

Zur Europäischen Friedensordnung – Und es gibt sie doch!

Sabine Jaberg kritisiert das russische Vorgehen in der Ukraine als Verletzung des Völkerrechts und der Normen, zu deren Einhaltung sich die Teilnehmerstaaten der OSZE 1990 verpflichtet haben. Aber sie weist die Behauptung zurück, nach 1990 sei eine Europäische Friedensordnung entstanden, die Russland überhaupt hätte verlassen oder – wie es im Weißbuch 2016 heißt – offen in Frage stellen können. Denn die Bereitschaft zur wechselseitigen Anerkennung und inklusiven Gemeinschaftsbildung habe gefehlt. Die Hauptverantwortung dafür trage nicht Russland, sondern der Westen.

Über die Entwicklung der russisch-westlichen Beziehungen liegen heute differenzierte Befunde vor. Als 1990 mit der Charta von Paris ein „neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ deklariert wurde, hatte sich der Westen den weitreichenden Vorschlägen der Sowjetunion für ein Gemeinsames Europäisches Haus auf der Grundlage universaler Werte, ökonomischer Integration und kollektiver Sicherheit entzogen und das Interesse daran verloren, Sicherheit in Europa mit Russland kooperativ zu gestalten. Strittig ist noch, in welcher Form Russland die Zusage erhielt, dass die NATO nicht über die Grenzen des wiedervereinigten Deutschlands hinaus ausgedehnt werden würde, ob der Bruch dieser Zusage strategisch intendiert und gegen Russland gerichtet war und welche politischen Alternativen angesichts einer heterogenen Interessenlage in der Umbruchssituation realisierbar gewesen wären, wenn man sie denn gewollt hätte. Gesichert ist jedoch auch: Man konnte um die Eskalationsdynamik wissen, die entstehen würde, je mehr Russland aus den Entscheidungen, die seine Interessen berühren, herausgedrängt wurde. Bereits im Mai 1990 warnte der damalige sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse: „If united Germany becomes a member of NATO, it will blow up perestroika. Our people will not forgive us. People will say that we ended up as losers, not as winners“.¹ Er rief damit frühzeitig in Erinnerung, dass internationale Beziehungen immer auch eine innenpolitische Dimension haben.

¹ Nünlist et.al., The Road of the Charter of Paris. Historical Narratives and Lessons for the OSCE. OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Wien 2017, S. 20 (<http://osce-network.net/file-OSCE-Network/Publications/RoadtoParisCharterFINALREPORT.pdf>).

Auch spätere Warnungen russischer Präsidenten, erfahrener Diplomaten und Korrespondenten vor den Folgen einer Nichtbeachtung russischer Interessen veranlassten den Westen nicht zur Abkehr von einer Politik, von der man wusste, dass sie in Russland als konfrontativ wahrgenommen wurde. Möglicherweise bestärkten diese Warnungen sogar die Tendenz, Russland als Bedrohung wahrzunehmen, die weitere Ausdehnung der NATO zu betreiben und neu aufzurüsten. Rückblickend lässt sich das militärische Eingreifen Russlands in der Ukraine auch als eine sich selbst erfüllende Prophezeiung des Westens bezeichnen. Denn heute verletzt Russland tatsächlich die Integrität eines anderen europäischen Staates und verstößt gegen die Ächtung militärischer Gewalt, also gegen ein notwendiges, wenngleich nicht hinreichendes Element jeder Friedensordnung. Dass auch von westlicher Seite zuvor zumindest im Fall des Kosovo das Gewaltverbot verletzt wurde, ändert nichts daran, dass jeder Verstoß gegen die Ächtung von Gewalt negative Folgen für eine Friedensordnung hat, selbst wenn er gute Gründe haben sollte oder als Folge einer fehlgesteuerten Politik erklärbar ist.

