

Herkömmliche und neuartige Herausforderungen für die Sicherheit in Europa

Wettig, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wettig, G. (1995). *Herkömmliche und neuartige Herausforderungen für die Sicherheit in Europa*. (Berichte / BIOst, 22-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41816>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder. © 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon 0221/5747-0,

Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

.....
4

Eine veränderte Lage

.....
6

Sicherheitsinteressen der mitteleuropäischen Staaten

.....
6

Russische Ungewißheiten

.....
8

Ungewisse russische Sicherheitsinteressen

.....
10

Unterschiedliche russische Sicherheitsvorstellungen

.....
11

Das Projekt einer "Partnerschaft für den Frieden"

.....
13

Zugrunde gelegte Vorstellungen des russischen Sicherheitsinteresses

.....
14

Nachimperiale Konflikte und Kriege

.....
16

Der Aspekt der innerstaatlich bestimmten Sicherheit in Europa unter herkömmlichen Aspekten

.....
18

Neuartige osteuropäische Herausforderungen

.....
18

Folgewirkungen des schwachen Staates

.....
20

Summary

.....
23

10. April 1994

Gerhard Wettig

Herkömmliche und neuartige Herausforderungen für die Sicherheit in Europa

Bericht des BIOst Nr. 22/1995

Kurzfassung

Vorbemerkung

Mit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die Sicherheitslage in Europa grundlegend verändert. Das System der wechselseitigen nuklearen Abschreckung, das bis dahin die Stabilität auf beiden Seiten des "Eisernen Vorhangs" und zugleich zwischen diesen Seiten aufrechterhalten hatte, ist wegen Wegfalls seiner Voraussetzungen unwirksam geworden. Von den beiden großen Sicherheitsgruppierungen besteht nur noch die NATO. Sie ist damit die einzige Organisation, die in Europa noch Aussicht auf Gewähr der internationalen Sicherheit bietet. Aber auch sie ist mit Herausforderungen konfrontiert, die neuer Art sind und daher ihrer Zwecksetzung wenig entsprechen. Das Ergebnis ist ein Sicherheitsdefizit, das im Osten Europas entstanden ist und mit den bisherigen Sicherheitsmechanismen nur auf sehr unzureichende Weise zu bewältigen ist.

Ergebnisse

Im einzelnen lassen sich folgende Probleme feststellen:

1. Die mitteleuropäischen Länder von Tallinn bis Budapest und Ljubljana sehen sich erstmals seit langer Zeit frei und unabhängig. Insoweit hat sich ihre Sicherheit gegenüber dem bisherigen Zustand entscheidend verbessert.
2. Zugleich jedoch bleibt weithin im kollektiven Gedächtnis der mitteleuropäischen Völker die geschichtliche Erfahrung eingeprägt, daß die Imperien im Osten und im Westen - deren Nachfolgestaaten Rußland und Deutschland sind - die Freiheit Mitteleuropas potentiell bedrohen.
3. Während Deutschland im Westen durch seine Einbindung in NATO und EU den bedrohlichen Charakter verloren hat, erscheint Rußland im Osten weiterhin als latenter Risikofaktor - und das um so mehr, als seine Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft für zweifelhaft erachtet wird und auch neo-imperiale Tendenzen in Moskau notiert werden.
4. Das Sicherheitsproblem, das die Mitteleuropäer empfinden, hat einen objektiven Grund in den Ungewißheiten der russischen innenpolitischen Entwicklung. Solange in Moskau über die künftige Richtung noch keine Klarheit besteht, lassen sich auch die Interessen des Landes gegenüber der Außenwelt, insbesondere gegenüber den Staaten des früheren "inneren" wie "äußeren" Imperiums, noch nicht definieren und festlegen.
5. Das Ergebnis der Unklarheit, die innerhalb Rußlands über die eigene Rolle und Bestimmung

existiert, ist eine schwankende, jedoch mittlerweile ganz überwiegend negative Haltung gegenüber den Wünschen der mitteleuropäischen Länder nach NATO-Beitritt. Demgegenüber hat die russische Führung keine Bedenken dagegen, daß sich die Mitteleuropäer der EU und gegebenenfalls auch der WEU als deren Sicherheitsorgan anschließen.

6. Das Motiv dafür, einen derartigen Unterschied zwischen der NATO einerseits und EU und WEU andererseits zu machen, scheint vor allem im russischen Verlangen nach einem "rein europäischen" Sicherheitsarrangement zu liegen. Eine Variante dieses Bestrebens ist die Moskauer Überlegung, daß die NATO zu einem ausführenden Organ einer internationalen Organisation mit russischer Beteiligung wie etwa der OSZE gemacht werden könnte.
7. Eine Verwirklichung dieses Vorschlags würde eine Diskrepanz schaffen zwischen Fähigkeit und Verantwortung, Ausführung und Entscheidung. Das könnte nur fatale Auswirkungen auf die Sicherheit in Europa zeitigen.
8. Ein anderer russischer Vorschlag geht dahin, auf die eine oder andere Weise - beispielsweise durch Substitution oder Transformation der NATO - ein System der kollektiven Sicherheit in Europa zu schaffen. Auch das hätte fatale Konsequenzen, denn kollektive Sicherheitssysteme sind, wie historische Erfahrung und systematische Analyse gleichermaßen zeigen, zur Erfüllung ihres Sicherheitsauftrags notorisch außerstande.
9. Es ist nicht allein die zwischenstaatliche Ebene, von der her die Sicherheit in Europa bedroht ist. Nach dem Ende des Kalten Krieges gibt es erhebliche Sicherheitsgefahren, die innerhalb der Staaten entstehen. Manche Länder im Osten und Südosten Europas können die Ordnungsfunktion, die ihnen auf ihrem Territorium zukommt, nur noch in unzureichendem Maße, in einzelnen Fällen sogar überhaupt nicht mehr erfüllen.
10. Wichtige Faktoren in diesem Zusammenhang sind die zwischenethnischen, auf dem Boden früherer Imperien und Quasi-Imperien entstandenen Spannungen und Konflikte, die zu gewaltsamer Entladung drängen. Das europäische Umfeld wird von diesen Auseinandersetzungen bisher nur indirekt - beispielsweise durch Fluchtbewegungen - betroffen. Direkte Folgen aber sind, vor allem wenn sich der Gewaltgebrauch großflächig auf weite Gebiete der früheren UdSSR ausbreiten sollte, nicht ausgeschlossen, etwa im Sinne eines militärischen Spillover.
11. Eine völlig neue Dimension der Sicherheitsbedrohung liegt im Mangel an innenpolitischer Funktionsfähigkeit, der verschiedenen osteuropäischen Staaten eigentümlich ist. Auf diese Weise entwickeln sich Strukturen des organisierten Verbrechens, des grenzüberschreitenden Drogenhandels usw., die auch westliche Länder bedrohen.
12. Die aus der Zeit des Kalten Krieges überkommenen westlichen Gemeinschaftsbildungen NATO und EU haben erhebliche Schwierigkeiten, sich auf die veränderte Sicherheitsaufgabe der Verhütung, Eindämmung und Beilegung bewaffneter innerstaatlicher Konflikte einzustellen. Für eine Behandlung der Sicherheitsprobleme, die sich aus der Existenz funktionsschwacher Staaten ergeben, fehlt es vollends an einem geeigneten Instrumentarium.

Eine veränderte Lage

Seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation sind die bis dahin bestehenden Strukturen der Sicherheit in Europa entweder weithin funktionslos geworden oder sogar überhaupt weggefallen. Die NATO ist ihres Hauptzwecks verlustig gegangen, die Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten gegen die militärische Bedrohung aus dem Osten zu gewährleisten. Der dem westlichen Bündnis gegenübergestellte Warschauer Pakt brach auseinander, als dessen Mitglieder ihren Willen frei äußern konnten: Sie sahen ihre Teilnahme nicht als Gewähr, sondern als Gefahr für ihre Sicherheit. Mit dem Wegfall des Gegensatzes der beiden Bündnisse besteht auch die wechselseitige Abschreckung nicht mehr. Das politische Einvernehmen, das die NATO und andere westliche Staatengemeinschaften unter den Beteiligten geschaffen haben, gewährleistet jedoch dem Westen Europas weiterhin einen Zustand des Friedens und der Sicherheit. Zugleich ist in der Mitte und im Osten des Kontinents eine Sicherheitslücke entstanden. Wie der Verlauf der Kriege in Kroatien, in Bosnien, im Kaukasus und in Zentralasien zeigt, ist die NATO außerstande, die ihren Mitgliedern gebotene Sicherheit auf Gebiete jenseits ihres Geltungsbereichs zu projizieren. Läßt sich das Problem lösen, indem man den Bereich der inneratlantischen Sicherheit durch eine Erweiterung des Bündnisses ausdehnt? Oder ist ein prinzipiell neues Sicherheitssystem in Europa notwendig, das der mittlerweile veränderten Situation entspricht?

In der folgenden Untersuchung werden die verschiedenen Regionen des europäischen Kontinents mit einer Terminologie bezeichnet, die nicht an geographischen, sondern an politischen Kriterien orientiert ist. Als "Westeuropa" gelten demnach die zur NATO und zur Europäischen Union (EU) gehörenden Länder einschließlich des vereinigten Deutschlands. Damit wird der politischen Tatsache entsprochen, daß es sich dabei um die westliche Staatengruppe in Europa handelt. Als "Mitteleuropa" werden jene Länder angesprochen, die zwar außerhalb der westlichen Staaten stehen, aber zugleich zur katholisch-protestantisch bestimmten politischen Kultur gehören. Dementsprechend werden neben den vier Visegrád-Staaten auch die baltischen Länder und Slowenien als mitteleuropäisch bezeichnet. Gleiches gilt eigentlich auch für Kroatien, das allerdings wegen seiner Verwicklung in die Streitigkeiten des früheren Jugoslawiens derzeit in einem anderen Zusammenhang steht. Die südlich der mitteleuropäischen Region gelegenen Staaten fungieren als "Südosteuropa". Die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion werden unter dem Terminus "Osteuropa" zusammengefaßt.

