf Interesse gestoßen.²³ Die Ukraine würde auf die Zugehörigkeit zu einem Bündnis verzichten; ob die Mitgliedschaft in der EU gleichfalls verschlossen wäre (anders als im österreichischen Falle) wäre Verhandlungsgegenstand. In diesem Rahmen würde die Unabhängigkeit und territoriale Integrität der Ukraine garantiert (ob unter Einschluss der Krim oder unter Anerkennung der Annexion wäre gleichfalls zu verhandeln). Die Ukraine würde also als Rest »Zwischeneuropas« rechtlich fixiert und als Singularität zwischen den fixierten Fronten erhalten (was mit Transnistrien und Georgien geschieht, bleibt damit offen).

Eine singuläre Insel in einer gespaltenen Struktur ist nicht prinzipiell unmöglich, wenn das Einverständnis beider Seiten genuin ist. Die Frage ist allerdings, ob die Geschichte über diese Option nicht schon hinweggegangen und ob sie innenpolitisch für die Akteure überhaupt noch in Betracht zu ziehen ist. Können die Westukrainer nach diesen Erfahrungen irgendetwas anderes wollen als die NATO-Vollmitgliedschaft? Kann es für die Mehrheit auf der Krim etwas anderes geben als die Zugehörigkeit zu Russland? Gäbe es hinreichend Vertrauen in die Glaubwürdigkeit Russlands, um eine beiderseitige Garantie als Grundlage der ukrainischen Sicherheit zu akzeptieren? Wäre das nicht im Grunde der Neuaufguss der Regelung im Zuge des ukrainischen Kernwaffenverzichts von 1994, der mit amerikanischen, russischen und britischen Sicherheitsgarantien belohnt wurde, die sich 2014 nicht als belastbar erwiesen? Können umgekehrt die Russen nach dem patriotischen Freudentaumel über die Wiedergewinnung der Krim ohne schwerste Verwerfungen die Rückkehr der Halbinsel an die Ukraine ertragen?

4.2. Die Teilung Europas vollenden

Die – womöglich tragfähigere – Alternative wäre es, den Weg der Teilung Europas im postsowjetischen Raum konsequent zu Ende zu gehen. Damit würde nicht deren Einleitung durch die ursprüngliche Entscheidung zur NATO-Erweiterung gerechtfertigt, sondern die notwendige Folgerung aus dem dadurch eingeleiteten und nicht mehr rückgängig zu machenden heutigen Zustand gezogen. Dieser Weg sollte – im Geiste der Sicherheitsratsresolution 1244 zum Kosovo – so angestrebt werden, dass das durch Russlands Krim-Politik verletzte Völkerrecht wieder hergestellt und Russland nach Möglichkeit in die Regelung eingebunden wird.

Erste Voraussetzung wäre die Durchführung von (anders als im »Krim-Referendum«) international kontrollierten Referenden in den umstrittenen Regionen der Ukraine, einschließlich der Krim, über die erwünschte Zugehörigkeit. Aller Erwartung

23 <http://kurier.at/politik/ausland/faymann-neutralitaet-als-modell-fuer-ukraine/56.863.875>.

nach dürfte das in der Krim mit der Entscheidung für Russland, in den ostukrainischen Regionen (allenfalls mit Ausnahmen) für den Verbleib in der Ukraine und in den westukrainischen Gebieten mit überwältigenden Mehrheiten für die Ukraine enden. Je nach Mehrheiten würde sich dann der Anschluss an Russland bzw. der Verbleib in der Ukraine ergeben. Diese dürfte dann in Anwendung des »Prinzips der freien Allianzwahl« sich der NATO anschließen.

Dieselbe Möglichkeit endgültiger Entscheidung ergäbe sich auch für Transnistrien-Moldawien und für Südossetien/Abchasien-Georgien: die Möglichkeit für die legalisierte Selbständigkeit oder den legalisierten Anschluss der Minderheiten sowie für den Eintritt des verbleibenden Rest-Titularstaats in die NATO.

Russland müsste den Preis einer weiteren NATO-Erweiterung zahlen, erhielte dafür die Legalisierung von gegenwärtig außerrechtlichen territorialen Arrangements zu seinen eigenen Gunsten. Die NATO wäre zur Anerkennung und Verrechtlichung ursprünglich illegaler und unerwünschter Territorialpolitik Russlands genötigt, dürfte sich aber über die Erweiterung des Bündnisgebietes ohne unmittelbare Risiken freuen.