Fallstrick Sicherheitslogik

Nun ist für ein friedliches Zusammenleben in Europa, noch wenig gewonnen, wenn man eine Schuldzuschreibung durch eine andere ersetzt und ruft: „Nein, nicht Russland hat die Friedensordnung blockiert, es war der Westen!“ S. Jaberg überlegt folglich konstruktiv, wie dieser in der prekären Situation heute dazu beitragen könnte, die negative Entwicklung zu wenden. Sie schlägt moderate Schritte in vier Handlungsfeldern vor. (1) Der Westen könne den eigenen Beitrag zu konfrontativen Beziehungsmustern eingestehen, (2) die inkonsistente Bewertung von Fällen von Gewaltanwendung beheben, (3) auf Kooperationsblocker mit unmittelbar unerfüllbaren Forderungen verzichten und (4) einseitige Schritte zur militärischen Entspannung auch deshalb unternehmen, um Alternativen zur weiteren Ausdehnung der NATO zu entwickeln.

Die Vorschläge erscheinen sinnvoll, sofern man in Kategorien denkt, die S. Jaberg zuvor als wesentlich dargelegt hat, damit kooperative Sicherheit gedeihen kann, und sofern man friedenslogisch auf eine Dynamik setzt, die über den Weg der selbstreflexiven Konflikttransformation Gewalt reduzieren und ihr vorbeugen kann.²

² Hanne-Margret Birckenbach, Friedenslogik und friedenslogische Politik in: W&F, Wissenschaft und Frieden – Dossier 75, S. 3-7.

Diesem an Frieden orientierten Verständnis von Sicherheit folgt heute allerdings keine westliche Regierung. Diejenigen, die behaupten, Russland habe die Europäische Friedensordnung in Frage gestellt, sind vielmehr im sicherheitslogischen Paradigma gefangen, dessen Implikationen S. Jaberg umfassend kritisch herausgearbeitet hat.³ In der sicherheitslogischen Rhetorik werden die Begriffe Frieden, Sicherheit und Stabilität vermengt. In der Folge verliert Politik die Möglichkeit zu prüfen, ob die Art und Weise, wie Sicherheit angestrebt wird, friedensverträglich ist. Sie gerät damit in die Falle, die eigene Politik per se für friedlich zu halten. Dies zeigt sich auch in der Erklärung des Nordatlantikrates, die S. Jaberg zitiert. Von einer Friedensordnung ist in diesem Zitat gar nicht erst die Rede. Vielmehr geht es um „euro-atlantische Sicherheit“, die Russland untergraben habe, und um die Selbstauskunft, dass sich die NATO im euro-atlantischen Raum für Frieden, Sicherheit und Stabilität einsetze. Unabhängig davon, wie raumgreifend der euro-atlantische Raum gedacht wird, Russlands Sicherheit und Frieden mit Russland sind eben gerade nicht gemeint. In diesem sicherheitslogischen Rahmen wird Verantwortung für misslungene russisch-westliche Beziehungen externalisiert und das eigene Vorgehen gegen Veränderungserwartungen immunisiert. Das macht Korrekturen von Fehlentwicklungen sehr schwer.

2. Europäische Friedensordnung als Struktur und Prozess

Wie kann man diesem Fallstrick der Sicherheitslogik entkommen? Niemand wird erwarten, dass die NATO in einer Presseerklärung zugesteht, sie habe etwas falsch gemacht. Gleichwohl kann sich im Hintergrund eine solche Bewertung herausbilden, sofern Interessen an Frieden verstärkt artikuliert werden. Zu Recht stellt S. Jaberg Überlegungen zum Friedensbegriff an den Anfang ihres Textes. Die Fokussierung auf kooperative Sicherheit scheint mir jedoch zu eng. Nicht ohne Grund hat die Friedens- und Konfliktforschung einen weiten Friedenbegriff entwickelt, der die wachsende Bandbreite gesellschaftlicher und politischer Konfliktkonstellationen in der heutigen Welt abdeckt. Frieden bezeichnet danach einen Prozess, innerhalb dessen Gewalt in ihren direkten, strukturellen und kulturellen Manifestationen abnimmt und kooperative Beziehungen trotz Konflikt gelingen. Dies wird möglich,