Sicherheitsinteressen der mitteleuropäischen Staaten

Vor dem Ersten Weltkrieg existierte keine mitteleuropäische Region in dem hier gemeinten politischen Sinn. Alle heute dazu gehörenden Länder waren in auswärtige Imperien eingegliedert: in das Russische Reich, das Deutsche Reich und Österreich-Ungarn. Erst die kriegerische Niederlage der Imperien 1918 erlaubte den mitteleuropäischen Völkern die Schaffung eigener Staaten. Das Wiedererstehen und Wiedererstarken der Imperien im Osten und Westen machte seit 1938 der Unabhängigkeit Mitteleuropas erneut ein Ende. Zuerst wurde die Region zwischen dem Deutschen Reich und der UdSSR aufgeteilt. Der 1941 folgende deutsch-sowjetische Krieg endete 1945 mit der Niederlage Deutschlands, so daß Moskau Mitteleuropa nunmehr ungeteilt seinem "inneren" und

"äußeren" Imperium einverleiben konnte. Erst der Zusammenbruch beider Bestandteile des sowjetischen Imperiums 1989-91 ermöglichte es den mitteleuropäischen Völkern, ihre staatliche Unabhängigkeit zurückzugewinnen.

Als historische Erfahrung hat sich den mitteleuropäischen Völkern eingeprägt, daß ihre Unabhängigkeit von dem Großmachtstreben zweier Seiten - Deutschlands und Rußlands - potentiell bedroht ist. Im Blick auf die mögliche deutsche Gefahr erscheint die Integration der Bundesrepublik in NATO und EU als glücklicher Umstand, denn sie bietet die Gewähr, daß die Deutschen nur im Konsens mit den westlichen Ländern handeln können und damit vor imperialen Ambitionen bewahrt sind. Aus diesem Grund weigerten sich Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei auf der Warschauer-Pakt-Tagung vom März 1990, zusammen mit der UdSSR gegen eine NATO-Mitgliedschaft des sich vereinigenden Deutschlands Stellung zu nehmen. Sie bestanden vielmehr darauf, daß die deutsche Macht in das atlantische Sicherheitssystem eingebunden bleiben müsse.¹ Die Erfahrung mit 45 Jahren sowjetischer Herrschaft läßt die Mitteleuropäer auch für sich selbst an der NATO interessiert sein. Denn die Entmündigung durch Moskau könnte wiederkehren, wenn dort antidemokratische und neoimperiale Kräfte an die Macht kämen und zu einer Aggression übergingen. In dem Maße, wie sich in Rußland Tendenzen zu einer Domination der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) oder zu einer Wiederherstellung der früheren UdSSR durchsetzen sollten, scheinen sich diese Befürchtungen für die Mitteleuropäer zu bestätigen. Jede "Sammlung russischen Landes", vor allem aber ein Anschluß der Ukraine, würde als Vorspiel zu einem russischen Ausgreifen auf Mitteleuropa angesehen werden. Auch russische Bestrebungen, ein *droit de regard* bezüglich mitteleuropäischer Länder in Anspruch zu nehmen und diesen einen Beitritt zur NATO zu verwehren, werden als Imperialismus interpretiert.

Die zentrale Bedeutung, welche die mitteleuropäischen Völker der NATO beimessen, liegt in ihrer großen Sorge vor erneutem imperialen Streben begründet. Das atlantische Bündnis soll darüber hinaus die intraregionale Stabilität, die innenpolitische Konsolidierung und auch die wirtschaftliche Entwicklung absichern helfen. Durch einen festen, von den westlichen Ländern gemeinsam gewährleisteten äußeren Rahmen sollen jener Halt und jene Zuverlässigkeit entstehen, die eine ungestörte Entfaltung der eigenen Möglichkeiten erlauben. Als entscheidend wichtiges Moment erscheint dabei die Beteiligung der Weltmacht USA. Daher kann in mitteleuropäischer Sicht die EU, ihres attraktiven wirtschaftlichen Potentials ungeachtet, die NATO nicht ersetzen. Sie gilt aber als notwendige Ergänzung der angestrebten NATO-Mitgliedschaft oder - im Falle von deren längerer Verzögerung - auch als Anfangsschritt auf dem Weg in die westliche Staatengemeinschaft.

Eine Ausweitung der NATO auf Teile Mitteleuropas oder auf dessen Gesamtheit würde den dadurch in das Bündnis einbezogenen Staaten eine Beistandsgarantie geben. Das ist das wesentliche Ziel der mitteleuropäischen Regierungen - und zwar im Blick nicht so sehr auf einen möglichen Krieg als vielmehr auf die politische Selbstbehauptung in einer ungewiß und unberechenbar gewordenen Umwelt. Würden sich die NATO-Staaten zu einer solchen Zusicherung verstehen, müßten sie

¹ Michael Evans, *Moscow Isolated Within Pact*, in: *The Times*, 19.3.1990; Celestine Bohlen, *Warsaw Pact Fails to Agree on German Neutrality*, in: *International Herald Tribune*, 19.3.1990; Horst Teltschik, *329 Tage. Innenansichten der Einigung*, Berlin 1991, S. 187. Zur Vorgeschichte s. Manfred Görtemaker, *Unifying Germany, 1989-1990*, New York 1994, S. 165-167, 170f.

umgekehrt bestimmte Anforderungen an die neuen Partner richten. Wie steht es mit ihrer Solidarität untereinander und gegenüber den westlichen Ländern? Ist bei ihnen die Geltung der Werte von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft dauerhaft gesichert? Sind ihre Streitkräfte in Struktur und Ausrüstung NATO-kompatibel? Im Fall einer EU-Mitgliedschaft entstünden noch weitere Fragen. Wie weit ist man sich in den mitteleuropäischen Hauptstädten über die Implikationen im klaren, die sich bezüglich der Einschränkung bzw. Zusammenlegung der gerade erst wiedergewonnenen nationalen Souveränitäten ergäben? Inwieweit ist man dort bereit und fähig, sich dem Test eines zunehmend freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs mit den besser entwickelten Staaten Westeuropas zu stellen? Diese Probleme und Schwierigkeiten sind, wie es scheint, den Regierungen und Öffentlichkeiten in den mitteleuropäischen Ländern erst teilweise bewußt. Es bedarf einer ausführlichen Diskussion und eines daraus resultierenden Konsenses, ehe eine Mitgliedschaft der mitteleuropäischen Staaten in NATO und EU aktuell werden kann.

Die NATO dient bereits heute den Sicherheitsinteressen der mitteleuropäischen Staaten. Sie gewährleistet, daß Deutschland, auf dessen wirtschaftliches Potential und territorial-politischen Brückenschlag nach Westeuropa die Länder der Region große Hoffnungen setzen, nicht wieder einen imperialen Kurs einschlägt. Aber dieser Dienst der NATO reicht nicht aus. Nachdem während der Kriege in Kroatien und Bosnien klar geworden ist, daß die atlantische Allianz auch in ihrem allernächsten östlichen Vorfeld nicht zur Herstellung jener Einheitlichkeit und Handlungsfähigkeit imstande ist, die dort zur Gewährleistung der Sicherheit erforderlich wäre, scheint allein ein Erwerb der NATO-Mitgliedschaft zuverlässige Sicherheit zu gewährleisten. Zwar erklärt man in allen Hauptstädten, außer in Tallinn, Riga und Vilnius, daß es derzeit keine unmittelbare militärische Bedrohung gibt. Aber zusammen mit dem endogenen Bedürfnis nach einem von außen her gebotenen Halt haben die mitteleuropäischen Länder das Bestreben, eine feste Position zu gewinnen, um keinesfalls den aus Osteuropa drohenden Ungewißheiten ausgeliefert zu sein. Unberechenbar erscheint vor allem, was sich in Moskau entwickelt.

Russische Ungewißheiten

Der Zerfall der UdSSR liegt schon mehrere Jahre zurück. Dennoch ist die Orientierung des russischen Nachfolgestaates immer noch unklar. Das gilt zum einen bezüglich der Frage, inwieweit sich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und/oder Marktwirtschaft durchsetzen können und welche politischen Kräfte langfristig an der Macht sein werden. Zum anderen ist in Abhängigkeit davon offen, wie in Rußland das Verhältnis von Zentrale und Regionen aussehen wird und ob das Land von dem hergebrachten Modell eines militärischen Machtstaates Abschied nimmt. Die im Dezember 1994 begonnene Militäraktion gegen Tschetschenien nährt zudem erneut die Sorge, daß so wie früher der Gebrauch bewaffneter Gewalt zur gewohnten Konfliktlösungsmethode wird und daß die entsprechenden innerstaatlichen Strukturen wieder fest etabliert werden. Eine solche Entwicklung könnte nicht nur ganz Osteuropa in einen Hexenkessel verwandeln. Auch die benachbarten mitteleuropäischen Staaten würden davon massiv berührt werden. Es wären nicht allein die baltischen Länder betroffen. Beispielsweise würden Polen oder Ungarn mit einem vielfältigen Spillover - etwa mit Herüberschwappen von Kriegseignissen und mit massenhaften Flüchtlingsbewegungen - zu rechnen haben.