Diese Lösung würde den in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend virulenten geopolitischen Wettbewerb beenden, über den zumindest in Teilen der NATO – anders als in Russland – Selbstillusionen durch Luftschlösser wie die angeblich bereits gewonnene Einheit und Wertegemeinschaft Europas bestanden haben.

Auf einer derart realpolitischen Basis ließe sich dann schrittweise ein neuer Entspannungsprozess unter den Bedingungen ungleicher politischer Systeme in Ost und West in die Wege leiten. Das ist vertrautes Terrain mit bewährten Instrumenten.²⁴ Wer über die Weigerung Russlands gekränkt ist, sich nach westlichem Vorbild zu demokratisieren, wird darüber vielleicht unglücklich sein. Die klare Zustimmung zu Putin, v.a. im ländlichen, kleinstädtischen und Rentner-Milieu und seine Popularität aufgrund seiner »Heim ins Reich«-Politik weisen darauf hin, dass Demokratisierungsversuche von außen kurzfristig wenig erfolgsträchtig sind. Die im Ost-West-Konflikt erfolgreiche Stabilisierung der Beziehungen, der Versuch, sie durch die kluge Kombination von Einhegung und Entspannung krisenfest zu gestalten, bieten demgegenüber langfristig bessere Aussichten, sie von einem Tiefpunkt zu kooperativeren Verhältnissen zu entwickeln, die perspektivisch auch der gesellschaftlichen und politischen Evolution Russlands die besten Rahmenbedingungen bieten. Zur Entspannung gehört auch ein kräftiger Impuls für die Rüstungskontrolle, namentlich die Wiederbelebung ihres konventionellen Teiles. Hierbei sind die vitalen Sicherheitsinteressen Russlands ernst zu nehmen. Amerikanische Präferenzen für maximale Flexibilität sollten nicht der ultimative Standard für Konzessionen der NATO sein. Und auch die nachvollziehbaren Sicherheitsbedürfnisse der jüngeren NATO-Mitglieder sollten Kompromissen nicht mehr im Wege stehen, da diesen Bedürfnisse durch die hier diskutierten Optionen und die

24 Wer es vergessen hat: Helga Haftendorf, *Sicherheit und Entspannung: zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, 1. Auflage, Baden-Baden 1983; Ernst-Otto Czempiel, *Kluge Macht: Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999.

jüngsten Verstärkung der NATO-Verteidigung an der Ostgrenze reichlich Genüge getan wird.²⁵

5. Ordnungsstruktur

5.1. Konzeption

Von den zur Verfügung stehenden Ordnungsmodellen scheiden die zwei »Extreme« aus. Eine auf einem Kranz von Normen errichtete Gleichgewichtsstruktur scheitert an drei Einwänden. Erstens ist eine auf bloßem militärischem Gleichgewicht errichtete Ordnung zu anfällig für im schlimmsten Fall fatale Eskalationsprozesse. Im Herbst 1983 bestand ein von impliziten und expliziten Normen getragenen Gleichgewichtssystem des Schreckens. Dennoch war Europa im Herbst 1983 so nahe an einer nuklearen Katastrophe wie seit der Kuba-Krise nicht mehr: Die paranoide und altersschwache sowjetische Führung missverstand die NATO-Übung »Able Archer«, die Simulation eines Krieges mit nuklearer Komponente, als Tarnoperation für einen nuklearen Erstschlag. Der Westen hatte unterschätzt, wie panisch die Sowjets auf die Stationierung der Pershing II (mit hoher Zielgenauigkeit, Reichweite bis Moskau) und der Marschflugkörper mit ihrer Fähigkeit, das sowjetische Radar zu unterfliegen, reagieren würden. Die Moskauer Führung sah »Able Archer« in gezieltem Zusammenhang mit der Stationierung und versetzte die strategischen Streitkräfte in hohe Alarmbereitschaft, ohne dass der Westen dieser Vorsorgehandlung gewahr wurde. Ein missverständliches Signal der NATO während der Übung hätte eine fatale sowjetische Reaktion der Sowjets auslösen können. Dieses Risiko ist unter allen Umständen zu vermeiden.²⁶

Zweitens sprechen wir nicht länger von einem – vergleichsweise einfach zu kontrollierenden – bilateralen nuklearen Rüstungswettlauf/Abschreckungssystem. Das heutige ist fünfseitig, mit China, Indien und Pakistan in der einen oder anderen Weise involviert (s.u.). Wir haben keine Ahnung, wie in solchen Systemen Gleichgewicht zu erreichen ist und welchen besonderen Eskalationsgefahren sie ausgesetzt sind.

