

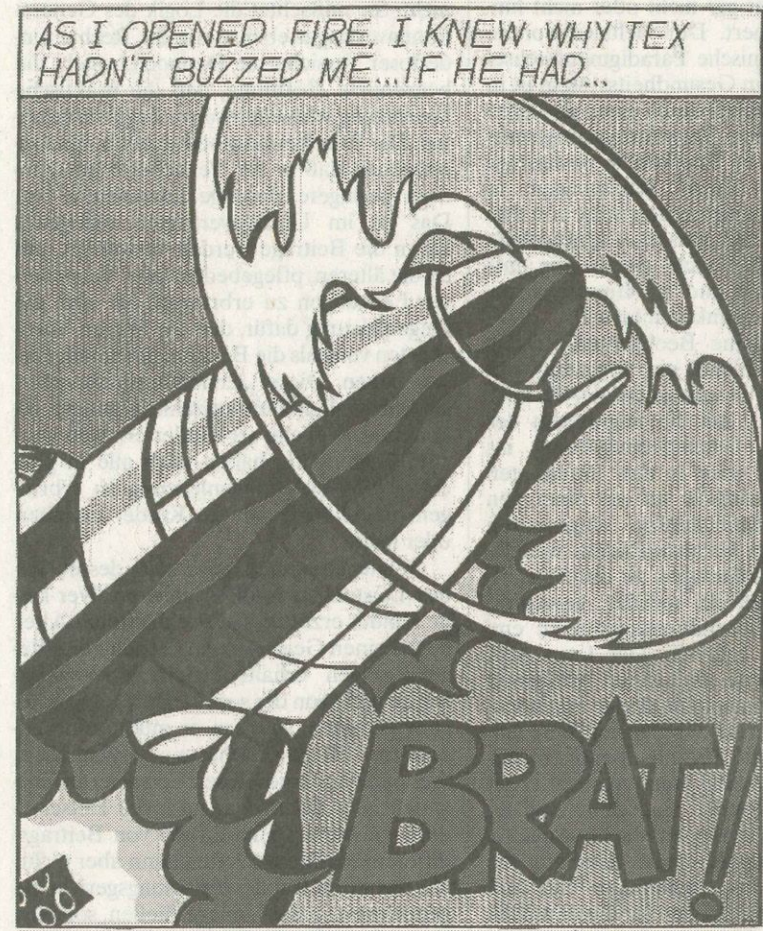
Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser

Idee und Wirklichkeit kollektiver Sicherheit in der neueren europäischen Geschichte / Von Professor Dr. Gregor Schöllgen

Stefan Zweig war überzeugt, das Wort „Sicherheit“ sei „längst als ein Phantom aus unserem Vokabular gestrichen“. Aus der Sicht eines Europäers, als welcher sich der in Brasilien lebende Exilant bis zu seinem Freitod im Februar 1942 verstand, war das „Jahrhundert der Sicherheit“, das „goldene Zeitalter“, mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges zu Ende gegangen. Aus heutiger Sicht, nach dem Ende des Kalten Krieges und damit des Zeitalters der Weltkriege, ergibt sich ein anderes Bild. Denn die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war eine Epoche relativer Sicherheit, zumindest für die meisten Bewohner der nördlichen Erdhalbkugel. Wie erklärt sich diese erstaunliche, zu Beginn der vierziger Jahre gewiß nicht absehbare Entwicklung?

Alle Systeme kollektiver Sicherheit haben eines gemeinsam: Sie waren oder sind Ergebnisse großer Kriege, und die Gründungsinitiativen wurden noch im Verlauf der Auseinandersetzungen ergriffen. Der Völkerbund ging auf eine Idee zurück, die schon in den vierzehn Punkten des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson vom Januar 1918 auftaucht; die Geburtsurkunde der Vereinten Nationen ist bereits in der britisch-amerikanischen „Atlantik-Charta“ vom 14. August 1941 zu finden; und die „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) setzte am 1. August 1975 mit der Schlußakte von Helsinki einen vorläufigen Endpunkt hinter eine Entwicklung, die mit Vorschlägen des sowjetischen Außenministers Molotow auf der Berliner Außenministerkonferenz Anfang des Jahres 1954, also mitten im Kalten Krieg, ihren Anfang genommen hatte.