Entscheidend für die Ungewißheit über die weitere Entwicklung ist der fehlende Konsens in Rußland über das staatliche und politische Selbstverständnis. Anders als fast alle anderen größeren europäischen Völker sehen die Russen ihr Land bisher nicht als Nationalstaat. Sie kennen den Begriff einer russischen Nation nicht. Dieser läßt sich nicht einmal in der russischen Sprache ausdrücken, weil es das Adjektiv "russisch" zweimal - in ethnischer Bedeutung (russkij) und zur Bezeichnung einer völkerübergreifenden staatlichen Gemeinschaft (rossijskij) - gibt. Im zweiten Fall kann sowohl eine polyethnische Vielfalt von Menschen, Gebieten und Institutionen als auch eine imperiale Gesamtheit gemeint sein. Beide Konnotationen sind in der offiziellen Beziehung "Russische Föderation" (Rossijskaja Federacija) latent enthalten. Nichts könnte besser dartun, daß sich Rußland noch nicht für die Art seiner künftigen Bestimmung - Imperium oder Nationalstaat (letzterer in einem entweder ethnischen oder überethnisch-territoriumsbezogenen Verständnis) - entschieden hat.

Gegenwärtig gibt es in Rußland - vielfach auf ungeklärte Weise - Ansätze für alle diese Auffassungen nebeneinander. Da werden etwa zum einen alle Einwohner der Russischen Föderation einschließlich ihrer etwa zu 20 Prozent ethnisch nicht-russischen Bevölkerung als russisches Volk angesehen. Zum anderen ist oft gleichzeitig von den russischen Ethnien außerhalb des Staatsgebietes auf eine Weise die Rede, als handele es sich um Bürger des eigenen Vaterlandes, denen etwa, ihres anderswo befindlichen Wohnsitzes ungeachtet, die russische Staatsbürgerschaft gebühre. In dieser Vermischung von ethnischen und staatlichen Gesichtspunkten liegt politischer Explosionsstoff. Wenn man nämlich in Moskau je nach Bedarf den einen oder anderen Bezugspunkt wählt, kann man auf diese Weise die neben Rußland auf dem Boden der früheren UdSSR entstandenen staatlichen Souveränitäten aushöhlen. Die 25 Millionen ethnischen Russen, die in anderen Nachfolgestaaten leben, könnten dann als Grund für eine territoriale Expansionspolitik Moskaus angeführt werden, ohne daß die analog bedrohliche Konsequenz einer Anwendung des ethnischen Prinzips auf den russischen Staat gezogen werden müßte.

In der russischen Intelligenz- und Führungsschicht ist weithin eine neoimperiale Tendenz verbreitet. Demnach geht es zumindest langfristig darum, das Imperium der Zaren bzw. der Generalsekretäre auf irgendeine Art wiederherzustellen. Dabei bestehen unterschiedliche Vorstellungen nicht nur über die anzuwendenden friedlichen und/oder nicht-friedlichen Methoden, sondern auch darüber, welche der anderen nachsowjetischen Staaten einbezogen werden sollen und inwieweit ihnen dann ein autonomer Status zuzuerkennen ist. Die imperialen Ambitionen werden vor allem mit geschichtlichen Gemeinsamkeiten, wirtschaftlichen Verflechtungen und/oder militärisch-strategischen Erfordernissen gerechtfertigt. Bezüglich der beim Wiederausammenschluß anzuwendenden Mittel gibt es große Meinungsunterschiede. Insbesondere ist strittig, ob man dabei zu militärischer Gewalt großen Umfangs greifen sollte. Wie die Entwicklung namentlich ab Anfang 1994 deutlich gemacht hat, bedarf jede Form der Wiederherstellung Moskauer Kontrolle jenseits der russischen Grenzen eines so massiven Einsatzes materieller Ressourcen, daß der russische Staat derzeit davon völlig überfordert erscheint. Damit jedoch ist die Ungewißheit nicht behoben, welche die Außenwelt bezüglich der künftigen russischen Ausrichtung hat. Denn es bleibt offen, wie sich Rußland verhalten wird, wenn es früher oder später wieder zu mehr Kräften gekommen ist.

Eine Entscheidung Rußlands für den Nationalstaat würde nicht nur ein Stück europäische Nor-

malität schaffen. Sie würde auch insoweit eine Selbstbeschränkung im Verhalten gegenüber der Außenwelt bedeuten, als eine Ausdehnung des Staatsgebietes auf andere Nationen grundsätzlich ausgeschlossen werden würde. Soll allerdings das nationalstaatliche Prinzip zur Sicherheits- und Friedensgewährleistung in Osteuropa taugen, muß noch eine weitere Voraussetzung erfüllt sein. Das Nationale darf nicht ethnisch definiert werden, denn dies wäre geeignet, in allen Nachfolgestaaten der früheren UdSSR einschließlich der Russischen Föderation Zwietracht, Feindschaft und Gewalt hervorzurufen. Vernünftigerweise in Betracht kommt daher nur jene Vorstellung von nationaler Zusammengehörigkeit, die sich auf das Staatsvolk innerhalb eines bestehenden Staatsgebietes bezieht. Die logische Konsequenz wäre der Begriff einer "russischen Nation" in überethnischem Verständnis (rossijskaja nacija), den es terminologisch bisher noch nicht gibt und der, politisch-real betrachtet, erst das Ergebnis eines langen Prozesses sein könnte. Solange aber die russische Intelligenz- und Führungsschicht nicht den Willen erkennen läßt, die Entwicklung in diese Richtung voranzutreiben, wird die Außenwelt notwendigerweise in Ungewißheit darüber sein, wessen sie sich von seiten Rußlands zu vergegenwärtigen hat.

Ungewisse russische Sicherheitsinteressen

Die fehlende russische Entscheidung darüber, welcher Art das Selbstverständnis und die Bestimmung des russischen Staates sein sollen, läßt keine eindeutigen Vorstellungen über die russischen Sicherheitsinteressen zu. Erst wenn der russische Staat seine Identität definiert hat, kann man die von ihm legitimerweise zu reklamierenden Bevölkerungen und Territorien bestimmen. Der fehlende Konsens über die ideelle Reichweite des Staates läßt die Sicherheitsbedürfnisse und Sicherheitserfordernisse offen, die daraus herzuleiten sind. Daher haftet allen entsprechenden Aussagen ein hohes Maß an Willkür an. Wonach soll sich denn richten, wo die russischen Sicherheitsinteressen im Baltikum, in der Ukraine, in Moldova, in Georgien oder bezüglich des Ausmaßes und der Art der Kontrolle über das eigene Staatsgebiet, etwa in Tschetschenien, anfangen und aufhören? Es lassen sich natürlich Standpunkte formulieren, aber diesen mangelt es an logischer Stringenz, und daher läßt sich dann auch das Gegenteil geltend machen. Wenn man nicht weiß, was der russische Staat legitimerweise umfaßt und was seinem Schutz anvertraut ist, lassen sich auch keine verbindlichen Schlußfolgerungen über den Sicherheitsbedarf ziehen. Das Problem der Unbestimmtheit und der damit verknüpften Verhaltenswillkür verstärkt sich noch dadurch, daß der russische Staat auch hinsichtlich seiner inneren Prioritäten ohne Richtmaß dasteht. Soll er seine künftige Entwicklung mittels Wirtschaftsankurbelung, Außenhandel, Weltoffenheit, Technologie-Innovation, Militärmacht und/oder auf irgendeine sonstige Weise zu gewinnen suchen? Jede dieser Optionen würde eine andere Vorstellung über schützenswürdige Unverzichtbarkeiten und damit über Sicherheit nahelegen.

Die ungeklärte Frage, inwieweit Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Marktwirtschaft und deren Verfechter künftig die innerstaatlichen Verhältnisse in Rußland bestimmen werden, ist ein weiterer Faktor der Ungewißheit. Zum einen wird die Entscheidung hierüber in wesentlichem Umfang darüber bestimmen, welches Verhältnis das künftige Rußland zu den westlichen Sicherheitsstrukturen und Staatengruppen - von der NATO über EU und KSZE bis hin zum Europarat - erhält. Denn es geht nirgends bloß um Sicherheit, sondern zugleich um einen Zusammenschluß, dessen

Teilnehmer durch gemeinsame politische Werte miteinander verbunden sind. Wenn sich Rußland diesen Werten verbunden fühlt, wird es sich annähern wollen - und umgekehrt. Zum anderen hängen die Wahrnehmungen, welche die NATO-Mitglieder, die mitteleuropäischen Staaten und andere internationale Akteure von der russischen Außen- und Sicherheitspolitik haben, nicht zuletzt auch von der Sicht der russischen Haltung gegenüber Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft ab. Gibt es auf dieser Basis eine Gemeinsamkeit mit Rußland, wird die Neigung zu einer wohlwollenden Deutung des russischen Verhaltens insgesamt entstehen - und umgekehrt. Das wiederum kann nicht ohne Auswirkungen darauf bleiben, wie sich die russische Seite gegenüber der Außenwelt verhält und wie sie ihre auswärtigen Interessen definiert. All dies ist offen und damit der Ungewißheit anheimgegeben.