Drittens ist in Europa ein Gleichgewicht schlechterdings nicht herzustellen. Die NATO ist qualitativ, quantitativ und geostrategisch überlegen, so dass Russland den sowjetischen Traum von einem erfolgreichen Präemptions-Blitzkrieg schon gar nicht mehr träumen kann. Diese Asymmetrie ist mit keiner Rüstungskontrolle aus der Welt zu schaffen. Sie betrifft durch die amerikanische Raketenabwehr auch den nuklearen Sektor, was Russland ziemlich sauer wird. Rüstungskontrolle muss demnach vor allem darauf zielen, Russland die Kräfteverhältnisse erträglich zu machen, indem die NATO

25 Michael Rühle, »NATO and the Ukraine Crisis« in: *American Foreign Policy Interests*, Nr. 37 (2015), S. 80-86.

26 Stephen J. Cimbala, *Through a Glass Darkly: Looking at Conflict Prevention, Management, and Termination*, Westport, CT 2001, S. 23-53.

glaubwürdig im Handeln den Verdacht falsifiziert, sie ziele auf militärische Erpressung oder völlige Handlungsfreiheit. Das ist etwas ganz anderes als »Gleichgewicht«.

Die zweite wegfallende Alternative ist die »Sicherheitsgemeinschaft«. Im europäischen Raum würde das als identitären Leim Demokratie in allen Gemeinschaftsmitgliedern erfordern, außerdem das Verschwinden der Idee, man könne militärisch zusammenstoßen. Vincent Pouliot hat in einer Pionierveröffentlichung für den »practical turn« die in der OSZE und dem NATO-Russland-Rat institutionalisierte Kooperationspraxis als Beleg für die Existenz einer Sicherheitsgemeinschaft zwischen Russland und dem NATO-Westen gedeutet;²⁷ heute erscheint diese Einstufung völlig absurd. Aber schon 2007 – dem Jahr der gar nicht gemeinschaftlichen Putin-Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz²⁸ – waren dem Aufsatz zwei gravierende Fehler anzukreiden: Mit dem Zug, das »Gefühl von Identität« als Kriterium aus der Definition von »Sicherheitsgemeinschaft« auszuschließen, wurde das seit Ferdinand Toennies geltende Unterscheidungsmerkmal zwischen Gesellschaft und Gemeinschaft beseitigt. Mit der großzügigen Ausblendung der seiner Interpretation widersprechenden Praxisanteile – zu finden in Militärstrategien, russischen Übungen im Luftraum des Baltikums, dem Aufbau eines Raketenabwehrsystems in Europa und in den bedrohungsgeprägten Wahrnehmungen Russlands durch Osteuropa genügte Pouliots Studie nicht einmal den methodischen Anforderungen des »practical turn«.

Gleichgewicht ist also zu wenig, Sicherheitsgemeinschaft zu viel verlangt. Ein Konzert wäre in der europäischen Konstellation, namentlich ihrer institutionellen Grundierung, von Legitimationsproblemen bedroht, die einen solchen Ansatz als unratsam erscheinen lassen. Auf globaler Ebene sind G7, G8 und Sicherheitsrat Vergleichsreferenzen für ein Konzert, das bei größerer Inklusivität und partizipationsgewährendem Outreach höhere Legitimitätswerte erzielen kann als im großeuropäischen Raum, wo mit der OSZE bereits eine inklusive und partizipatorische Organisation besteht, die in Gipfeltreffen, Ministerrat und Ständigem Rat allen Mitgliedern »Ownership« an den Entscheidungen gewährt.²⁹