Im Grunde gilt das Gesagte aber auch schon für das sogenannte Konzert der europäischen Mächte, das aus den Napoleonischen Kriegen hervorging. Schon dieses hat vereinzelt Mechanismen angewandt, die für ein System kollektiver Sicherheit charakteristisch sind. So zum Beispiel auf dem Berliner Kongreß des Sommers 1878, mit dem der Russisch-Türkische Krieg und die große Balkankrise beigelegt wurden. Ganz offensichtlich wurden hier die nicht geschriebenen, aber von der Mehrheit der europäischen Mächte akzeptierten Regeln der Staatengemeinschaft gegen ein Mitglied des Konzerts durchgesetzt, nämlich gegen Rußland. So gesehen, kann man auch schon im 19. Jahrhundert von einer gemeinsa-



Roy Lichtenstein, „As I opened fire“, Triptychon von 1964

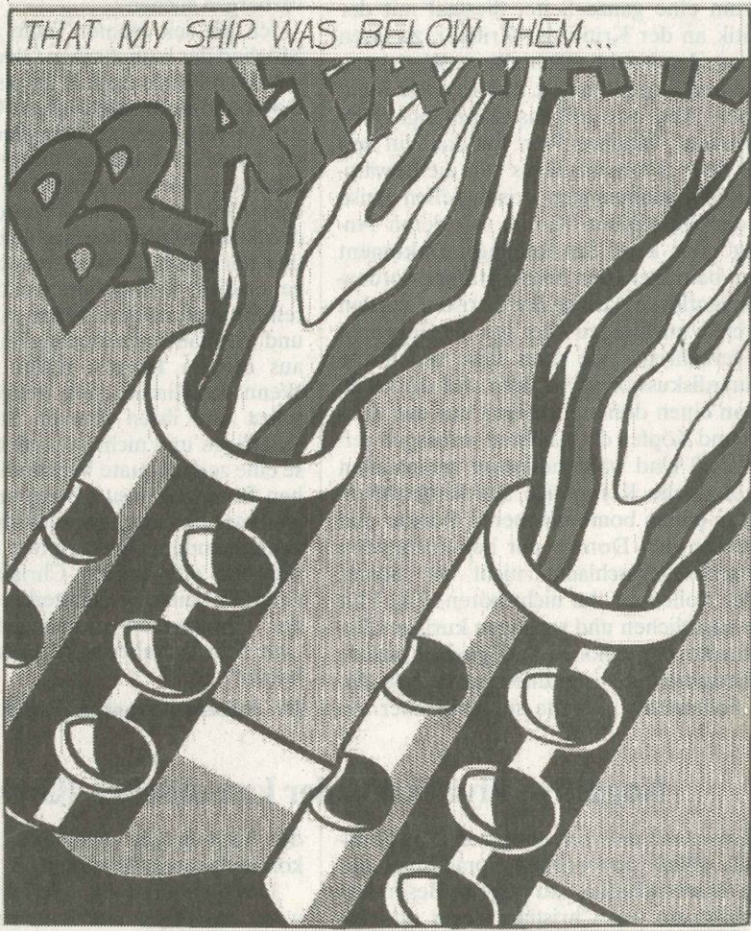
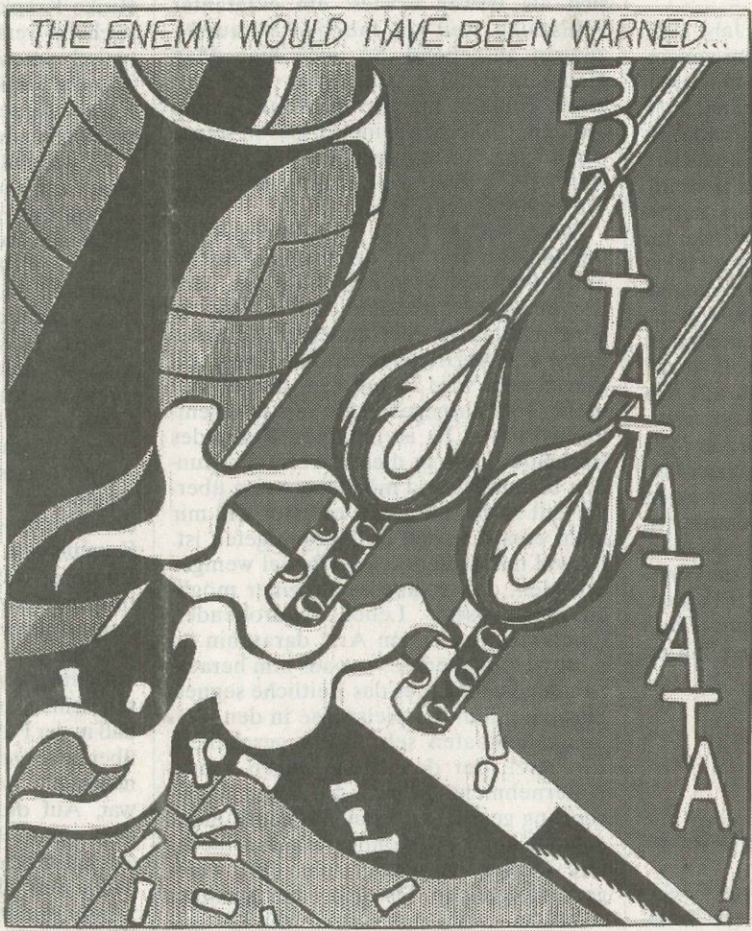


