

Interne Studien Nr. 102/1995

Karl-Heinz Kamp

**Zwischen Friedenspartnerschaft und
Vollmitgliedschaft - Die NATO und die
Erweiterungsfrage**

Interne Studien

Nr. 102/1995

Herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Bereich Forschung und Beratung

Karl-Heinz Kamp

**Zwischen Friedenspartnerschaft und
Vollmitgliedschaft - Die NATO und die
Erweiterungsfrage**

Redaktion: Irmgard Windschmitt-Herz

Inhalt

	Seite
Zusammenfassung	6
1. Einleitung	9
2. "Partnership for Peace" und die Debatte um die NATO-Osterweiterung	11
2.1 Der Positionswandel in der amerikanischen Administration	14
2.2 Die Brüsseler Tagung im Dezember 1994	18
3. Kernfragen der Erweiterungsdebatte	23
3.1 Der Faktor Rußland	23
3.2 Die Frage der sicherheitspolitischen <i>Commitments</i>	32
4. Optionen für die Erweiterung des Bündnisses	39
4.1 Minimalregelungen	41
4.2 Maximallösung	45
4.3 Der "integrative" Ansatz	48
5. Schlußfolgerungen	52

Zum Autor

Karl-Heinz Kamp, Dr. rer. pol., geb. 1957, Leiter der Abteilung Außen- und Sicherheitspolitik im Bereich Forschung und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung; zahlreiche Veröffentlichungen zu sicherheitspolitischen Themen, insbesondere NATO- und Nuklearfragen.

Zusammenfassung

Die Frage einer Erweiterung der Atlantischen Allianz ist derzeit eines der zentralen Themen der sicherheitspolitischen Debatte in Europa und den USA. Dabei zeigen sich eine Reihe grundsätzlicher Probleme. Wenn auch die Notwendigkeit eines Stabilitätstransfers nach Osteuropa kaum ernsthaft bestritten wird, so besteht nach wie vor Unklarheit darüber, ob die NATO hierfür das geeignete Instrument ist und ob es nicht weit eher eines wirtschaftlichen Stabilitätsexportes in Gestalt einer raschen EU-Mitgliedschaft bedarf. Unklar ist auch, ob die negativen Auswirkungen einer NATO-Osterweiterung, etwa mit Blick auf die Entwicklungen in Rußland oder hinsichtlich des inneren Zusammenhalts der Allianz, nicht überproportional groß sind.

Bei genauer Betrachtung zeigt es sich, daß es zwei Kernfragen sind, welche die Erweiterungsdebatte inhaltlich bestimmen, nämlich einmal die Frage, welche Konsequenzen eine Osterweiterung auf Rußland haben kann und zum zweiten das Problem der sicherheitspolitischen *Commitments* für die Neumitglieder.

Angesichts der Tatsache, daß Rußland, trotz fortbestehender innerer Instabilität, nicht zuletzt aufgrund seiner schieren Größe, seines militärischen Potentials und seines Selbstverständnisses, einer der zentralen Akteure auf weltpolitischer Bühne bleiben wird, kommt dem anhaltenden russischen Widerstand gegen eine NATO-Erweiterung eine besondere Bedeutung zu. Die sicherheitspolitische Einbeziehung Rußlands und das behutsame Management des Erweiterungsprozesses mit Blick auf russische Einwände ist deshalb entscheidend. Allen Vorstellungen einer schrittweisen Einbindung Rußlands in europäische Sicherheitsstrukturen gemein ist aber der große Zeitaufwand, der für den Aufbau eines solchen Kooperationsgeflechts zu veranschlagen ist. Dies ist einer der wesentlichen Gründe, der gegen Konzepte einer möglichst raschen NATO-Erweiterung spricht.

Gerade angesichts des zu beobachtenden Auseinanderdriftens der sicherheitspolitischen Interessen der Bündnispartner stellt sich einmal mehr die Frage nach der Glaubwürdigkeit westlicher Sicherheitsversprechungen für potentielle NATO-Mitglieder aus dem Kreis der Mittel- und Osteuropäischen Staaten. Mit Blick auf die Vielzahl der möglichen Konfliktkonstellationen in Osteuropa wird sich den Konsensfindung innerhalb der NATO darüber, ob und

wann der Bündnisfall eingetreten ist, äußerst schwierig gestalten. Das gilt umso mehr, als es derzeit häufig innenpolitische Gründe und weniger sicherheitspolitisch-strategische Überlegungen sind, welche das Votum der NATO-Partner - insbesondere in den USA - in der Erweiterungsfrage bestimmen. Dies erschwert aber die Konsensfindung im Bündnis und stellt darüber hinaus die Dauerhaftigkeit der gefundenen Positionen in Frage. Hinzu kommt, daß die NATO-Erweiterung nicht selten als Selbstzweck, das heißt ohne Einordnung in den Kontext gesamteuropäischer Sicherheitsfragen, verstanden wird. Unbeantwortet bleibt dabei meist die Frage, welche Aufgaben denn eine erweiterte NATO wahrnehmen soll. Ohne eine hinreichende Klärung dieser Frage kann eine Ausweitung des Bündnisses dessen vielzitierte Identitätskrise vermutlich eher verschärfen, als beheben.