Damit bleibt in diesem Ausscheidungsrennen die »International Society« übrig, die ein breites Spektrum unterschiedlicher institutioneller und praktischer Ausprägungen umfasst. Ihr Neustart in Europa wird dem Übergang von Konfrontation zu Entspannung im Europa des Kalten Krieges gleichen, initiiert durch eine Neuauflage der »Harmel-Strategie« auf westlicher Seite, die ruhige Verteidigungsbereitschaft und Kooperationsangebote kombiniert. Ansätze hierzu sollten sich bereits während der deutschen OSZE-Präsidentschaft zeigen: eine Bekräftigung des grundlegenden gemeinsamen Interesses aller Mitglieder, die Eskalation bestehender Konflikte in einen katastrophalen Krieg zu vermeiden, die Notwendigkeit, Dispute friedlich und gemeinschaftliche bei-

27 Vincent Pouliot, »Pacification without Collective Identification: Russia and the Transatlantic Security Community in the Post-Cold War Era« in: *Journal of Peace Research* 44, Nr. 5 (2007), S. 605–622.

28 <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Sicherheitskonferenz/2007-putin-dt.html>.

29 21th Century Study Group 2014, *A Twenty-First Century Concert of Powers – Promoting Great Power Multilateralism for the Post-Transatlantic Era*, Frankfurt am Main 2014.

zulegen, der Verzicht auf verbale und praktische militärische Drohungen, die Wiederbelebung der Rüstungskontrolle als Basis transparenzgestützter, verlässlicher Stabilität, die Wahrung wirtschaftlicher und ökologischer Stabilität und die Steigerung wirtschaftlicher Wohlfahrt durch »good governance« – all das sollte als Grundlage der europäischen Friedensordnung neu bekräftigt werden.

5.2. Frieden und Wertewandel

Wieweit man in der in der Helsinki-Akte und der Paris-Charter imaginierten Verbindlichkeit von Menschenrechten, Bürgerrechten und Demokratie kommt, bleibt abzuwarten. Entgegen vielen Beteuerungen haben wir im OSZE-Raum einen *Systemkonflikt*, wenn auch nicht einen zwischen Kommunismus und Kapitalismus, sondern einen anderen. Man muss schon sehr dem Marxismus verfallen sein, wenn man sich außerhalb der Unterschiede im Wirtschaftssystem keinen Systemkonflikt vorstellen kann. Der heute in Großeuropa herrschende bezieht sich auf die *Herrschaftssysteme*. Hier steht eine Mehrheit von Demokratien einer Minderheit von Autokratien (Weißrussland, Zentralasien, Aserbaidschan, zunehmend Russland) und Anokratien/defekten Demokratien (Balkanstaaten, Türkei, zunehmend Ungarn) gegenüber. Vieles in den Spannungen die zwischen den USA/EU und Russland herrschen, sind in diesem Systemkonflikt begründet. Die seinerzeit in Paris beschworene Wertegemeinschaft von San Francisco bis Wladiwostok war eine futuristische Flause. Die enorme Ungeduld im Westen, vorzugsweise in den USA, kulturelle Sedimente aus 500 Jahren binnnen einer halben Generation durch einen bloßen Willensakt einer Handvoll Führungspersonen weggefegt zu sehen, zeigt einen für politische Eliten fatalen Mangel an kulturgechichtlicher, historischer und psychologischer Bildung. Wandel braucht Zeit. Revolutionen stellen radikale Änderungen an der Oberfläche dar, während die Kräfte der »longue durée« in der Tiefe weiter wirken. Dabei braucht der Westen keine Furcht zu empfinden: Seine Fundamente sind solider gebaut, und er wird Leuchtturm für die Orientierung in anderen Gesellschaften bleiben oder werden, sofern er sie nicht selbst durch neoliberalen oder sicherheitsparanoiden Unfug unterminiert (wozu er indes, wie die Bush-Jahre zeigen, durchaus Talent hat).

Für eine nüchterne, belastbare Konstruktion der europäischen Friedensordnung ist es zentral, einen klaren Blick zu bewahren: Der Frieden muss auch mit nichtdemokratischen Staaten funktionieren, seine Ordnung benötigt demnach auch ihre »ownership«. Die selbstgerechte Gutsherrenart »Wir sind Demokratien und daher bessere Menschen, wir dürfen das«,³⁰ so typisch für die Alleingänge in Kosovo, Irak und Syrien, ist hingegen als Grundlage einer Friedensgrundlage zwischen heteronomen Staaten wenig hilfreich.

30 David Frum / Richard Perle, *An end to evil : how to win the war on terror*, New York 2003; G. John Ikenberry / Anne-Marie Slaughter, *Forging a world of liberty under law : US national security in the 21st century* (Final report of the Princeton Project on National Security) Princeton, NJ 2006.