Unterschiedliche russische Sicherheitsvorstellungen

In Moskau werden zwei gegensätzliche Grundsatzauffassungen darüber vertreten, wie die Probleme der Sicherheit in Europa geregelt werden sollten. In der Spätphase Gorbatschows entwickelte sich auf seiten der Reformier die Vorstellung, daß die jahrzehntelange Sicht der NATO als gegnerisches bzw. feindliches Lager verfehlt war. Das atlantische Bündnis sei als Antwort auf sowjetische Bedrohung entstanden und habe keine Aggression gegen die UdSSR beabsichtigt. Das habe sich beim Ende der Ost-West-Konfrontation gezeigt, als die NATO sogleich zur Zusammenarbeit bereit gewesen sei. Im übrigen stehe man vor großen innenpolitischen Reformaufgaben, für deren erfolgreiche Bewältigung man das von der NATO geschaffene stabile auswärtige Umfeld benötige. Diese Überlegungen trugen dazu bei, daß Gorbatschow am 16. Juli 1990 sein Einverständnis mit der Zugehörigkeit des zu vereinigenden Deutschlands zur NATO erklärte.¹

Es wurde jedoch weiter - und seit 1993 wieder verstärkt - auch die traditionelle Vorstellung vertreten, daß die NATO der Gegner sei. Demnach ist sie als das bevorzugte politische und militärische Instrument des amerikanischen Rivalen anzusehen, das nach dem Wegfall des Warschauer Pakts sein östliches Gegengewicht verloren hat. In dieser Sicht ist es empörend, daß die USA auf diese Weise eine einseitige Machtposition erlangt haben und als europafremder Staat nach wie vor in Europa militärisch präsent sind. Das laufe auf ein gegen Rußland gerichtetes Containment hinaus. Das Ende des Kalten Krieges erfordere ebenso wie die Auflösung des Warschauer Pakts ein neues Sicherheitssystem gesamteuropäischen Charakters. Die beiden in Moskau vertretenen gegensätzlichen Auffassungen beruhen auf unterschiedlichen politischen Prioritäten. Während die Verfechter der ersten Ansicht von der vorrangigen Notwendigkeit innenpolitischer Reformen ausgehen, ist für ihre Widersacher die Logik der zwischenstaatlichen Machtpolitik bestimmend.

Aus der ungeklärten allgemein-politischen Orientierung Moskaus folgt somit eine schwankende Haltung in den Sicherheitsfragen. In der Endphase der Sowjetunion zeichnete sich gemäß des damaligen Vorrangs der Reformpolitik die Bereitschaft ab, die NATO als positiven Faktor zu bewerten. Allerdings mochte sich die Führung zunächst noch der Illusion hingeben, daß der Warschauer Pakt - und damit ein Gleichgewicht der Bündnisse - gewahrt bleiben würde. Aber auch nach dem Auseinanderbrechen des Pakts und sogar angesichts des rasch folgenden Zerfalls der

¹ Michael S. Gorbatschow, Gipfelgespräche. Geheime Protokolle aus meiner Amtszeit. Berlin 1993, S. 162-177; Horst Teltschik, a.a.O., S. 319-324, 334-339.

UdSSR stand das - damals zu Reformen fest entschlossene - Rußland Jelzins dem atlantischen Bündnis positiv gegenüber. Selbst ein Mann wie Vizepräsident Ruzkoj äußerte Interesse an einem Beitritt. Für die NATO-Staaten jedoch kam dieser Meinungsumschwung zu rasch, als daß sie sich sogleich darauf hätten einstellen können. Sie suchten aber die im Osten Europas sich abzeichnende Destabilisierung durch den Nordatlantischen Kooperationsrat einzudämmen, zu dem die früheren Mitglieder des Warschauer Pakts bzw. deren Nachfolgestaaten eingeladen wurden. Der so geschaffene Rahmen sollte es ermöglichen, die mittel- und osteuropäischen Länder bei Reformvorhaben zu unterstützen, ihnen militärische Hilfe zu bieten, Kontakte zu ihnen herzustellen und östliches Mißtrauen abzubauen. Das Angebot wurde angenommen. Auf dieser Basis kamen ein reger Gedankenaustausch und intensive Militärkontakte zustande.

Als 1992 und 1993 das Streben der mitteleuropäischen Länder nach NATO-Mitgliedschaft deutlich wurde, waren die Ansichten darüber in Moskau geteilt. Noch im August 1993 hielt Präsident Jelzin das Begehren für akzeptabel: Als er von seinem polnischen Amtskollegen Wa³êsa zu einer Stellungnahme gedrängt wurde, erklärte er sich einverstanden¹. Dem entsprach freilich nicht länger ein Konsens in der Moskauer Führung. Außenminister Kosyrew machte alsbald deutlich, daß er durch einen polnischen Beitritt die russischen Sicherheitsinteressen gravierend verletzt sehen würde. Bald setzte sich diese Auffassung im Kreml durch, wie im November 1993 etwa den Darlegungen des Direktors des Dienstes für Auswärtige Aufklärung² oder Hinweisen in der neu formulierten Militärdoktrin³ zu entnehmen war. Die NATO wurde "gewarnt", sie müsse zwischen Osterweiterung und einem guten Verhältnis zu Rußland wählen, denn Moskau müsse die Annäherung eines fremden Bündnisses an seine Grenzen als feindseligen Akt bewerten. Damit gingen Töne einher, die in Mitteleuropa als fortbestehender Anspruch des Kreml auf ein dortiges *droit de regard* aufgefaßt wurden.

Anders als die NATO wird die Europäische Union (EU) einschließlich der als Militärorganisation vorgesehenen Westeuropäischen Union (WEU) ausdrücklich begrüßt. Dies mag erstaunen, denn Strukturen und Funktionen beider Integrationsgemeinschaften erscheinen in vieler Hinsicht analog. Ein Beitritt Rußlands kommt auch bei der EU nicht in Betracht, so daß der Vorwurf einer gegen Moskau gerichteten Isolierungspolitik auch hier vorstellbar wäre; die mitteleuropäischen Länder bemühen sich auch bei der EU um Aufnahme, womit sie auf prinzipielle Bereitschaft stoßen; die EU faßt eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ins Auge, für die eine Militärorganisation die materielle Basis schaffen soll. Wie ist die andersartige Einstellung Moskaus zu erklären? Der Unterschied zwischen einem Beitritt der mitteleuropäischen Staaten zur NATO und einem solchen zur EU/WEU liegt vor allem darin, daß in dem ersten Fall die USA mit von der Partie wären, im zweiten dagegen nicht. Die Differenzierung zwischen beiden Staatengruppen entspricht dem in Moskau sich verstärkenden Trend, ein ausschließlich "europäisches" Sicherheitssystem für notwendig zu erklären. Zieht man außerdem in Betracht, daß es in Westeuropa verschiedentlich Tendenzen gibt, EU und WEU nicht als Ergänzung zur NATO, sondern als Ersatz für diese aufzufassen, dann macht der russische Standpunkt Sinn: Die westeuropäischen Zusammenschlüsse gelten in Moskau als Ansätze für eine allmähliche Eliminierung von atlantischem Bündnis und

¹ Gemeinsame russisch-polnische Erklärung vom 25.8.1993, in: *Diplomatiëeskij vestnik*, 17.-18/1993, S. 14-16.

² Stellungnahme von E. Primakov, in: *Izvestija*, 26.11.1993.

³ Text: Beilage zu *Krasnaja zvezda*, 19.11.1993.

amerikanischer Europa-Präsenz.

Wenn diese Vermutung richtig sein sollte, ginge es der Jelzin-Führung darum, jene militärisch-politische Handlungsfähigkeit des Westens zu beseitigen, die durch die Anwesenheit der USA in Europa und durch die amerikanische Fähigkeit zur Führungsübernahme hergestellt wird. Auch mag eine Rolle spielen, daß die WEU - anders als die NATO - bisher keine konkrete militärische Struktur besitzt und auch nicht über eingeschliffene Verfahrensregeln verfügt. Es muß als fraglich gelten, ob es den vielfach uneinigen Westeuropäern künftig gelingt, sich diese atlantischen Errungenschaften ebenfalls anzueignen. Die hier aufgestellte Vermutung würde auch die vielfach geäußerte russische Zuversicht erklären, daß die NATO trotz allem westlichen Bemühen die Ost-West-Konfrontation nicht permanent überleben könne. Eine Ermutigung der antiatlantischen Bestrebungen innerhalb der EU wäre dann das Mittel zur Erreichung des gesetzten Ziels.

Das Projekt einer "Partnerschaft für den Frieden"

Die NATO-Staaten sahen sich durch den russischen Widerstand gegen eine Osterweiterung der NATO in ein Dilemma versetzt. Sie wollten weder die mitteleuropäischen Reformstaaten zurückweisen noch die russische Führung verprellen. Um beide Seiten so weit wie möglich zufriedenzustellen und im übrigen Zeit zu gewinnen, boten sie im Januar 1994 allen mittel- und osteuropäischen Ländern eine "Partnerschaft für den Frieden" an. In dem Einladungsdokument wurde als Zweck der Initiative die Förderung von Sicherheit und Stabilität in ganz Europa genannt. Daher sollten die Bindungen unter den demokratischen Staaten des Kontinents gefestigt werden. Weiterhin hieß es unverbindlich, die NATO bleibe offen für den Beitritt neuer Mitglieder und sei daran interessiert, mit den anderen europäischen Ländern eine enge Partnerschaft einzugehen. Ein gleichzeitiges Rahmendokument führte aus, an welche Kooperationsfelder die Initiatoren dachten: an Transparenz der einzelstaatlichen Verteidigungsplanungen und Haushaltsverfahren, an Gewährleistung demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte, an Entwicklung der Fähigkeit zu friedensdienlichen internationalen Truppeneinsätzen und an Vertiefung der wechselseitigen militärischen Zusammenarbeit in den Bereichen von Planung, Ausbildung und Training. Insgesamt zielten die Vorschläge darauf ab, die Möglichkeiten für ein gemeinsames Operieren der NATO-Mitglieder mit den anderen Ländern zu verbessern. Zweideutig blieb die Aussage über die entscheidende Frage, ob das atlantische Bündnis tatsächlich neue Mitglieder aufzunehmen beabsichtigt: Die "Partnerschaft für den Frieden" konnte sowohl als abweisender Ersatz (wie die Ostmitteleuropäer fürchteten) wie auch als einleitender Anfangsschritt (wie man sich in Moskau sorgte) gemeint sein.