Angesichts des mangelnden Konsens innerhalb der NATO einerseits und der bereits getroffenen Entscheidungen in der Erweiterungsfrage andererseits stehen der NATO nun einige konkrete Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Dabei bietet gerade die Option einer Kopplung der Erweiterungsprozesse von NATO und EU den notwendigen zeitlichen Spielraum für die Entwicklung und Umsetzung begleitender Maßnahmen, um so die Bedenken Rußlands oder die Vorbehalte einiger NATO-Partner auszuräumen.

Unabhängig davon, welche der möglichen Optionen für das weitere Vorgehen der NATO in der Erweiterungsfrage gewählt wird, gilt es ein wesentliches Defizit in der bisherigen Erweiterungsdebatte zu beseitigen, nämlich die mangelnde Stringenz in der Argumentation gerade auf Seiten der Erweiterungsbefürworter. Die griffige und in der Tagespolitik populäre Formulierung, man müsse die NATO zügig erweitern, dabei Ausgrenzungen und Trennlinien vermeiden und darüber hinaus Rußland nicht antagonisieren, beinhaltet potentielle Zielkonflikte. Hierdurch werden Erwartungen hinsichtlich der Machbarkeit allseits akzeptabler Lösungen erweckt, die in der Realität nur schwereinzuhalten sind.

Die mangelnde Tragfähigkeit von Formelkompromissen dürfte sich spätestens dann erweisen, wenn ein einstimmiges Votum aller 16 NATO-Partner für die Aufnahme eines Staates oder einer Staatengruppe gefordert ist oder wenn eine derartige Entscheidung von den Parlamenten der NATO-Staaten ratifiziert werden muß. Ein Scheitern der Erweiterung am Widerstand auch nur eines einzigen Parlamentes hätte vermutlich weit negativere politische Folgen als eine

Erweiterung zu einem späteren Zeitpunkt, an dem zumindest einige der noch offenen Fragen hinlänglich geklärt sind.

1. Einleitung

In der derzeitigen sicherheitspolitischen Debatte in Europa und den Vereinigten Staaten nimmt die Frage einer Ausdehnung der Atlantischen Allianz nach Osten eine alles überragende Rolle ein. Während aber das ebenfalls aktuelle Thema einer Erweiterung der Europäischen Union um osteuropäische Länder weithin zwar als ungemein schwierig aber dennoch als zwingend notwendig gesehen wird, bleibt die Frage der NATO-Osterweiterung kontrovers. Dabei wird der Streit zu einem nicht geringen Teil in den Editorials der nationalen und internationalen Presse ausgetragen und reißt auch jene zu Meinungsäußerungen hin, die sich nicht primär mit sicherheitspolitischen Fragen befassen. Auch fällt bei der Diskussion um die Mitgliedschaftsfrage auf, daß die NATO-Erweiterung häufig als Selbstzweck, das heißt ohne Einordnung in den Kontext gesamteuropäischer Sicherheitsfragen verstanden wird.

Am 1. Dezember 1994 beschlossen nun die Außenminister der 16 NATO Staaten bei ihrem Treffen in Brüssel, die Möglichkeiten und Implikationen einer Erweiterung der Allianz um mittel- und osteuropäische Staaten (MOE-Staaten) intensiv zu untersuchen und bis zum Ende des folgenden Jahres einen dezidierten Bericht vorzulegen, auf dessen Basis dann weitere Entscheidungen getroffen werden sollen.¹ Mit diesem Beschluß wurden die Hoffnungen derer, die eine konkrete Benennung neuer Mitglieder und feste Zeitpläne für deren Aufnahme in das Bündnis erwartet hatten, enttäuscht. Stattdessen wurde die NATO-Osterweiterung explizit als ein *evolutionärer* Prozeß definiert, der immer auf einer Einzelfallbasis (case-by-case) entschieden werden müsse und bei dem jedwede Automatismen vermieden werden sollten.

Diese Zurückhaltung der Allianzpartner stand im deutlichen Gegensatz zu optimistischen Ankündigungen von Erweiterungsinitiativen aus verschiedenen NATO-Hauptstädten.² Auch spiegelte sie die nach wie vor existierenden Meinungsunterschiede innerhalb der Allianz zur Übernahme neuer Bündnispflichten wieder, die seit dem im Januar 1994 von der NATO initiierten

¹ Vgl. Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates der NATO, Brüssel, 1. 12. 1994, in: Internationale Politik, Nr. 2/1995, S. 111.