Abbildung VG Bild-Kunst, Bonn 2001

men Verantwortung der europäischen Großmächte für den Frieden und die Sicherheit in Europa sprechen.

Indessen hatte das Konzert der europäischen Mächte Eigenarten, die mit der Idee kollektiver Sicherheit im modernen Sinne nicht zu vereinbaren sind. So gehörten ihm lediglich die fünf und seit der Einigung Italiens sechs europäischen Großmächte an, nicht aber die Klein- und Mittelstaaten, deren Zahl sich als Folge des Berliner Kongresses noch einmal erhöhte. Im übrigen sprachen die sechs Großmächte untereinander eine andere Sprache als mit den Klein- und Mittelstaaten. Und schließlich dienten diese den europäischen Großmächten nicht selten als potentielle Kompensationsmasse bei der Lösung der zwischen ihnen bestehenden Sicherheitsprobleme. So gesehen, ging es den europäischen Klein- und Mittelstaaten ähnlich wie den verteilten oder auch

noch nicht verteilten Territorien der außereuropäischen Welt.

Hingegen beruht kollektive Sicherheit im modernen Sinne auf drei Voraussetzungen: Das „System“ muß allen Staaten einer Region, eines Kontinents oder der Erde offenstehen; es setzt Vertrauen in den politischen, weltanschaulichen oder auch militärischen Gegner voraus; und es muß Sicherheit auch gegenüber einer Bedrohung garantieren, die von innen, also aus den Reihen der Mitglieder der Organisation selbst, kommt. Gerade dieses letztgenannte Merkmal ist klassischen Koalitionen oder Allianzen schon deshalb fremd, weil ihre Mitglieder die ganze Energie auf den oder die gemeinsamen äußeren Gegner konzentrieren.

Daß alle Staaten eines Kontinents, beispielsweise Europas, dem kollektiven Sicherheitsverband angehören müssen, wenn dieser funktionsfähig sein will, hat

schon die Zwischenkriegszeit bewiesen. Dem im April 1919 installierten Völkerbund haben eben nie alle Staaten angehört, nicht einmal alle Staaten des europäischen Kontinents, für den diese Organisation in erster Linie erfunden worden war. Die Sowjetunion blieb dem Völkerbund bis 1934 fern; Deutschland, Japan und Italien gehörten ihm von 1933 beziehungsweise 1937 an nicht mehr an; und die Vereinigten Staaten von Amerika, aus denen die Idee zur Gründung eines Völkerbundes ursprünglich gekommen war, sind nie sein Mitglied gewesen.