Zunächst zögerten sowohl die meisten mitteleuropäischen Staaten als auch Rußland, das Angebot anzunehmen. Die Mitteleuropäer jedoch entschieden sich rasch für einen Beitritt. Sie wollten ihn als Chance für den Aufbau eines kooperativen Verhältnisses zur NATO nutzen, um so eine spätere Mitgliedschaft vorzubereiten. Die russische Führung dagegen war unentschlossen. Auch nachdem sie sich schließlich am 22. Juni 1994 zu einem grundsätzlichen Ja bereit gefunden hatte, blieb sie weiterhin widerstrebend. Sie zeigte wenig Eifer bei der Ausarbeitung des konkreten Kooperationsprogramms, mit dem sie - so wie die Regierung jedes anderen beitretenden Staates - ihre spezifischen Wünsche und Vorstellungen anmelden konnte. Erst am 1. Dezember 1994 kam

Außenminister Kosyrew mit dem Dokument ins NATO-Hauptquartier. Die Erwartung, daß sein Land nunmehr zu praktischen Modalitäten bereit sein werde, erfüllte sich nicht. Statt dessen inszenierte Kosyrew einen Eklat. Er verweigerte seine Unterschrift als Akt des Protests gegen die - inzwischen von den USA befürwortete - Möglichkeit einer NATO-Osterweiterung.¹ Vier Tage später fügte Präsident Jelzin auf der KSZE-Tagung in Budapest den Affront hinzu, die NATO als ein Produkt früherer Konfrontation zu bezeichnen, das in seiner derzeitigen Struktur und Funktion keine Daseinsberechtigung habe. Wenn dem kalten Krieg mehr als nur ein kalter Frieden folgen solle, müßten die Grundlagen der Sicherheit in Europa fundamental verändert werden. Es sei noch zu früh, so warnte er, die Demokratie in Rußland zu begraben.² Darin lag die indirekte Drohung, die westliche Seite müsse sich auf ein Ende der demokratischen Verhältnisse in Rußland gefaßt machen, wenn sie weiter eine Osterweiterung der NATO anstrebe.

Zugrunde gelegte Vorstellungen des russischen Sicherheitsinteresses

Der russische Präsident stellte mit der letzten Bemerkung einen Zusammenhang her zwischen dem innen- und sicherheitspolitischen Interesse seines Landes. Die These, daß die Aufrechterhaltung der NATO mit der demokratischen Sache in Rußland unvereinbar sei, entsprach allerdings nicht der Logik der russischen Demokraten, sondern ihrer Widersacher. Auch war der Moskauer Vorwurf an die atlantische Adresse fragwürdig, das Bündnis betreibe eine auf den Ausschluß Rußlands abzielende Politik. Denn die russische Seite selbst war es, die während der vorangegangenen Jahre zu erkennen gegeben hatte, daß sie weder die mit einem NATO-Beitritt verbundenen Bündnisverpflichtungen übernehmen wollte noch überhaupt ernstlich an eine Mitgliedschaft in der atlantischen Allianz dachte. Rußland betonte immer stärker seine unabhängige Großmachtrolle und beanspruchte gegenüber den anderen Nachfolgestaaten der früheren UdSSR völlige Handlungsfreiheit.

Eine Einordnung in die NATO mit all den entsprechenden politischen und militärischen Bindungen kommt für Rußland von vornherein nicht in Betracht. Das hat angesichts der spezifischen geopolitischen Lage des Landes in Europa eine plausible Logik. Auch ist Rußland objektiv nicht in der Lage, sich so wie andere europäische Staaten an den Strukturen der Sicherheit in Europa zu beteiligen. Denn Moskau befindet sich in anderen geostrategischen Interessenlagen als die Länder auf den meerumschlungenen westlichen Fortsätzen des europäischen Kontinents und der dem Nordatlantik zugekehrte Teil Nordamerikas. Rußland ist entlang seiner langen südlichen Grenzen dem Nahen und Mittleren Osten, China und Ostasien unmittelbar benachbart und muß daher in den dortigen Regionen seine Bestrebungen und Bedürfnisse mit den Anrainerstaaten austarieren. Sowohl in der Reichweite seiner Interessen als auch mit seinem Potential an Raum und Kapazität überschreitet es die sonst in Europa bestehenden Dimensionen bei weitem. Westliche Diskriminierungs- und Isolierungsabsicht kann angesichts dieser Situation nur derjenige argwöhnen, der für die russische Seite besondere Rechte ohne entsprechende Pflichten beansprucht. Die in Moskau vielfach entwickelten Vorstellungen für ein neuartiges gesamteuropäisches Sicherheitssystem legen allerdings den Eindruck nahe, daß es deren Urhebern um eine privilegierte Position gehen könnte. Demnach

¹ Russia Balks Over NATO Expansion to the East, in: International Herald Tribune, 2.12.1994.

² Text der einschlägigen Äußerungen: Rossijskaja gazeta, 6.12.1994.

soll die NATO entweder durch ein System der kollektiven Sicherheit ersetzt oder in ein solches transformiert werden.

Der Kernpunkt dieser Überlegungen ist, daß die NATO von den westlichen Mitgliedsländern entweder aufgelöst oder aber zu einem ausführenden Organ einer gesamteuropäischen Körperschaft wie des Nordatlantischen Kooperationsrats oder der KSZE bzw. OSZE gemacht werden müsse. Die gesamteuropäische Institution müsse das Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationszentrum bilden, dem das atlantische Bündnis zur Verfügung zu stehen habe. Es gäbe demnach ein übergeordnetes Gremium, das die Anordnungen zu treffen hätte, und eine davon abhängige dienstbare Organisation, dem deren Durchführung übertragen wäre. Anders als innerhalb einer einheitlichen Sicherheitsstruktur wären auf beiden Ebenen unterschiedliche Akteure vertreten. Auf der Entscheidungsebene hätten alle Staaten - nicht zuletzt Rußland - zu bestimmen, während die Last der Ausführung nur bei einem Teil von ihnen - nämlich bei den NATO-Mitgliedern - liegen würde. Moskau besäße so bezüglich aller Aktionen der NATO ein Veto, ohne seinerseits in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt zu sein oder militärische Verpflichtungen gegenüber anderen Ländern übernehmen zu müssen.

Ein derartiges Arrangement hätte faktisch sicherheitsverhindernden Charakter: Es würden Vorkehrungen nicht zur Gewährleistung, sondern zur Unterbindung von sicherheitsgewährleistendem Handeln getroffen. Auf diese Weise würde unter anderem das von den mitteleuropäischen Ländern empfundene Sicherheitsvakuum zementiert werden. Darum erstaunt es nicht, daß nicht allein die NATO-Mitglieder, sondern auch die mitteleuropäischen Staaten heftig gegen das russische Ansinnen Stellung nehmen. In ihrer Sicht kommt es darauf an, die NATO als einzigen Hort funktionierender Sicherheit in Europa zu erhalten und weiter auszubauen. Rußlands Sicherheitsinteressen könnten, so wird hinzugefügt, nur dann dadurch beeinträchtigt werden, wenn sich das Land innen- wie außenpolitisch wieder alten Orientierungen zuwende. Ein neues Rußland, das von der anti-demokratischen und imperialen Vergangenheit Abschied nehme, habe vom atlantischen Bündnis nur Vorteile, namentlich die Gewährleistung eines stabilen auswärtigen Umfelds westlich seiner Grenzen, zu erwarten.

Besorgniserregend erscheint auch der russische Vorschlag, dem Prinzip der kollektiven Sicherheit in Europa zur Geltung zu verhelfen. In der Theorie ist dieser Grundsatz vorzüglich. Jeder am System beteiligte Staat sichert jedem anderen Teilnehmer Beistand für den Fall zu, daß dieser einer Aggression ausgesetzt sein sollte. Sofern der Aggressor nicht stärker ist als alle so verpflichteten Drittländer samt dem Aggressionsopfer, stünde folglich der Sieg der angegriffenen Seite von vornherein fest, wenn sich die Praxis theoriegemäß verhielte. Die ernüchternde Wirklichkeit ist jedoch, daß die Staaten weithin anders - nämlich nach abweichenden Eigeninteressen - handeln als gemäß dem Prinzip des kollektiven Beistands für die angegriffene Seite. Das läßt sich am Beispiel der serbischen Aggressionskriege im früheren Jugoslawien eindrucksvoll studieren: Die NATO-Mitglieder, Rußland und andere Staaten stimmen, wenn man von ihren UNO- und KSZE-Verpflichtungen ausgeht und ihre politischen Erklärungen zum Nennwert nimmt, voll in der Verurteilung der Aggression und deren Urheber überein. Gleichwohl haben es diese damit zum Kampf gegen die Aggression verpflichteten Mächte trotz ihrer überwältigenden politischen, wirtschaftlichen und militärischen Stärke über Jahre hinweg versäumt, die serbischen Angreifer zu stoppen und den

Frieden wiederherzustellen. Unterschiedliche Sympathien für die Konfliktparteien und divergierende Vorstellungen des eigenen Interesses haben eine gemeinsame Einschätzung der Lage verhindert - mit der Folge, daß auch kein gemeinsames Vorgehen zustande gekommen ist. Im Ergebnis sind die Opfer der Aggression weithin schutzlos geblieben; die Aggressoren haben ihre Ziele im wesentlichen durchsetzen können. Dieses Resultat ist um so bemerkenswerter, als die Akteure in Belgrad, Pale und Knin über ein vergleichsweise bescheidenes Wirtschafts- und Militärpotential verfügen.