² So kündigte Botschafter Richard C. Holbrooke, Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs, im November in einem World Net-Interview "far ranging steps" der amerikanischen Administration zur NATO-Erweiterung an. Vgl. in: U.S. Policy and Texts, 21. 11. 1994, S. 7.

Programm "Partnerschaft für den Frieden" (Partnership for Peace = PfP) bislang nicht überwunden werden konnten. Wenn PfP auch die Selbstblockade der NATO in der Erweiterungsfrage aufgelöst und einen gewissen Zeitgewinn für das Bündnis gebracht hätte, so sind doch eine Reihe zentraler Fragen und Probleme, die mit der Aufnahme neuer Mitglieder in die Atlantische Allianz verbunden sind, nach wie vor ungeklärt. Damit besteht auch das grundsätzliche Dilemma in der Erweiterungsfrage fort. Einerseits wird die Notwendigkeit eines Stabilitätstransfers nach Osteuropa nicht ernsthaft bestritten. Unklar ist aber, ob die NATO hierfür das geeignete Instrument ist oder ob es nicht weit eher eines wirtschaftlichen Stabilitätsexportes - etwa in Gestalt einer raschen Mitgliedschaft in der Europäischen Union - bedarf. Unklar ist auch, ob die negativen Auswirkungen einer Erweiterung der Allianz nach Osten, etwa im Hinblick auf die Entwicklungen in Rußland oder hinsichtlich der Kohäsion des Bündnisses, nicht überproportional groß sind.

Die vorliegende Studie verfolgt nicht den Anspruch, das Pro oder Kontra in der derzeitigen Erweiterungsdebatte zu entscheiden und versucht auch nicht, alle ungeklärten Fragen definitiv zu beantworten. Es soll stattdessen der Versuch unternommen werden - auf der Basis einer früheren Untersuchung³ - die Erweiterungsproblematik zu strukturieren und eine Reihe damit verbundener von Problemstellungen anzureißen, um so einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte, um die Aufnahme mittel- und osteuropäischer Staaten in die NATO zu leisten.

Zu diesem Zweck soll zunächst das Wiederaufleben der Debatte um die Osterweiterung nach dem Brüsseler NATO-Gipfeltreffen im Januar 1994, insbesondere in Deutschland und den USA, nachgezeichnet werden. Hieran schließt sich eine Analyse der nach wie vor offenen Fragen in der Erweiterungsproblematik an. Ein dritter Abschnitt widmet sich einigen grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten der NATO im Hinblick auf die Aufnahme neuer Mitglieder. Abschließend soll versucht werden, einige konkrete Folgerungen für den weiteren allianzinternen Klärungsprozess zu extrahieren.

³ Vgl. Kamp, Karl-Heinz: Die Frage einer "Osterweiterung" der NATO, Interne Studien Nr. 57/1993, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 1993.

2. "Partnership for Peace" und die Debatte um die NATO-Osterweiterung

Im Januar 1994 verkündeten die Staats- und Regierungschefs der NATO auf ihrem Gipfeltreffen in Brüssel die Initiative "Partnerschaft für den Frieden". Dieses Programm geht auf eine Anregung der Vereinigten Staaten zurück. Bereits am 20. Oktober 1993 hatte der amerikanische Verteidigungsminister Les Aspin die Grundzüge des amerikanischen Vorschlages zur schrittweisen Anbindung mittel- und osteuropäischer Staaten an die NATO seinen Ministerkollegen bei einem ad-hoc Treffen in Travemünde erläutert.⁴ Das Ergebnis des Gipfeltreffens entsprach in groben Zügen dem Aspin-Konzept vom Herbst des Vorjahres und wurde in Form einer sogenannten Einladungsurkunde und eines Rahmendokumentes präsentiert.⁵

Konkret eröffnete die "Partnerschaft für den Frieden" den Staaten Osteuropas die Chance einer engen Zusammenarbeit mit der Atlantischen Allianz auf bilateraler Basis.⁶ Dabei wendet sich das Kooperationsangebot nicht nur an die Mitglieder des ehemaligen Warschauer Paktes, sondern auch an die neutralen und nicht-paktgebundenen Länder Ost- und Südosteuropas (die sogenannten N+N-Staaten). All diesen Ländern bietet die NATO eine intensive militärische Kooperation mit den Streitkräften des Bündnisses mit Blick auf gemeinsame Aktionen zur Friedenswahrung oder zur Katastrophenhilfe an. Vordringliches Ziel ist dabei, die militärischen Strukturen in den osteuropäischen Partnerländern transparent zu machen und diesen langfristig die Anpassung ihrer Militärpotentiale an westliche Standards zu ermöglichen. Eine zweite Komponente des Partnerschaftsangebotes der NATO ist die der Konsultationen im Krisenfall. Staaten, die aktiv in dem PfP-Programm mitarbeiten, haben das Recht, bei der NATO um Konsultationen nachzusuchen, sofern sie ihre Sicherheitsinteressen oder ihre territoriale Identität bedroht sehen. Zwar sieht auch der Ende 1991 als Ost-West-Dialogforum gegründete NATO-Kooperationsrat (North Atlantic Cooperation Council = NACC) die Möglichkeit von Konsultationen in Krisensituationen vor, allerdings würden diese im Beisein aller NACC-Mitglieder erfolgen - der potentielle Aggressor säße also vermutlich mit in der Runde.