5.3. Institutionelles Gefüge

Die Institutionen einer europäischen Friedensordnung sind vorhanden und bedürfen vor allen Dingen ihrer Wiederbelebung, nur in überschaubarem Maße der Adjustierung. Zentral bleiben die OSZE, der NATO-Russland Rat und die bilateralen Beziehungen USA-Russland und EU-Russland.

Die OSZE ist ein unerlässliches Instrument für die Exploration und institutionelle Rahmung von Konfliktlösungen, für die ständige Konsultation in Routine- und in Krisenzeiten, für die Vertrauensbildung und für die Wiederankurbelung der Rüstungskontrolle. Es ist relativ unwahrscheinlich, dass ohne die neuerliche Anstrengung, die wechselseitigen militärischen Beziehungen zu verregeln, sich die Lage in Europa hinreichend stabilisieren und pazifizieren lässt. Ausgangspunkt müsste vermutlich eine Art »Paranoia-Seminar« sein, in dem a) die Bedrohungswahrnehmungen durch die jeweils andere Seite in der größtmöglichen Offenheit dargelegt wird, b) gemeinsam besprochen wird, was jede Seite tun könnte oder sollte, um diese Wahrnehmung bestmöglich zu beschwichtigen und wie sich c) daraus konkrete Maßnahmen ableiten lassen, welche diese Beschwichtigung erreichen können. Sicherlich werden hierzu Manöverankündigungen und -beobachtungen unterhalb der gegenwärtigen Schwellen zählen müssen. Sowohl NATO-Übungen im Osten des Bündnisses mit Beteiligung der großen NATO-Staaten als auch die berüchtigten russischen »Snap«-Manöver, kurzfristige und überraschend anberaumte Truppenbewegungen mit einem riskanten Ausbruchpotential, gefährden die Stabilität. Auch Marine- und Luftwaffenaktivitäten sind einzubeziehen, bei letzteren sollte das Ausschalten der Transponder kategorisch untersagt sein.

Der NATO-Russland-Rat ist vom Atlantischen Bündnis zweimal – während des Georgien-Krieges und während der Ukraine-Krise – boykottiert worden. Indes sind Konsultationen in diesem Gremium gerade dann am wichtigsten, wenn man sich in der Krise befindet. Es wäre deshalb sinnvoll, seine gegenwärtige Praxis durch einen expliziten Krisenmechanismus zu ergänzen, der dafür sorgt, dass das Bündnis und Russland in engem und ständigem Kontakt bleiben, wenn es mal brenzlig wird.

Eine überlegenswerte Neuerung wäre es, den Vorschlag des damaligen russischen Präsidenten Medwedew von 2009 aufzugreifen, als Grundlage der europäischen Sicherheitsordnung einen Sicherheitsvertrag zu schließen,³¹ der auch als Grundlage für die weitere Tätigkeit der OSZE dienen könnte. Dies ist von der NATO-Führung und von den amerikanischen und britischen Regierungen sehr brusk abgelehnt worden, was schon damals auf Kritik stieß.³² Weder wollte man die NATO durch ein weiteres Sicherheitssystem in Europa relativieren (und bestätigte damit den russischen Verdacht eines Exklusivanspruchs auf Kosten Moskaus), noch wollte man den im Entwurf geforderten Verzicht auf Gewaltanwendung außerhalb der Selbstverteidigung und außerhalb des eigenen Bündnisgebietes leisten, obwohl dazu die Charta der Vereinten Nationen ohnedies schon völkerrechtlich bindend verpflichtet.

31 <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Russland/europa3.html>.

32 http://www.rolfmuetzenich.de/_pdf/IPG_2_2010.pdf.

Die letzte Ergänzung im Wiederaufbau einer europäischen Friedensordnung betrifft die geordneten Beziehungen zwischen NATO und EU einerseits und den von Russland initiierten und weitgehend beherrschten internationalen Organisationen Collective Security Treaty Organisation (CSTO) und Eurasian Economic Union (EAU) andererseits. Bislang haben sich die westlichen Organisationen geziert – einmal mehr aus dem überheblichen Gefühl heraus, besser und legitimer zu sein. Hier wäre die Etablierung regulärer Dialogforen mit NATO (CSTO) und EU (CSTO und EAU) in Angriff zu nehmen, die systematisch mögliche Felder der Kooperation explorieren. Insbesondere zwischen EU und EAU wäre zu klären, ob man Nichtmitgliedern wie der Ukraine oder Moldawien einen Doppel-Assoziierungsstatus anbieten könnte.