Die Gründe für die Paralyse der europäischen Mächte im früheren Jugoslawien¹ berühren den entscheidenden Punkt eines Systems der kollektiven Sicherheit: Jeder der Staaten, der im Aggressionsfalle dem Opfer angemessenen Beistand zusichert, kann sich nach Maßgabe eigener Interessen beliebig der übernommenen Verpflichtung entziehen, wenn er das Aggressionsopfer nicht als solches gelten läßt und ihm statt dessen mehr oder weniger die Schuld am Krieg zuschiebt und das Verhalten des Aggressors entschuldigend interpretiert. Es gibt daher faktisch keine konkrete Beistandsverpflichtung, auf die sich ein dem Angriff ausgesetzter Staat verlassen könnte. Soweit sich Rußland auf ein System der kollektiven Sicherheit in Europa versteift, gibt es damit gewollt oder ungewollt zu erkennen, daß es an einer wirksamen Gewährleistung der europäischen Sicherheit nicht interessiert ist.

Nachimperiale Konflikte und Kriege

Die Auflösung des sowjetischen Imperiums hat zum Zerfall von Staaten geführt. Im Jahre 1991 ist das "innere Imperium" der UdSSR auseinandergebrochen. Darüber hinaus hat damals Tschetschenien seinen Austritt aus dem Nachfolgestaat Rußland erklärt, ohne daß jedoch die damit postulierte Unabhängigkeit in Moskau und in den anderen Hauptstädten der Welt anerkannt worden wäre.² Mit diesen Entwicklungen setzte sich der Prozeß der Auflösung multinationaler Imperien fort, der am Ende des Ersten Weltkriegs Österreich-Ungarn und das Russische Reich erfaßt hatte, im Falle des letzteren jedoch durch die imperiale Restauration der Bolschewiki wieder rückgängig gemacht worden war. Ein grundsätzlich gleichartiger, im einzelnen jedoch unterschiedlicher Vorgang vollzog sich Anfang der neunziger Jahre in den bisherigen Mehrvölkerstaaten Tschechoslowakei und Jugoslawien. Bei diesen handelte es sich nicht um Altimperien, sondern um 1918/19 als scheinbare Nationalstaaten zusammengebrachte Neubildungen. In beiden Fällen - und besonders ausgeprägt in dem Jugoslawiens - war der quasi-imperiale Charakter des neuen Staates unverkennbar. Es gab jeweils ein dominierendes Volk, das die Führung für sich verlangte und diesen Anspruch gegenüber den anderen Ethnien auch durchsetzte. Mit dem Ende des "äußeren Imperiums" der früheren UdSSR entfielen entscheidende Voraussetzungen für die weitere Existenz dieser scheinbaren Nationalstaaten: Während die Tschechoslowakei nicht länger der Disziplin des sowjetischen Blocks unterworfen war, entfiel im jugoslawischen Fall der die disparaten Staatsteile bis dahin zusammenhaltende äußere Druck Moskaus.

Der Auseinanderfall des sowjetischen Imperiums und der quasi-imperialen Staaten leitete zugleich eine Ära neuerlicher nationaler Selbstkonstituierung ein. So wie nach dem Ende des Ersten

¹ Vgl. Marie-Janine Calic, Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen - Konfliktstrukturen - Internationale Lösungsversuche, Frankfurt/Main 1995.

² Hierzu im einzelnen Dieter Heinzig, Hat sich Tschetschenien rechtswirksam von Rußland losgetrennt? Aktuelle Analysen des Bundesinstituts, Nr. 5/1995.

Weltkriegs sind damit erhebliche Folgeprobleme verbunden. Ein wesentlicher Grund für das Faktum, daß die jetzt entstehenden Nationalstaaten vielfach keine integrierende, sondern eine desintegrierende Wirkung entfalten, ist das Verständnis der Nation als einer ethnischen, nicht-staatlich begründeten Gemeinschaft. Da sowohl die Balkanregion als auch Osteuropa weithin ethnisch gemischt sind, sind damit grundlegende Konflikte programmiert. Dazu kommt das Phänomen der unvollständigen Nationen, d.h. von noch im Prozeß der Nationswerdung befindlichen Völkern, die sich erst teilweise und/oder unheitlich als Nation empfinden. Ein Paradebeispiel dafür sind die Ukrainer. Im Westteil des Landes ist ein ausgeprägtes nationales Bewußtsein vorhanden, das in der Mitte um die Hauptstadt Kiew herum schon wesentlich abnimmt und im Osten bzw. Süden vielfach entweder überhaupt nicht vorhanden ist oder gar durch das Gefühl kultureller Gemeinschaft mit dem Russentum ersetzt wird.

Als wichtiger weiterer Faktor kommt auf dem Boden der früheren UdSSR und des früheren Jugoslawiens der weithin noch nicht aufgegebene Hegemonialanspruch der bislang reichstragenden Völker hinzu. Alles das schafft Konfliktfronten, die aktuell wie potentiell innerstaatliche Kriege nach sich ziehen und/oder die Herausbildung einer nationalstaatlichen Einheit hemmen. Das bedroht Frieden und Stabilität im Osten Europas, zumal die entlang innerstaatlicher Frontlinien verlaufenden, international nicht durchgängigen und vielfach inkonsistenten bzw. wechselnden Streitigkeiten ungleich schwerer zu kontrollieren sind als die frühere klare Blockauseinandersetzung zwischen Ost und West. Die serbischen Aggressionskriege im früheren Jugoslawien und auch die Kämpfe im Südgürtel der früheren UdSSR lassen diese Schwierigkeit deutlich hervortreten.

Die Herausbildung neuer Nationalstaaten wird auf dem Boden der ehemaligen Sowjetunion weiter erschwert durch belastende strukturelle Erbschaften des zusammengebrochenen Imperiums. Dazu gehören nicht nur die fast durchweg nach dem Prinzip "Teile und Herrsche!" gezogenen Verwaltungsgrenzen, die jetzt politische Bedeutung erlangt haben und zur Quelle widerstreitender Ansprüche geworden sind. Mindestens ebenso fatal sind jene zentralistischen Strukturen, vor allem in der Wirtschaft, die nach wie vor von Moskau und Rußland abhängig machen. Den nicht-russischen Nachfolgestaaten der früheren UdSSR mangelt es daher vielfach an realen Grundlagen für die völkerrechtlich bestehende Unabhängigkeit. Wenn nunmehr die - in der sowjetischen Zeit für überwunden erklärten, in Wirklichkeit jedoch nur niedergehaltenen - Konflikte hochkommen, bieten sich Moskau hervorragende Möglichkeiten, durch ein Wechselspiel von Konflikthanfängung, Hilferufbeantwortung und Streitkontrolle und/oder durch den Einsatz wirtschaftlicher wie militärischer Machtmittel russische Herrschaftsinteressen zur Geltung zu bringen.¹ Diese Bemühungen werden der internationalen Gemeinschaft als Aktionen der "Friedenserhaltung" (peacekeeping) präsentiert, für die sowohl Legitimierung als auch Finanzierung eingefordert werden.²

¹ Vgl. u.a. Andrej Sagorskij, Re-integration in der früheren UdSSR? in: Außenpolitik, 9/1994, S. 263-272.

² Vgl. die Analyse von R. Michael Lucas, Rußland und die Friedenserhaltung in der früheren UdSSR, die in Heft 2/1995 der Zeitschrift "Außenpolitik" erscheinen wird.

Der Aspekt der innerstaatlich bestimmten Sicherheit in Europa unter herkömmlichen Aspekten

Der Wandel, den die Sicherheitsvorstellungen in Moskau seit den früheren neunziger Jahren durchgemacht haben, reflektiert die seither veränderte innerrussische Kräftekonstellation. Solange demokratische Ideale im Vordergrund standen, das Streben vorrangig auf einen Anschluß an das übrige Europa ausgerichtet war und das Ziel eine Abkehr von der imperialen Vergangenheit war, erschien die NATO grundsätzlich als ein positiver internationaler Faktor. Das atlantische Bündnis gehörte damals zu jenen westlichen Institutionen, die man als wertvoll ansah und denen man selbst sich anzunähern suchte. Zugleich sah man es als einen Vorteil an, daß die Allianz eine Stabilisierungsaufgabe westlich der eigenen Grenzen wahrnahm und damit das primär für wichtig erachtete Werk der inneren Reform begünstigte. Das änderte sich jedoch in dem Maße, wie neoimperiale Kräfte und neoimperiale Rhetorik wieder im politischen Leben Rußlands eine Rolle zu spielen begannen. Die Annäherung an das übrige Europa wurde immer weniger als Desiderat angesehen. Als für Moskau gegenüber der Außenwelt das Streben nach Ausdehnung des eigenen Einflusses wieder größeres Gewicht erhielt, wurde die NATO - und insbesondere die Option ihrer Osterweiterung - zum Hindernis.