⁴ Zur Vorgeschichte von "Partnership for Peace" (PfP) siehe Mihalka, Michael: Squaring the Circle: NATO's Offer to the East, in: RFE/RL Research Report vom 25. 3. 1994, S. 1.

⁵ Abgedruckt in: Europa-Archiv, Nr. 3/1994, S. D 132 ff.

⁶ Zu den Inhalten und Problemen von PfP siehe Young, Thomas D.: Partnership for Peace: Discerning Facts from Fiction, Strategic Studies Institute, Carlisle 1994.

"Partnership for Peace" bietet demgegenüber den Kooperationspartnern die Chance, ihre Sicherheitsprobleme exklusiv vor der NATO vorzutragen. Dieses Angebot von Konsultationen im 16+1-Rahmen ist ein nicht geringer Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustand.

Ein wesentliches Ziel der Partnerschaftsofferte der NATO war es, den Staaten Mittel- und Osteuropas eine klare Perspektive für eine feste Anbindung an westliche Sicherheitsstrukturen zu geben. Darüber hinaus sollte damit die eher hektische und in der Perspektive paralysierende Diskussion um eine rasche Osterweiterung der NATO beendet werden, um so dem Bündnis die notwendige Atempause für einen grundlegenden allianzinternen Abstimmungs- und Klärungsprozess zu verschaffen. Allerdings ist zumindest die zweite Zielsetzung nur sehr bedingt erreicht worden. Dabei waren es zunächst die MOE-Staaten selbst - und hier wiederum insbesondere die Mitglieder der Visegrad-Gruppe - welche ihre Forderung nach einer schnellen Aufnahme in die Atlantische Allianz erneut vehement artikulierten. Polen, welches als erstes osteuropäisches Land Anfang Juli 1994 das individuelle Partnerschaftsprogramm mit der NATO vereinbarte, bot selbst die Stationierung von NATO-Streitkräften auf seinem Territorium an, um so möglichst rasch den NATO-Mitgliedsstatus zu erlangen.⁷ Die Regierung der Tschechischen Republik hat wiederholt ihre Bindungen zu der Visegrad-Gruppe demonstrativ gelockert, um so dem Eindruck eines "Gruppenantrages" entgegen zu wirken, und sich selbst vor etwaigen Konkurrenten für die Aufnahme in die NATO zu empfehlen.⁸ Auch die baltischen Staaten machten in ihren "Presentation Documents" weitreichende Angebote an die NATO hinsichtlich der Nutzung von militärischen Anlagen im Rahmen des Partnerschaftsabkommens, um so ihrem Wunsch nach der NATO-Vollmitgliedschaft Nachdruck zu verleihen.

Das permanente und lautstarke Werben der MOE-Staaten um eine Aufnahme in die Atlantische Allianz erklärte sich zum einen aus einem latenten Mißtrauen gegenüber PfP, dem man, trotz aller positiver Bewertung dieser Offerte des Westens, unterschwellig unterstellte, einen "Placebo Charakter" zu haben, mit dem die Beitrittsfrage in eine unbestimmte Zukunft verschoben werde. Zum anderen wird eine NATO-Mitgliedschaft, ungeachtet der tatsächlich gegebenen

⁷ Süddeutsche Zeitung vom 15. 11. 1994.

⁸ Vgl. die Meldung der Presseagentur DDP vom 24. 9. 1994.

sicherheitspolitischen Lage, von der Mehrheit der MOE-Staaten als Symbol für die Unabhängigkeit von Moskau und als offizieller Beleg für den vollzogenen "Seitenwechsel" gesehen. Dabei wird innerhalb der MOE-Staaten durchaus anerkannt, daß es aufgrund der fehlenden unmittelbaren militärischen Bedrohung, keine direkte, militärische Notwendigkeit für die NATO-Mitgliedschaft gibt, sondern daß es sich im hohen Maße um ein politisch-psychologisches Begehren handelt.⁹

Allerdings wurde die Debatte um die Art der Anbindung der MOE-Staaten an westliche Sicherheitsstrukturen auch innerhalb der NATO-Staaten sehr rasch wieder aufgenommen. So erneuerte nur wenige Monate nach der Verabschiedung von PfP der deutsche Verteidigungsminister Volker Rühle seine Forderung nach einer raschen Aufnahme der Visegrad-Staaten in die NATO. Ungarn, Polen, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik sollten spätestens bis zum Jahr 2000 in das Atlantische Bündnis aufgenommen werden.¹⁰ Kurze Zeit später räumte der Minister Polen besondere Chancen ein, vor allen anderen Bewerbern bis zum Ende des Jahrzehnts NATO-Mitglied zu sein.¹¹ Für die Tagung des Defence Planning Committee (DPC) im September 1994 kündigte Rühle einen Vorschlag an, der die aufzunehmenden Staaten benennen und einen Zeitplan für deren NATO-Beitritt enthalten sollte. Allerdings wurde dieser Vorstoß nicht realisiert.