6. Europäische Ordnung und globaler Machtwandel

Gegenüber den großen globalen Verwerfungen steht – so seltsam das angesichts der Zuspitzung der russisch-westlichen Beziehungen auch klingen mag – Europa eher an der Peripherie. Die Großmachtrivalität tobt sich in Süd-, Südost- und Ostasien aus, das Chaos zerfallender Staaten in dem Krisenbogen von Afghanistan bis Mali. Die zweite Problematik konstituiert eher ein gemeinsames Sicherheitsinteresse, das den Westen, Russland und sogar China und Indien mit ihren Minderheiten/Terrorismus-Problematiken verbindet, also die direkten Konflikte zwischen den Mächten durch gemeinsame Interessenverfolgung relativieren könnte.

Die erste Problematik ist bislang mit dem europäischen Theater noch nicht operativ verbunden, lediglich jüngere chinesisch-russische Marinemanöver in Ostasien weisen auf die Möglichkeit von Bündniskonstellationen hin, die auch die europäischen Verhältnisse beschweren könnten.³³ Freilich ist auch das russisch-chinesische Verhältnis keineswegs problemlos. Das chinesische Gedächtnis sieht Russland auf der Seite des Imperialismus der »ungerechten Verträge«, die chinesische Migration nach Ostsibirien erfüllt manche russische Politiker mit großer Besorgnis, in Zentralasien herrscht eine – gegenwärtig durch die SCO geregelte – Konkurrenz, und der chinesische Umgang mit der russischen Wirtschaftssituation im Lichte westlicher Sanktionen zeigt eher die Entschlossenheit, die Schwäche des Partners bestmöglich zu nutzen, als eine Haltung von Bündnissolidarität.

In dieser Konstellation wäre es für den europäischen Raum wünschenswert, wenn steuerungsfähige globale Institutionen einen Rahmen für die Konfliktbearbeitung zwischen den Großmächten bieten könnten. Der VN-Sicherheitsrat mit seiner eingefrorenen, historisch obsoleten Figur ist schon allein wegen der Abwesenheit Indiens dazu womöglich nicht mehr in der Lage. Ein globales Konzert mit der primären Aufgabenstellung, dem großen »Clash« zwischen den Großmächten vorzubeugen, müsste, um den Inklusions- und Legitimitätsmangel des Sicherheitsrats zu vermeiden, von seiner

33 Michael Paul, *Die amerikanische Schwerpunktverlagerung nach Asien. Die militärische Dimension*, Berlin, SWP-Studie S 5, 2015.

Zusammensetzung her eher der G-20 ähneln.³⁴ In einem solchen sicherheitspolitischen Mehrebenensystem, in dem die globale Ebene (Konzert) die globalen Rivalitäten zwischen den mächtigen Akteuren dämpfen hilft, lässt sich die europäische Ebene deutlich einfacher befrieden als in einer Konstellation, in der sich Russland und die USA in Bündniskonstellationen weltweit und im bilateralen Wettbewerb in Regionen wie dem Mittleren Osten und in Europa gegenüberstehen.

7. Schlussfolgerungen

Der Neubau der europäischen Friedensordnung verlangt nach einem Ansatz, der stabile Beziehungen zwischen zwei Gruppierungen von Staaten – einer großen und starken und einer kleineren und deutlich schwächeren – mit unterschiedlichen Wertvorstellungen und Herrschaftssystemen herstellt und bewahrt. Das gleicht mehr den Aufgaben während des Kalten Krieges als jenen, von denen man nach dessen Beendigung ausging. Heute sind die Machtverhältnisse dramatisch asymmetrisch zugunsten des Westens, und es existieren über den Überlebensimperativ der Eskalationsvermeidung hinaus mit Terrorismusbekämpfung und globaler wirtschaftlicher und ökologischer Stabilität gemeinsame Interessenfelder.