³ Sabine Jaberg, Sicherheitslogik – Eine historisch-genetische Analyse und mögliche Konsequenzen, in: W&F, Wissenschaft und Frieden – Dossier 75, S. 8-11.

weil politische, gesellschaftliche und psychosoziale Strukturen einen konstruktiven Konfliktaustrag erfordern und die Fähigkeiten dazu fördern. Im Rahmen von mehrdimensionalen und vielfältigen Friedensprozessen wird erkennbar, wie hinderlich konfrontatives Verhalten in der Gegenwart ist und auch Sicherheit daher kooperativ gestaltet werden muss. Weil nach einem prozessorientierten Verständnis, Frieden immer unvollkommen und rückfallgefährdet ist, bleibt die Arbeit am Frieden und seinen Voraussetzungen eine Daueraufgabe. Da sich auch die regelungsbedürftigen Konfliktkonstellationen kontinuierlich verändern, muss eine Friedensordnung hinsichtlich ihrer Funktionstüchtigkeit immer wieder überprüft, korrigiert und weiter entwickelt werden können.

Vor dem Hintergrund dieses weiten Friedensbegriffs scheint es mir nicht angemessen, zu argumentieren, eine Europäische Friedensordnung habe es nie gegeben. Prozessorientiert lässt sich vielmehr begründen, dass sie trotz des Fehlens kooperativer Sicherheit durchaus existiert und daher auch weiterentwickelt werden kann.

1. Grundmauern einer *Friedensarchitektur* stehen. In der europäischen Konstellation bildet der Dreiklang aus den VN, der OSZE und dem Europarat das Fundament. Damit existieren drei miteinander verbundene Internationale Organisationen zur globalen Normentwicklung, zum europäischen Krisenmanagement und zur Demokratie-, Menschenrechts- und Kulturentwicklung in Europa. Russland ist heute in allen drei Organisationen voll präsent. Sie werden von zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen informiert und beraten und ergänzen sich, haben sich in mehreren Konfliktfeldern bewährt. Trotz Störungen funktionieren sie mit Routine. Man muss sie wahrnehmen und ihre Potentiale stärken.

2. Trotz Konflikt gibt es heute aktive *Kooperationsbeziehungen* zwischen Russland und dem Westen sowie Interessen an ihrem Ausbau. „Frieden mit Russland bedeutet Entwicklungspartnerschaft, Kennenlernen, Jugendaustausch, Kulturaustausch, Überwindung von Klischees, nicht Militärbündnis. Die Mitgliedschaft in der NATO lässt sich damit vereinbaren – wenn die USA aufhören, die NATO als ihr

Herrschaftsgebiet zu behandeln.“⁴ Kooperation funktioniert auch heute zumindest in den Bereichen Energiewirtschaft, Landwirtschaft, Ernährung sowie Bildung, Forschung und Kultur. Das wird nicht nur in Deutschland, sondern auch von einigen osteuropäischen Ländern wie Bulgarien, Tschechien, Ungarn und der Slowakei ausdrücklich befürwortet.