Mit seiner Forderung nach einer Beschleunigung der NATO-Erweiterung brachte sich Rühle erneut in die Gegenposition zum deutsch Außenminister Klaus Kinkel, der weiterhin für eine "langsamere Gangart"¹² hinsichtlich der Aufnahme neuer Allianzpartner votierte. Kinkel warnte davor, daß eine überstürzte Ausdehnung der NATO nach Osten die Sicherheit der Staaten, denen man den Mitgliedstatus nicht zubilligen könnte oder wolle, möglicherweise vermindern könne. Darum dürfe die Erweiterung zwar als allgemeines Ziel definiert werden, man sollte aber auf die konkrete Benennung von Kandidaten und Zeitvorstellungen verzichten. Der eher vorsichtige Kurs des Außenministers fand auch die Unterstützung des Bundeskanzlers, der sich wiederholt für eine Parallelität der Erweiterungsprozesse von NATO und EU ausgesprochen hatte. Aus dieser Kopplung war zu erkennen,

⁹ Vgl. Slönyi, István: Hungary and NATO - What Is at Stake?, in: Südosteuropa, Nr. 9/10 1994, S. 562 ff.

¹⁰ Vgl. das Interview mit Minister Rühle, in: Neue Westfälische (Bielefeld) vom 1. 6. 94.

¹¹ Vgl. Rühle: Raises Polish Hopes Over NATO, in: The Financial Times vom 19. 7. 1994.

¹² Vgl. Kinkel und Rühle uneins über NATO-Erweiterung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 10. 1994.

daß der Kanzler, aufgrund der zu erwartenden Langwierigkeit der EU-Ausweitung, auch die NATO-Osterweiterung nicht als übermäßig dringlich ansah. In den Augen Kanzler Kohls müßten insbesondere die Sicherheitsinteressen Rußlands beachtet werden, und es dürfe nicht "über Nacht"¹³ damit konfrontiert werden, daß die Allianz neue Mitglieder habe. In diesem Sinne wurden im November 1994 auch die Koalitionsvereinbarungen für die 13. Legislaturperiode formuliert. Hier ist von einer schrittweisen Erweiterung der NATO die Rede, die in einem engen Zusammenhang mit der Erweiterung der EU stehen müsse. Zum Ende des Jahres wurde die deutsche Regierungsposition zur Mitgliedschaftsfrage in der aus Vertretern des Bundeskanzleramtes, des Außenministeriums und des Verteidigungsministeriums bestehenden interministeriellen Arbeitsgruppe dahingehend abgestimmt, daß die Erweiterungen von NATO und EU als parallele Prozesse gesehen werden.

2.1 Der Positionswandel in der amerikanischen Administration

Die Rücksicht auf die innenpolitische Entwicklung in Rußland dominierte auch für lange Zeit die Haltung der USA in der Erweiterungsfrage. Es wurde befürchtet, daß eine Ausdehnung der NATO in den ehemals sowjetischen Herrschaftsbereich den reaktionären und antidemokratischen Kräften Rußlands Auftrieb geben könnte und die ohnehin schwierigen und zögerlichen Reformschritte völlig zum Erliegen bringen würde. Dabei verband die U.S. Administration mit der Wahrung der inneren Stabilität Rußlands nicht allein die Hoffnung auf den Erhalt der im Grundsatz als reformorientiert und konzessionsbereit eingeschätzten Regierung unter Präsident Jelzin, sondern auch die Chance auf die Bewältigung sehr konkreter sicherheitspolitischer Bedrohungen. Das Problem der Sicherung der riesigen Kernwaffenbestände Rußlands und die Eindämmung unkontrollierter Proliferation - beides wurde von den die USA als überaus dringlich betrachtet - schien nur dann längerfristig lösbar, wenn eine Antagonisierung und Destabilisierung Rußlands vermieden werden kann.

Allerdings war das amerikanische Eigeninteresse in der Nuklearproblematik nicht der einzige Grund für die amerikanische Zurückhaltung in der Erweiterungsfrage.

¹³ So Bundeskanzler Helmut Kohl nach einer Meldung der Nachrichtenagentur Reuter vom 6. 12. 1994.