Auch die Erkenntnis, daß der Friede nicht regional begrenzt sei, vermochte sich vorerst nicht durchzusetzen. Frieden könne es auch für den nicht geben, der selber in Sicherheit lebe, solange nicht der Friede der „nahen und fernen Nachbarn“ gewährleistet sei, hatte Maksim Maksimowitsch Litwinow, sowjetischer Außenminister der Jahre 1930 bis 1939, im Januar 1935 bilanziert. Daß die Sowjetunion sowohl in den dreißiger als auch in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts die entschiedenste Befürworterin kollektiver Sicherheit in Europa gewesen ist, hat seinen Grund in der inneren Schwäche des riesigen Imperiums. Dieser Zustand war für die Sowjetunion in der gesamten Zeit ihres Bestehens charakteristischer, als Demonstrationen tatsächlicher oder vermeintlicher militärischer Stärke es vermuten ließen.

So auch in den dreißiger Jahren. Vor allem die „Säuberungen“ der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre mit ihren etwa 15 Millionen Opfern und ihren katastrophalen Folgen gerade für die militärische Führung des Landes ließen praktisch keine andere Möglichkeit zu: Zumindest bis zur Münchner Konferenz, die im Herbst 1938 das Scheitern dieser Idee offenkundig machte, gab Stalin seinem Außenminister die Chance zu beweisen, daß es möglich sein könne, kollektive Sicherheit durchzusetzen, gegebenenfalls auch außerhalb des Völkerbundes.

Der nämlich verspielte zusehends seine Chancen. Zwar hatten sich die Bundesmitglieder in Artikel 8 ihrer Satzung zu dem „Grundsatz“ bekannt, „daß die Aufrechterhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmaß erfordert, das mit der nationalen Sicherheit und mit der Erzwungung internationaler Verpflichtungen durch gemeinschaftliches Vorgehen vereinbar ist“, doch ist es dazu nie gekommen. Das lag vor allem an dem hohen Maß an Mißtrauen, das damals für die internationalen Beziehungen charakteristisch gewesen ist. Abrüstung setzt jedoch Vertrauen voraus, und zwar insbesondere in den Gegner.

Grundsätze für eine allgemeine und vollständige Abrüstung

Genau diese Erfahrung hatte die Sowjetunion in den zwanziger Jahren machen müssen. Es war Litwinow gewesen, damals noch stellvertretender Außenminister, welcher der in Genf tagenden vorbereitenden Abrüstungskonferenz zwei spektakuläre Vorschläge unterbreitet hatte. Im November 1927 hatte er der Konferenz, welcher die Sowjetunion angehörte, obgleich sie noch nicht Mitglied des Völkerbundes war, Grundsätze für eine allgemeine und vollständige Abrüstung vorgelegt; im März 1928 ließ Litwinow den Entwurf einer Konvention über die progressive Einschränkung der Rüstung folgen.

In beiden Fällen stieß der sowjetische Diplomat bei den Vertretern der Westmächte auf tiefes Mißtrauen, und die hatten dafür ihre Gründe: Was steckte hinter diesen Vorschlägen? War die Sowjetunion, die jetzt für eine umfassende Abrüstung eintrat, nicht zugleich Protagonist jener offensiven weltrevolutionären Strategie, welche durch die in Moskau ansässige „Kommunistische Internationale“ propagiert wurde?

Man sieht, ohne Vertrauen geht es nicht, auch nicht im Leben der Staaten und Völker. Gerade in dieser Hinsicht stellt ein System kollektiver Sicherheit eine besonders hohe Anforderung: Klas-

sische Bündnisse setzen Vertrauen in den oder die Partner beziehungsweise Verbündeten voraus. Wird hingegen umfassende, kollektive Sicherheit angestrebt, ist Vertrauen in den politischen, militärischen oder auch weltanschaulichen Gegner gefordert. Natürlich ist vollständiges Vertrauen weder erreichbar noch vorstellbar, wohl aber ist ein kontrolliertes Vertrauen in Einzelfragen denkbar.