Die EU und die NATO haben als Reaktion auf die Annexion der Krim und die Intervention in die Ost-Ukraine gegen die russische Öl-, Rüstungs- und Finanzindustrie mit Sanktionen protestiert. Diese sind eine Alternative zu einer militärischen Gegenaktion, aber keine Alternative zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Über die Wirkung der Sanktionen, das Ob und Wie ihrer Beendigung wird zwar innerhalb von EU und NATO gestritten. Der Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft hat sich eindeutig positioniert, wenn er dafür plädiert, die EU solle in ihrem eigenen Interesse trotz der bestehenden Differenzen in geopolitischen und gesellschaftlichen Fragen neue Kooperationen mit russischen Partnern eingehen, um „den weitverbreiteten Denkansatz des Nullsummenspiels“ zu überwinden, neues Vertrauen aufzubauen und zu einer Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe zu kommen. „Dies gilt sowohl für die Wahrnehmung Russlands durch Brüssel, als auch umgekehrt für die Wahrnehmung der kleineren EU-Länder durch Moskau.“⁵ Gleichwohl bleibt anzumerken, dass auch wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht per se friedensfördernd ist. Auch wirtschaftliche Interessen müssen und können so entwickelt werden, dass sie Friedensnormen entsprechen. Die aktuellen Beschränkungen im Bereich der Ausfuhr von Rüstungs- und Dual-Use-Gütern könnten zum Ausgangspunkt werden, um innerhalb der OSZE über die Qualität zu verhandeln, die erreicht werden muss, damit wirtschaftliche Zusammenarbeit friedensfördernd wirkt.

3. Der *politische Dialog* zwischen Russland und dem Westen wird auf unterschiedlichen Ebenen bis hin in die Kommunen ebenfalls fortgeführt und kann erweitert werden. Zwar ist die Polemik von „Russlandkritikern“ gegen

⁴ Erhard Eppler, Der Partner sitzt im Osten. Europa sollte eine Reform der NATO anstreben und Frieden mit Russland suchen, 24.02.2019, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/der-partner-sitzt-im-osten-3276/>.

⁵ Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft, Gemeinsame Interessen definieren – gemeinsame Projekte umsetzen. Eine neue Agenda für die europäisch-russischen Wirtschaftsbeziehungen, Positionspapier, 2019, S. 6. https://www.oaev.de/sites/default/files/pm_pdf/OAOEV19_Positionspapier_DE-A4_online_0.pdf

„Russlandverstehender“ nicht beendet.⁶ Gleichwohl wird der Dialog mit Russland zumindest in der deutschen Bevölkerung mehrheitlich befürwortet.⁷ Im Vergleich zu den Jahren vor 1990 ist die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure heute professioneller. Auch wird sie durch die Außenministerien materiell gefördert. Unterstützt von Mediatoren klären zum Beispiel ukrainische, russische und westliche Teilnehmer, die Konfliktpunkte in den unterschiedlichen Narrativen, um die relevanten Themen für eine gemeinsame politische Agenda formulieren zu können.⁸ In anderen Foren geht es um ein besseres Verständnis der Bedeutungen von „Sicherheit“⁹, um Rüstungskontrollpolitische Fragen, die Begrenzung militärischer Risiken, um Visaerleichterungen oder Möglichkeiten, die Integrationskonkurrenz zwischen der Europäischen Union und der Eurasischen Wirtschaftsunion abzufedern.¹⁰

Auch Fragen, die eine Weiterentwicklung der Strukturen der Europäischen Friedensordnung betreffen, sind auf diese Weise aufgeworfen worden: Welche Konfliktpunkte haben sich aus den 1990 nicht vorhergesehenen geopolitischen Veränderungen in Europa und auf globaler Ebene neu ergeben? Was bedeutet die Tatsache, dass in breiten Kreisen Russlands die Neuordnung der Wirtschaftspolitik, wachsende Demokratisierungsansprüche sowie zivilgesellschaftlich organisierte Einflussnahme von außen keinesfalls als friedensstiftend, vielmehr als desintegrierend und destabilisierend empfunden werden? Welche Regelungen werden benötigt, damit das Nebeneinander von Helsinki-Prinzipien wie Respekt für Souveränität, territoriale Integrität, Selbstbestimmung der Völker, Nichtintervention in Angelegenheiten anderer Staaten und die Diskussion über eine Schutzverantwortung nicht zu einer wechselseitigen Aushöhlung führt?