Eine Aufnahme von MOE-Staaten in die Allianz ist mit Sicherheitsgarantien für die neuen Mitglieder verbunden, woraus sich zwangsläufig einer Zunahme der amerikanischen Bündnisverpflichtungen gegenüber Europa ergibt. Einer derartigen Ausweitung der "Commitments" stand aber das seit dem Ende des Kalten Krieges beobachtbare Bestreben der USA gegenüber, externe Engagements nach Möglichkeit zu reduzieren, um so Kräfte für die Bewältigung interner Probleme frei zu machen.¹⁴

Dieses Motivationsbündel erklärt, warum die Regierung unter Präsident Clinton der 1993 aufkommenden Idee einer Aufnahme der MOE-Staaten in die Atlantische Allianz zunächst sehr skeptisch gegenüberstand, obgleich nicht wenige prominente Stimmen in den USA einen direkten Zusammenhang zwischen der Überlebensfähigkeit der NATO und ihrer Ausdehnung nach Osten herstellten.¹⁵ Mit dem Einbringen der PfP-Konzeption in die Gipfelvorbereitungen des Bündnisses im Herbst 1993 schien der amerikanischen Administration die sprichwörtliche Quadratur des Kreises gelungen zu sein. Dem Drängen der Osteuropäer und dem einzelner Bündnispartner nach einer Perspektive für die NATO-Erweiterung konnte Rechnung getragen werden, ohne daß bereits klar festgelegt wurde, *welcher* Staat *wann* auf NATO-Sicherheitsgarantien hoffen kann. Damit setzte Präsident Clinton deutlich auf Zeitgewinn und räumte dem Erweiterungsthema auch innerhalb der Administration keine überragende Bedeutung ein.

Die abwartende Haltung der USA setzte sich auch in der ersten Hälfte des Jahres 1994 fort. Zwar gewann die erneute Debatte - diesmal weniger um das *Ob* einer Erweiterung, sondern eher um das *Wann* und *Wie* - auch in den Vereinigten Staaten an Dynamik, doch blieb die offizielle Regierungsposition nach wie vor abwartend. Daran änderte auch die Verabschiedung des "NATO Participation Act of 1994" im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung für das Folgejahr zunächst nur wenig. Dieses Gesetz, welches den Senat am 14. Juli 1994 mit 76 gegen 22 Stimmen passierte, gewährt den Visegrad-Staaten Privilegien im Bereich der

¹⁴ Zu der breiten Einsicht in den innenpolitischen Problemdruck gesellten sich aber auch deutliche isolationistische Tendenzen innerhalb des politischen Spektrums der USA, die eine amerikanische Verantwortung für die Stabilität in Europa grundsätzlich in Zweifel zogen. Siehe exempl. den Kommentar von Lane, Christopher/Schwarz, Benjamin C.: Should NATO Close Shop?, in: Christian Science Monitor vom 10.3.1994.

¹⁵ Vgl. Lugar, Richard G.: NATO Goes Out-of-Area or Out-of-Business, Keynote Adress, XIIth German-American Roundtable, Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington D.C., 11.6.1993.

Rüstungsexporte, die bislang nur für NATO-Staaten galten.¹⁶ Er ermöglicht die Abgabe und Lieferung überschüssigen amerikanischen Rüstungsmaterials, das Verleihen und Verleasen amerikanischer Großwaffensysteme und die Einbeziehung Polens, Ungarns, der Tschechischen Republik und der Slowakei in Verfahren zur Standardisierung militärischen Geräts. Die Verabschiedung dieser Regelung bedeutete keine grundlegende Wende in der abwartenden Haltung der USA in der Erweiterungsfrage, beinhaltet sie doch in erster Linie wirtschaftliche Vorteile für die Vereinigten Staaten und ist an keinerlei Sicherheitsgarantien für die Visegrad-Staaten gekoppelt. Nur zwei Tage nach der Senatsabstimmung über den "Participation Act" betonte der stellvertretende Außenminister, Strobe Talbot, daß die amerikanische Administration die Position des deutschen Verteidigungsministers hinsichtlich der Rolle Rußlands in der Erweiterungsfrage nicht teilt, und das man weiterhin an einer evolutionären Betrachtung dieser Thematik festhalten wolle.¹⁷ Verteidigungsminister William Perry bekräftigte diese Haltung bei seinem Deutschlandbesuch im September 1994 und stellte fest, daß er keine Nation sehen könnte, die in der nächsten Zukunft NATO-Mitglied werden würde.¹⁸ Auch bei dem NATO-Ministertreffen in Sevilla Anfang Oktober erteilte Perry der ambitionierten Position seines deutschen Amtskollegen eine deutliche Absage¹⁹ und stellte fest, daß mit einer baldigen NATO-Erweiterung nicht zu rechnen sei.²⁰ Ähnlich reserviert zeigte sich der amerikanische NATO-Botschafter Robert Hunter am 7. Oktober 1994, indem er nicht nur auf die Zustimmungspflicht aller 16 NATO-Partner bei einer Bündniserweiterung verwies, sondern auch klarstellte, daß der amerikanische Senat hierfür sein Mehrheitsvotum abgeben müsse.²¹