Erst in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts ist es gelungen, in einem solchen Maße Vertrauen in den Gegner zu entwickeln, daß konkrete Abrüstungsschritte getan werden konnten. Unter den Gründen für diese Entwicklung, die heute klar erkennbar sind, ist vor allem einer zu nennen: Es war abwärts die innere Schwäche der Sowjetunion, welche diese zwang, sich auf weitgehende Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen einzulassen und damit Ideen in die Tat umzusetzen, die sie ihrerseits seit den fünfziger Jahren wohl auch deswegen propagiert hatte, um den Westen in die Rolle des Ablehnenden zu drängen.

Die achtziger Jahre sahen dann einen bemerkenswerten Rollentausch. Unter dem Eindruck desaströser Entwicklungen, zu denen das sich abzeichnende Afghanistan-Debakel ebenso zählte wie die Umsetzung des „Nato-Doppelbeschlusses“ mit ihrem auch für die Sowjetunion immensen Kostendruck, ließ sich Moskau auf die „Konferenz über Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“ (KVAE) ein. Ausgestattet mit einem Mandat des Zweiten KSZE-Folge Treffens in Madrid, das im September 1983 zu Ende gegangen war, tagte die KVAE vom Januar 1984 bis zum September 1986 in Stockholm. Das abschließende Dokument enthielt unter anderem eine Vereinbarung über die Ankündigung und Beobachtung von Manövern, einschließlich sogenannter Überraschungsinspektionen.

Im übrigen galten die von der KVAE beschlossenen Maßnahmen für „ganz Europa“ bis zum Ural sowie für „das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum“. Vor allem beschloß die KVAE Maßnahmen zur „Einhaltung und Verifikation“ und folgte also dem Prinzip, daß Vertrauen gut, Kontrolle aber besser ist. Kein Wunder, daß auch die „Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa“, die seit März 1989 in Fortsetzung des KVAE-Gedankens mit beachtlichem Erfolg geführt werden, diesem Prinzip verpflichtet sind.

Und obgleich es keine direkte Verbindung zwischen der KVAE und den amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über die Beseitigung und Vernichtung der landgestützten Mittelstreckenraketen in Europa gegeben hat, läßt sich heute erkennen, daß die Stockholmer Gespräche über vertrauensbildende Maßnahmen einiges dazu beigetragen haben, daß am 8. Dezember 1987 in Washington von den Präsidenten Reagan und Gorbatschow der INF-Vertrag unterzeichnet werden konnte. Dieses Abkommen über die „Intermediate-Range Nuclear Forces“ sah die Verschrottung aller Mittelstreckenraketen mittlerer und größerer Reichweite innerhalb von anderthalb Jahren vor: Erstmals in der Geschichte kam es zur Vernichtung eines kompletten, zudem hochmodernen Waffensystems, und das, obgleich eine Seite, nämlich die sowjetische, mit ihren „SS-20“ zu diesem Zeitpunkt noch eine deutliche Überlegenheit besaß.

Zwar handelte es sich bei dem Vertrag und bei den Waffen um eine exklusive Angelegenheit der beiden damaligen Völkern der noch geteilten Welt; dennoch bedeutet er einen Durchbruch auch für die kollektive Sicherheit in Europa. Das wirft die Frage auf, ob diese ohne den transatlantischen Garanten denkbar ist, seit er 1917 auf der Bildfläche erschien, um sich nur zwei Jahre darauf wieder zurückzuziehen – mit gravierenden Folgen für die Stabilität des alten Kontinents. Anders in der zweiten Jahrhunderthälfte, als die Vereinigten Staaten die Sicherheit und den Frieden in Europa gleich mehrfach geschaffen und garantiert haben – übrigens auch insoweit, als sie bei

ihren Verbündeten, unausgesprochen aber auch bei ihrem Gegner, im Wort gewesen sind, Europa vor einer abermaligen, dritten Bedrohung durch Deutschland zu schützen.