⁶ Egbert Jahn, Putin-Versteher und Putin-Kritiker. Heftige Kontroversen um die deutsche und westliche Russlandpolitik, Frankfurt, 4. Juli 2016, <http://fkks.uni-mannheim.de/montagsvorlesung/Ru%C3%9Fland-Politik/DSFraMoV06-NET-Ru%C3%9Flandpolitik-57.pdf>.

⁷ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/573032/umfrage/zustimmung-zu-aussagen-zum-verhaeltnis-zu-russland/>.

⁸ Russian-Western Blind Spots: From Dialogue to improved Understanding, in medio peace consult gmbh, (2019), https://www.inmedio.de/sites/default/files/russian_western_blind_spots.pdf.

⁹ Wolfgang Zellner (Hrsg.), Security Narratives in Europe, Baden-Baden 2019.

¹⁰ Christian Nünlist, Under Pressure: The Uncertain Future of the OSCE Structured Dialogue, Security And Human Rights Monitor, Policy, 29. November 2018.

<https://www.shrmonitor.org/under-pressure-the-uncertain-future-of-the-osce-structured-dialogue/>

Nicht das Ideal der Charta von Paris ist strittig, sondern seine Umsetzung und Ausgestaltung unter aktuellen Bedingungen.¹¹ Obwohl gegen die Prinzipien der Charta verstoßen wurde und diese sich als nicht hinreichend erwiesen hat, wird sie von allen Seiten als ein bindendes strukturbildendes Dokument anerkannt. Wenn dem so ist, dann muss es darum gehen, die Charta als Aufgabe zu lesen, Unklarheiten und Reibungspunkte aufzugreifen und die existierende Ordnung friedenslogisch weiter zu entwickeln. Der politische Dialog öffnet Denkräume, die solche Prozesse vorbereiten. Immer ist freilich offen, ob die Beteiligten Einigungen erzielen, über die dann auf politischer Ebene entschieden werden kann.

Fazit

Die Entwicklung einer kooperativen Sicherheitspolitik zwischen Russland und dem Westen als Bestandteil einer Europäischen Friedensordnung wurde vom Westen blockiert. Eine Friedensordnung existiert dennoch. Dies anzuerkennen, ist eine Bedingung, um Russland und den Westen in die Verantwortung nehmen zu können, und die konfrontativen Beziehungsmuster zurückzudrängen. Dazu ist ein Ansatz erforderlich, der perspektivisch das Konzept „kooperative Sicherheit“ enthält, aber zugleich die Breite der Konfliktfelder in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik abdeckt. Eine Verengung der Perspektive auf militär- und rüstungspolitische Konfliktfelder stärkt die Tendenz, die von außen drohenden Gefahren zu dramatisieren, innengeleitete Triebkräfte zu unterschätzen, friedenswirksame Prozesse kleinzureden und diesen die notwendigen Ressourcen vorzuenthalten. Ein breit angelegter Friedensdiskurs strahlt aus, macht das Streben nach Sicherheit weniger gefährlich und wertet die Bemühungen um Kooperation trotz Konflikt auf. Wer Frieden mit Russland will, muss sich daher aus der Engführung auf sicherheitspolitische Fragen lösen, eine breite Agenda formulieren und die Umsetzung von Prinzipien friedenslogischen Handelns in vielen Kooperationsfeldern verankern.¹² Wo immer möglich geht es darum, Gewalt zu reduzieren, Konflikte zu transformieren, Dialog und Kooperation zu erweitern, Interessen normorientiert

¹¹ Thomas Frear and Lukasz Kulesa (eds), *Competing Western and Russian narratives on the European order: Is there common ground*, European Leadership Network und Russian International Affairs Council, April 2016.

¹² Literaturhinweise zu diesem Ansatz auf der Seite der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung unter Projekt „Friedenslogik weiterdenken“. <http://konfliktbearbeitung.net/friedenslogik>.

auszugleichen, aus Fehlentwicklungen zu lernen und die Arbeit am Frieden fortzusetzen.