Die Tätigkeit der Institutionen bedarf der Fokussierung und Priorisierung, die institutionelle Struktur gewisser Ergänzungen, um für diese Aufgaben optimal aufgestellt zu sein. Beides scheint möglich. Die Gretchenfrage ist die nach der Ordnungsfähigkeit der zentralen Akteure. Für die USA macht ihr Überlegenheitskomplex und die Degeneration der Republikaner in die Mentalität von machtrunkenen Halbstarken jeden Regierungswechsel zu einem Risiko und die notwendigen rechtlichen und politischen Selbstbindungen zu einer riskanten Spekulation für die Partner (einschließlich der eigenen Verbündeten). Die Stärkung des moderat-zentristischen Flügels der Republikanischen Partei ist nicht nur eine Grundbedingung für das Wiederfunktionieren des amerikanischen Regierungssystems, sondern auch für die globale Führungsfähigkeit der USA, die auch für Europa weiter gebraucht wird. Im Übrigen macht die Aussage des designierten Vorsitzenden der Vereinten Stabschefs, Gen. Joseph Dunford, skeptisch, der Russland und China als Hauptbedrohungen der USA, bedrohlicher als der Islamische Staat bezeichnet hat.³⁵ Nach kooperativer Sicherheit klingt das nicht.

Europa übt sich in der Nabelschau, seine größten Nationalstaaten z.T. in nostalgischen Illusionen über ihre weltpolitische Bedeutung, und alle folgen überwiegend nationalen Handlungsmaximen in der Außen- und Sicherheitspolitik, so dass die einst hoffnungsvolle gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik heute ein schwaches Torso darstellt. Dem Westen wird abverlangt, aus einer Position enormer Überlegenheit

34 Für ein detailliertes Konzept zu dieser Option vgl. FN 29.

35 <http://www.militarytimes.com/story/military/capitol-hill/2015/07/09/dunford-confirmation-hearing-russia-china-top-threats-joint-chiefs-of-staff>, 14.7.2015; bedauerlicherweise scheint der größere Teil des US-Sicherheitsestablishments diese Position zu teilen: Manuel Franz / Marco Overhaus, *Amerika und die Zukunft der europäischen Sicherheitsordnung*, SWP-Zeitschriftenschau 1/2015.

einem eigentlich ungeliebten, weil systemfremden und historisch belasteten Partner Respekt auf Augenhöhe sowie reale, machtpolitisch eigentlich vermeidbare Konzessionen zuzugestehen.

Russland verfolgt seine Überambitionen aus Kränkung durch verletzte Gerechtigkeitsgefühle und empfundene Respektlosigkeit und muss – bei allen symbolischen Zugeständnissen und realen Kompromissen – die strukturelle Asymmetrie als gegeben hinnehmen.

Das ist keine ideale Ausgangslage seitens der Akteure, ohne die nichts geht. Aber der Gewinn einer friedlichen Ordnung in Europa ist eine Menge wert – vielleicht geht da ja doch etwas.

Zusammenfassung

Die europäische Friedensordnung muss nach dem Ukraine-Krieg neu gebaut werden. Für den Neustart ist es notwendig, von einer neuen Teilung Europas durch den Systemkonflikt zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Herrschaftsordnungen auszugehen, die sich trotz der Unterschiede miteinander vertragen müssen. Die Erfahrungen der Entspannungspolitik aus dem Kalten Krieg geben wichtige Hinweise. Um böse Überraschungen zu vermeiden, muss der überlegene Westen die vergangenen Fehler im Umgang mit Russland verstehen, ohne den Völkerrechtsbruch Moskaus zu beschönigen. Die Wiederbelebung von OSZE und NATO-Russland-Rat, die konstruktive Befassung mit dem Vorschlag eines europäischen Sicherheitsvertrag und reguläre kooperative Beziehungen zwischen den westlichen Institutionen und den von Russland initiierten, kleineren Regionalorganisationen eignen sich als institutionelle Pfeiler einer neuen Ordnung.

Summary

The European peace order needs a new start after the Ukraine war. It is necessary to recognize the new division of Europe through a systemic conflict between democratic and non-democratic systems of rule which have to live together despite their differences. The experiences from past détente policy offer important lessons. To avoid undesirable surprises, the West, decisively superior to its rival, must understand its past mistakes in treating Russia without excusing Moscow's breach of international law. The revival of OSCE and the NATO-Russia-Council, the constructive engagement of the proposal of a European security treaty, and regular cooperative relations between the western institutions NATO and EU and the smaller regional organisations led by Russia are appropriate pillars of a new order.

Harald Müller, Outline of a new European security order