Und ebenhier, in der Sicherung auch gegen eine Bedrohung aus den eigenen Reihen, liegt das dritte Merkmal eines funktionierenden kollektiven Sicherheitssystems. Dabei geht es in der Regel um den Schutz eines einzelnen durch die anderen, und so gesehen, folgt kollektive Sicherheit dem Motto „Alle für einen“. Allerdings hat die Umsetzung dieses Prinzips stets besonders große Schwierigkeiten bereitet, und deshalb hat die Idee kollektiver Sicherheit im 20. Jahrhundert allenfalls bescheidene Erfolge vorweisen können.

Nie nennenswerte Sanktionen

Gewiß, auch der Völkerbund ist schon gelegentlich der Maxime „Alle für einen“ gefolgt und hat zum Beispiel im Krieg Italiens gegen das Völkerbundmitglied Abessinien in den Jahren 1935/36 interveniert – allerdings zugunsten des Aggressors: Die vom Völkerbund verhängten Sanktionen gegen Italien wurden durchweg mißachtet oder unterlaufen, auch durch zahlreiche Mitglieder des Genfer Gremiums. Ähnliches gilt für die Vereinten Nationen. Zwar sieht Kapitel VII ihrer Charta eine ganze Serie von Maßnahmen vor, die bei einer „Angriffshandlung“ angewandt werden können oder sollen, doch ist davon während des Kalten Krieges in entscheidenden Fällen kein Gebrauch gemacht worden. Das gilt sowohl für die sowjetische Intervention in Ungarn 1956 als auch für die Intervention des Warschauer Paktes in der Tschechoslowakei 1968. Aus gutem Grund haben die Vereinten Nationen davon abgesehen, die Sicherheit und den Frieden gegen den Aggressor aus den eigenen Reihen durchzusetzen: Bei realistischer Betrachtung war die Sicherheit eines einzelnen gegen die Bedrohung des Weltfriedens abzuwägen. Und was schließlich die KSZE angeht, so hat sie während des Kalten Krieges nie über nennenswerte Sanktionsmechanismen verfügt.

Nach dem Ende der alten Weltordnung stellt sich die Situation dramatischer dar. Die Völkergemeinschaft sieht sich inzwischen mit einem Dilemma konfrontiert, übersteigt doch die Zahl der Fälle, die eine Intervention verlangten, bei weitem ihre Möglichkeiten, ohne daß damit bereits eine Aussage über den Sinn und die Legitimität der Intervention im Einzelfall getroffen wäre. Vor allem aber ist das Prinzip kollektiver Sicherheit dadurch gefährdet, daß die internationalen Beziehungen immer häufiger Rückfälle in die Verhaltensmuster vorangegangener Epochen sehen. So waren und sind zahlreiche Versuche zu beobachten, Sicherheit im Alleingang herzustellen, nicht selten auch wieder durch territoriale Expansion. Das jedenfalls zeigen viele Konflikte in der „Dritten Welt“, aber beispielsweise auch auf dem Balkan.

Schließlich ist eine Rückkehr zur Blockbildung alten Stils zu erkennen, wenn auch nicht zu derjenigen des Kalten Krieges. An die Stelle des Ost-West-Konflikts ist endgültig der Nord-Süd-Konflikt getreten, und das Verhalten des kleineren, wohlhabenden Teils der Erde zum weitaus größten Teil ihrer Bewohner in der „Dritten Welt“ läßt Merkmale und Muster erkennen, die aus der Zeit des Kalten Krieges vertraut sind. In dieser Hinsicht ist die Völkergemeinschaft heute weit entfernt vom Grundgedanken kollektiver Sicherheit, wie ihn der sowjetische Außenminister Litwinow im Januar 1935 formuliert hat. Die Annahme, man könne selbst in Sicherheit leben, ohne daß der Friede der „nahen und fernen Nachbarn“ gewährleistet ist, bleibt auch unter den Bedingungen der neuen Weltordnung ein Trugschluß. In einer zusehends schrankenlosen Welt gilt das mehr denn je.

Der Autor lehrt Neuere Geschichte an der Universität Erlangen.