Ein zur Selbstbeschränkung bereiter, auf innere Reform konzentrierter russischer Nationalstaat könnte sich mit der NATO und ihrer Ausweitung anfreunden; ein Rußland mit imperialen Ambitionen, das seine Kräfte erneut auf äußere Machtentfaltung richtet, muß darin den Widersacher sehen. Das heißt nicht, daß alle politischen Kräfte, die sich heute gegen die NATO wenden, notwendigerweise antidemokratisch und neoimperial orientiert sind. Man kann auch meinen, man könne durch Anpassung an widrige innenpolitische Umstände von den Reformen retten, was noch zu retten ist, und glauben, die Sache der inneren Reform für die Gegner durch außenpolitisches Entgegenkommen annehmbar zu machen. Es ist allerdings fraglich, ob diese Rechnung aufgeht. Und auf jeden Fall ist es ein Indiz für die Stärke der reformfeindlichen Widersacher, daß die negative Bewertung des atlantischen Bündnisses heute in Moskau weithin akzeptiert wird. Die im Dezember 1994 gegen Tschetschenien eingeleitete Militäraktion läßt noch mehr als ohnehin schon befürchten, daß die imperiale Machtrendenz auf Kosten des Bemühens um inneren Konsens und inneren Aufbau die Oberhand gewinnt oder schon gewonnen hat. Wenn dies so wäre, gäbe es kaum noch eine Möglichkeit der grundsätzlichen Übereinstimmung zwischen NATO und Rußland. Der Angelpunkt des wechselseitigen Verhältnisses ist nicht die Osterweiterung des atlantischen Bündnisses, sondern die Richtung, die aus der politischen Ungewißheit in Moskau hervorgehen wird. Wird sich Rußland für eine Annäherung an Europa, für ein Bemühen um politisch-wirtschaftliche Reform und für nationalstaatliche Selbstbeschränkung oder aber für einen autoritär-neoimperialen Sonderweg entscheiden?

Neuartige osteuropäische Herausforderungen

Solange die UdSSR in Konfrontation zu den westlichen Ländern stand, wurde ihre Macht als Sicherheitsbedrohung angesehen. Für die Einschätzung der Nachfolgestaaten gilt umgekehrt, daß auch ihre Ohnmacht weithin als internationale Gefahr erscheint. Das gilt in allen Bereichen, in denen eine funktionierende staatliche Autorität die Voraussetzung für Sicherheit ist und entsprechende

Sicherheitsmängel grenzüberschreitend fühlbar werden. In dem Maße, wie die Autorität eines Staates nicht für die Gewährleistung der Sicherheit im Lande ausreicht, wird in diesem Fall auch die Sicherheit international beeinträchtigt oder gar bedroht. Soweit in den Nachfolgestaaten der früheren UdSSR beispielsweise nukleare, biologische, chemische und andere katastrophenträchtige Waffensysteme oder auch riskante Anlagen der Großtechnik nicht sorgfältiger Wartung, strikter Bewachung und zuverlässiger Kontrolle unterliegen, nimmt die Sicherheit vieler anderer Länder ebenfalls Schaden, denn auch sie sind bedroht, wenn großflächige Kontaminationen eintreten oder Zerstörungspotentiale in unrechte Hände geraten. Nur ein starker Staat mit ausreichenden Ressourcen ist imstande, solchen Erfordernissen zu entsprechen. Genau dies jedoch scheint kaum bei irgendeinem der Neustaaten auf dem Boden der früheren Sowjetunion generell gewährleistet. Dabei handelt es sich nicht allein darum, daß Personal und Mittel fehlen, um gefährliche Rüstungsgüter zuverlässig vor Fehlfunktion und Besitzerwechsel zu schützen. Sorge bereitet auch der Umstand, daß die Staatsgewalt vielfach machtlos gegenüber Korruption und Insubordination ihrer Funktionäre ist. Im Blick auf diese Probleme kann man der sorgenvollen Vorstellung von einer "neuen europäischen Sicherheitsunordnung" nur beipflichten.¹

Staatliche Schwäche im Innern hat noch weitere internationale Gefahren zur Folge. Überall, wo sich ein Staat außerstande zeigt, eine funktionierende Ordnung aufrechtzuerhalten bzw. herzustellen, können sich Bedrohungen der verschiedensten Art herausbilden. Das gilt um so mehr, wenn gleichzeitig große Bevölkerungsteile in Not geraten, keine moralisch-religiösen Bindungen mehr besitzen und/oder die staatlichen Funktionäre nicht ausreichend alimentiert werden, so daß sie geradezu genötigt sind, auf eigene Faust Einkünfte anzustreben, die dann meist illegalen Charakters sind. Alle diese Phänomene sind insbesondere auf dem Boden der früheren UdSSR², teilweise jedoch auch in südost- und sogar in mitteleuropäischen Ländern verbreitet. Je schlimmer dabei die Lage ist, desto besser ist der Nährboden für die Entwicklung von Migrationsdruck, Drogenhandel und organisierte Kriminalität - also für Übel, denen eine besonders deutliche Tendenz zu weiträumiger Ausdehnung über Grenzen hinweg innewohnt. Während, von dem Sonderfall der Kriege im früheren Jugoslawien abgesehen, bisher die grenzüberschreitenden Bevölkerungsbewegungen noch vergleichsweise mäßig geblieben sind, haben sich Drogenhandel und organisierte Kriminalität weit nach Mittel- und sogar Westeuropa ausgedehnt mit Folgen, deren Ausmaß noch gar nicht zu ermessen ist.³

Die mit der Schwäche von Staaten verknüpften neuartigen Gefahren sind bisher noch kaum zum Gegenstand grundlegender Erwägungen geworden. Ein Konzept für ein darauf abgestelltes internationales Sicherheitssystem steht noch aus. Die Schwierigkeit für die Entwicklung von Problemlösungen liegt nicht allein darin, daß es sich um jene geheiligten Kern- und Innenbereiche der Souveränität handelt, bei denen die Staaten auf fremden Einfluß mit besonderer Empfindlichkeit reagieren. Abhilfe zu schaffen, ist auch darum nicht leicht, weil es nicht einfach um eine Stärkung des jeweiligen in seiner Durchsetzungsfähigkeit geschwächten Staates geht. Würde man einfach auf Stärkung hinwirken und zu diesem Zweck Ressourcen verfügbar machen, würden die

¹ Simon Duke, *The New European Security Disorder*, London 1994.

² Einen knapp zusammenfassenden Überblick gibt Ulrich Schmid, *Rußlands schwieriger Weg zum Rechtsstaat*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 31.12.1994.

³ Wesentliche Aspekte des Problems werden beleuchtet bei Werner Raith, *Das neue Mafia-Kartell*, Berlin 1994.

bereitgestellten Mittel in sehr vielen Fällen für andere als die vorgesehenen Zwecke verwendet werden. Gerade in schwachen Staaten dieser Art ist die Neigung sehr verbreitet, hereinkommende Mittel in dunklen Kanälen verschwinden zu lassen. Auch verfolgen maßgebende staatliche Akteure oft ganz andere Prioritäten als das helfende Ausland. So wandte sich beispielsweise Außenminister Kosyrew Ende Februar 1995 gegen das Ansinnen, Rußland solle darauf verzichten, dem - des Willens zum Kernwaffenerwerb und zu missionarischer Machtpolitik gleichermaßen verdächtigen - islamistischen Iran nukleares Know-how zu verweigern. Allzu leicht können auch zur inneren Stärkung des Staates bestimmte Ressourcen für Zwecke der äußeren Machtentfaltung umfunktioniert werden. Für internationale Einwirkungen auf innerstaatliche Situationen bleiben weithin nur die Instrumente der traditionellen Diplomatie, namentlich das Aushandeln und Abschließen zwischenstaatlicher Abkommen, übrig. Aber sowohl die Bereitschaft der entsprechenden Regierung, Pflichten gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft auf sich zu nehmen, als auch ihre Fähigkeit, die innerstaatliche Durchführung zu gewährleisten, bleiben bei diesem Verfahren offen.

Folgewirkungen des schwachen Staates

In dem hier gemeinten Sinne liegt die Schwäche eines Staates nicht darin, daß die Regierenden zu wenig Machtbefugnisse gegenüber anderen Machtträgern besitzen. Es geht vielmehr um jene Schwäche, die sich in einer weitgehenden Unfähigkeit zur Wahrnehmung der jeweils vorgesehenen Funktionen ausdrückt. Wenn man dieses Kriterium anwendet, zeigte schon die UdSSR während der letzten Jahrzehnte Anzeichen von Schwäche, die deutlich hervortraten, auch wenn die oberste Führung über eine kaum zu überbietende Fülle der Kompetenzen verfügte. Die sich fortlaufend steigernde staatliche Schwäche war teilweise sogar ein Ergebnis der übermäßigen Konzentration von Macht auf die oberste Spitze. Weil die Führung alles und jedes ohne Rücksicht auf Bedürfnisse und/oder Machbarkeit "unten" anordnen konnte, war eine Tendenz zur quasi-subversiven Beschränkung der von "oben" ausgeübten Allgewalt unausweichlich. Die Bevölkerung zog sich massenweise in weithin unkontrollierte Nischen wie insbesondere in die Schattenwirtschaft zurück; despotische Willkür allzuständiger Ämter wurde durch eine fast ebenso allgegenwärtige Korruption gemildert; überforderte und/oder korrupte Unterbehörden sabotierten die Kontrolle seitens der Vorgesetzten durch komplizenhafte Einblickverweigerung. Damit waren wesentliche Voraussetzungen für eine Eliminierung einer durchgängigen Kontrolle und damit eines einheitlichen Vorgehens auf seiten der Apparate von Partei und Staat geschaffen. Das führte schon damals in kaukasischen und zentralasiatischen Gebieten dazu, daß gegenstaatliche Strukturen entstanden, die vor allem im wirtschaftlichen Bereich flächendeckend staatsähnliche Funktionen usurpierten und für außergesetzliche Zwecke nutzten.