Nur wenige Wochen später revidierten zumindest Teile der U.S.-Administration ihre Haltung grundlegend. Ende Oktober setzte der amerikanische Präsident zwei Arbeitsgruppen ein, die sich mit der Erweiterungsfrage befassen sollten, um so das Thema stärker in den Vordergrund zu stellen. Eine dieser Arbeitsgruppen

¹⁶ Nach der Abstimmung im Senat passierte das Gesetz nach einigen Verzögerungen am 7. Oktober 1994 schließlich das Repräsentantenhaus.

¹⁷ Vgl. das Interview mit Strobe Talbot im Nachrichtensender CNN vom 16.7.1994.

¹⁸ Vgl. USA bremsen Bonn bei der NATO-Erweiterung, in: Die Welt vom 10.9.1994.

¹⁹ Vgl. Amerikan läßt Ruhe abblitzen, in: Handelsblatt vom 3.10.1994.

²⁰ So stellte Minister Perry klar "We certainly haven't specified who or when, and we are not likely to in the near future", zit. nach Clark, Bruce: NATO Entry Stalled for Visegrad Countries, in: Financial Times vom 1.10.1994.

²¹ Vgl. Kohl, Helmut: Bei NATO-Erweiterung skeptisch, in: Frankfurter Rundschau vom 7.10.1994.

leitete Richard Holbrooke, Assistant Secretary of State und ehemaliger U.S.-Botschafter in Bonn, der als "the administration's leading expansionist" charakterisiert wurde.²² Gleichzeitig nahmen die Vereinigten Staaten Konsultationen mit den westlichen Alliierten auf, um die Osterweiterung der NATO zu beschleunigen. Presseberichten zufolge hielt die Clinton-Administration das PfP-Konzept plötzlich für derart überholt, daß es durch konkrete Kriterienkataloge und Zeitpläne für die Aufnahme neuer Mitglieder ersetzt werden müßte.²³

Dieser plötzliche Sinneswandel überraschte nicht nur die westlichen Bündnispartner, er wurde auch innerhalb der Administration offensichtlich nicht überall gleichzeitig vollzogen.²⁴ Insbesondere aus dem Verteidigungsministerium wurde Kritik an dem neuen Kurs in der Erweiterungsfrage geäußert, da man damit Verpflichtungen eingehen, deren strategische und budgetären Dimensionen man derzeit noch nicht übersehe und die man im Extremfall nicht erfüllen könne. Amerikanische Repräsentanten im NATO-Hauptquartier zeigten sich gerade über die vermeintliche Kritik aus Washington an PfP sehr befremdet, waren es doch die USA selbst, die dieses Konzept initiiert und durchgesetzt hatten. Wenn auch hohe amerikanische Regierungsbeamte mögliche Absichten zur Beendigung von PfP rasch dementierten, so blieb doch der Eindruck einer gewissen Sprunghaftigkeit der amerikanischen Außenpolitik haften. Folglich wurde über die Gründe der unerwarteten Kehrtwende heftig spekuliert. Beobachter stellten einen Zusammenhang zu den amerikanischen Kongreßwahlen her, in deren Vorfeld Präsident Clinton sein außenpolitisches Profil stärken und Entscheidungsfreude demonstrieren wolle. Ein weiterer Faktor war vermutlich das Bemühen, in Vorausschau auf kommende Präsidentschaftswahlen, das Wohlwollen der aus Osteuropa stammenden U.S.-Amerikaner zu gewinnen. Letztlich wollte offenbar die Clinton-Administration auch dem Eindruck entgegenwirken, man wolle die aktive Gestaltung der Beziehungen zu den MOE-Staaten allein den westeuropäischen Bündnispartnern, beziehungsweise der Europäischen Union und der WEU überlassen.

²² Vgl. NATO Rumbles to the East, in: U.S. News and World Report vom 21.11.1994, S. 68.

²³ Meldung der Nachrichtenagentur Reuter vom 27.10.1994 unter Berufung auf die New York Times.

²⁴ NATO-Botschafter Robert Hunter betonte wenige Tage nach dem Positionswechsel in Washington in einer Rede vor der Atlantic Treaty Association in Den Haag erneut die Wichtigkeit von PfP, den evolutionären und kleinschrittigen Charakter des Erweiterungsprozesses und die zentrale Rolle Rußlands in dieser Frage. Vgl. U.S. Policy Information and Texts vom 2.11.1994, S. 14 ff.