Damit bestanden alle Voraussetzungen für eine noch weiterreichende staatliche Schwächung während der Ende der achtziger Jahre einsetzenden Umbruchprozesse. Unter den Faktoren, die nunmehr die Entstaatlichung vorantrieben, sind insbesondere der wirtschaftlich-soziale Niedergang (mit der Folge des verstärkten Angewiesenseins vieler Apparatschiki auf illegale Einkünfte) und usurpatorische Privatisierung (im Sinne einer eigenmächtigen Aneignung von Staatseigentum durch Amtsinhaber) zu nennen. Auf dieser Grundlage - und zugleich durch die rapide abnehmende

Kontrollfähigkeit des Staates - ergab sich ein günstiger Nährboden für Entwicklung und Ausbreitung des organisierten Verbrechens. Dabei ging es nicht um die illegalen Aktivitäten wirtschaftlicher und sonstiger Art insgesamt, deren Umfang - es ist von einem Volumen von 30 Prozent des Bruttosozialprodukts in Rußland und noch weit höheren Anteilen in einigen anderen Nachfolgestaaten die Rede - freilich bedrohlich hoch erscheint, zumal davon auszugehen ist, daß ein beträchtlicher Anteil davon auf echt kriminelle Tätigkeiten entfällt. Besonders gravierend ist die Tatsache, daß diese in Rußland auf 5700 geschätzten kriminellen Gruppen (darunter 200 weitverzweigte, gut gegliederte Organisationen mit internationaler Ausdehnung)¹ weithin in die Hoheit des Staates unmittelbar eingreifen, indem sie insbesondere Schutzgelder erpressen.

Das organisierte Verbrechen ist typischerweise kein einzelstaatliches, sondern ein internationales Phänomen. Die "führenden" Gruppen bauen grenzüberschreitende Netzwerke auf, die nicht allein ihren Aktionsbereich vergrößern, sondern auch Vorteile bei der Konterkarierung und Unterminierung der staatlichen Gewalt erzielen und die Anlage der gesetzwidrig erzielten Gewinne verbessern. Dementsprechend haben sich nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums kriminelle Strukturen beispielsweise aus Südamerika in der früheren UdSSR festgesetzt. Umgekehrt haben sich von dort Verbrecherorganisationen nach Westen, nicht zuletzt auch nach Westeuropa einschließlich Deutschlands, ausgebreitet. Damit ist für die Sicherheit in Europa auf weithin unbemerkte Weise eine Bedrohung von der innerstaatlichen Ebene her entstanden.

Diese Bedrohung hat verschiedene Dimensionen. Zum einen kommt es auch in Ländern, in denen sich organisierte Kriminalität nicht eigenständig entwickelt hat, zur Verbreitung entsprechender Strukturen mit allen daraus resultierenden Gefahren für die öffentliche Ordnung. Zum zweiten werden durch das Wirken der kriminellen Gruppen gesellschaftliche Krisensymptome wie etwa Drogenkonsum und die damit verbundene Beschaffungskriminalität wesentlich verschärft. Zum dritten schließlich werden dem ohnehin außerordentlich schwierigen Bemühen der internationalen Staatengemeinschaft um die Eindämmung von Risiken wie insbesondere einer weiteren Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln neue Hindernisse - wie ein der Überwachung immer weniger zugänglicher grenzüberschreitender Waffenhandel - in den Weg gelegt.

Staatliche Schwäche hat noch weitere internationale Übel im Gefolge. In dem Maße, wie ein Staat die jeweils gewählte öffentliche Ordnung nicht wirksam durchsetzen kann, fehlen auch die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung. Denn auch eine "freie" Marktwirtschaft kann nur so weit funktionieren, wie die Einhaltung der dafür aufgestellten Regeln gewährleistet wird. Zudem führt fehlende Gewißheit hinsichtlich der geltenden Konditionen dazu, daß erwirtschaftetes Kapital in großem Umfange ins Ausland transferiert wird, statt zu Hause investiert zu werden. An diesem Punkt liegt ein entscheidendes Problem für die ökonomische Entwicklung Rußlands, wo zwar nicht unerhebliche Gewinne gemacht werden, diese aber weithin nicht der Entwicklung im Lande zugute kommen. Es handelt sich um eine Situation, wie sie für Dritte-Welt-Länder typisch ist: Entwicklung wird auch dann, wenn die Menschen eine materielle Basis dafür schaffen, durch dysfunktionale staatliche Mechanismen verhindert - mit der Folge, daß in dem betreffenden Land eine Tendenz zur Auswanderung entsteht, die zum Migrationsdruck nach außen wird. Dieser

¹ So nach einer Angabe des russischen Innenministeriums lt. James Woolsey, Geheimdienste und die Herausforderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, in: KAS-Auslandsinformationen, 1/1995, S. 11.

wiederum bedroht, wenn er nicht kanalisiert wird, die Funktionsfähigkeit fortgeschrittener Staaten. Der Export von Problemen, die im eigenen Lande nicht gelöst werden, kann daher grundsätzlich keine Lösungsmöglichkeit mehr sein, nachdem es die leeren Räume nicht mehr gibt, die Europa im 19. Jahrhundert von seinen Bevölkerungsproblemen entlasteten.

Insgesamt ergibt sich das Bild, daß sich die europäische Staatengemeinschaft das Versagen einzelner Glieder bei der Durchsetzung der innerstaatlichen Ordnung nicht leisten kann. Diese innerstaatlichen Angelegenheiten sind insoweit nicht nur die eigene Angelegenheit des jeweiligen Landes. Die Auswirkungen machen sich in massiver Weise auch für andere Staaten bemerkbar. Dem steht die Tatsache gegenüber, daß es kein Instrumentarium gibt, das dem gemeinsamen Interesse an einer angemessenen Durchsetzung irgendeiner Variante der öffentlichen Ordnung in allen europäischen Staaten einen ebensolchen Mechanismus der praktischen Verwirklichung an die Seite stellen würde. In dieser Hinsicht besteht ein deutliches Defizit an Sicherheit in Europa, das noch durch den Umstand verschärft wird, daß bislang nicht einmal eine auch nur theoretische Lösungsoption für das Problem zu erkennen ist.

Gerhard Wettig

Familiar and New Challenges to Security in Europe

Bericht des BIOst Nr. 22/1995

Summary

Introductory Observations

With the end of the Cold War, the security situation in Europe changed profoundly. The system of mutual nuclear deterrence which until then had preserved stability on both sides of the "Iron Curtain" and also across it has become inoperative because its basic terms of reference have ceased to apply. Of the two great security coalitions, only NATO is still in existence. It is thus the only organisation that still holds out a prospect of upholding international security in Europe. But NATO, too, is confronted by challenges that are novel in nature and thus difficult to tackle in terms of NATO's defined objectives. The result is a security deficit which has emerged in the east of Europe and against which the security mechanisms which have prevailed up to now are proving highly unsatisfactory countermeasures.

Findings

In particular, the following problems can be identified:

1. The Central European countries from Tallinn to Budapest and Ljubljana find themselves free and independent for the first time in many decades. In that respect, their security has improved considerably by comparison with their previous status.
2. At the same time, however, the collective memory of the peoples of Central Europe is etched with the historical experience that the empires to the east and west - whose present-day successors are Russia and Germany - constitute a potential threat to the freedom of Central Europe.
3. While Germany in the west has lost its ominous character by virtue of its integration into NATO and the EU, Russia to the east continues to be perceived as a latent risk factor - especially since its transformation to democracy and market economy is considered dubious and in the light of neo-imperial tendencies to be observed in Moscow.
4. The security problem as perceived by the peoples of Central Europe has its objective roots in the uncertainty surrounding the course of development on the domestic-policy scene in Russia. As long as Moscow itself is unclear about where it is heading, the country's interests with respect to the rest of the world, and especially to the states of the former "inner" and "outer" empires, cannot be defined nor determined.
5. The result of the uncertainty prevailing within Russia as to the country's own role and purpose is a vacillating but by now predominantly negative attitude to the desires of the countries of Central Europe to join NATO. By contrast, the Russian leadership has no reservations about the Central

Europeans joining the EU, and possibly also the WEU as the latter's security organisation.

6. The motive for Russia's making such a distinction between NATO on the one hand and the EU on the other appears to be connected above all with Russia's call for a "purely European" security arrangement. One variant of this endeavour is Moscow's idea that NATO could be converted into the executive arm of an international organisation of which Russia is a member, for example the OSCE.
7. Implementation of this proposal would create a discrepancy between capability and responsibility, between resolution and execution. That could only produce disastrous repercussions for security in Europe.
8. Another Russian proposal is geared towards creating in one way or another - for example by substitution or transformation of NATO - a system of collective security in Europe. This, too, would have fateful consequences because, as both historical experience and systematic analysis show, collective security systems are notoriously incapable of performing their security mission.
9. But it is not only at the international level that there is a threat to security in Europe. Since the end of the Cold War, significant threats to communal security have emerged within some individual countries. Numerous states in the east and south-east of Europe are unable to fulfil satisfactorily - or, indeed, at all - their function of maintaining order within their own territory.
10. Major factors in this context are the inter-ethnic tensions and conflicts that have arisen on the territories of former empires and quasi-empires and which are building up to a violent discharge. Although the European environs have been affected by these altercations only indirectly up to now - for example by refugee migration - direct consequences cannot be ruled out, for instance a military spill-over if violence were to break out on a large scale and over broad expanses of the former USSR.
11. A completely new dimension to the threat to security can be discerned in the deficits in domestic political functionality that are evident in various countries of Eastern Europe. Such deficits permit structures of organised crime and cross-border drugs traffic, etc. to emerge and evolve, which constitute a threat to western countries, too.
12. The traditional western communities NATO and EU, dating as they do from the time of the Cold War, are experiencing serious difficulties in adapting to the changing security tasks of preventing, containing and settling armed conflicts within other countries. There is no suitable instrumentarium available at all for dealing with the security problems that arise due to the existence of states whose functional viability is dubious.