Dadurch, daß sich die Vereinigten Staaten nach ihrer anfänglichen Skepsis nun an die Spitze des Erweiterungsprozesses stellten, schien die Frage der Aufnahme neuer NATO-Mitglieder einen ungeheuren An Schub zu gewinnen. Staatssekretär Holbrooke kündigte für den 28. November 1994 eine Grundsatzrede des amerikanischen Außenministers Warren Christopher an. Darin sollte der neue Kurs der amerikanischen Administration in der NATO-Osterweiterung erläutert und diesbezügliche "far ranging steps", die von amerikanischer Seite auf der anstehenden NATO-Herbsttagung im Dezember in Brüssel verkündet werden sollten, vorbereitet werden. Auf diese Weise sollten die nach wie vor zögerlichen NATO-Partner in Europa auf die neue Richtung einer zügigen Erweiterung der Allianz eingestellt werden.

Allerdings zeichneten sich in den folgenden Wochen andere weltpolitische Entwicklungen ab, die einen erneuten - diesmal aber weniger dramatischen - Schwenk der Clinton-Administration zur Folge hatten. Die Uneinigkeit innerhalb der NATO über das weitere Vorgehen im ehemaligen Jugoslawien entzweite das Bündnis in einer Weise, die den amerikanischen Mehrheitsführer der Republikaner, Bob Dole, bei seinem Europabesuch von "der schlimmsten Zerreißprobe der NATO seit der Suezkrise im Jahr 1956" sprechen ließ.²⁵ Offenbar schien es in dieser Situation der amerikanischen Regierung nicht geraten, die NATO mit einem zweiten kontroversen Thema zu belasten, nämlich der Erweiterungsfrage. Außenminister Christopher sagte die geplante Grundsatzrede kurzerhand ab, wodurch auch die bereits erwähnte NATO-Dezembertagung einen anderen Verlauf nahm, als es noch Ende Oktober den Anschein gehabt hatte.

2.2 Die Brüsseler Tagung im Dezember 1994

Das Treffen der NATO-Außenminister am 1. Dezember 1994 blieb hinter den Erwartungen gerade der osteuropäischen Beitrittskandidaten deutlich zurück, da trotz der amerikanischen Präferenzen ein allianzinterner Konsens hinsichtlich einer schnelleren Gangart bei der Aufnahme der MOE-Staaten nicht zu erzielen war.

²⁵ Vgl. Wieland, Leo: Für Clinton ist die NATO wichtiger als Bosnien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung: 2.12.1994.

Dennoch traf die NATO wichtige Entscheidungen über die künftige Vorgehensweise in der Erweiterungsfrage. Im Kommuniqué der Tagung wurde die NATO-Erweiterung als ein evolutionärer Prozeß beschrieben,²⁶ in dem politische und sicherheitspolitische Entwicklungen in ganz Europa berücksichtigt werden müßten und in dem PfP nach wie vor eine wichtige Rolle spiele. Die Erörterung zeitlicher Rahmen oder die Benennung von Kandidaten wäre verfrüht. Auch sei die NATO-Erweiterung und die Erweiterung der Europäischen Union ein gleichlaufender Prozeß - eine Formulierung, die, aufgrund des erwartungsgemäß hohen Zeitbedarfs für die Aufnahme der MOE-Staaten in die EU, eine rasche NATO-Erweiterung strenggenommen ausschließt. Anstatt konkrete Zeitpläne für die Ausdehnung der NATO nach Osten zu beschließen, gab der NATO-Rat eine umfassende Studie in Auftrag, in der die Frage des *Wie* einer NATO-Erweiterung ebenso untersucht werden sollte, wie die Konsequenzen, die sich aus einem solchen Schritt ergeben. Die Ergebnisse dieser Studie sollten in einem Jahr auf der Herbst-Tagung in Brüssel vorgelegt werden.²⁷

Innerhalb der NATO wurde am 23. Dezember 1994 festgelegt, daß sich das sogenannte "Senior Political Committee - Reinforced" (SPCR) unter der Leitung des Assistant Secretary General for Political Affairs mit der Ausarbeitung der Studie zu befassen hat. Dieses Gremium sollte die unterschiedlichen nationalen Positionen zu diesem Thema zusammentragen, diskutieren und zu einem gemeinsamen Papier zusammenfassen. Dabei sollten konkrete Probleme, wie etwa die möglichen militärischen Beiträge der Neumitglieder zu den NATO-Strukturen, Fragen der Standardisierung der Ausrüstungen, der Integration in Kommandoarrangements oder der budgetären Implikationen einbezogen werden. Auf der NATO-Frühjahrstagung im Mai 1995 sollte dann ein erster Sachstandsbericht vorliegen. Die Mitglieder von PfP werden im Herbst 1995, vor der offiziellen Präsentation auf der Brüsseler Herbsttagung, über die Ergebnisse der Studie informiert.

²⁶ Vgl. zu den folgenden Ausführungen das Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 1.12.1994, BPA Bulletin, Nr. 114 vom 9.12.1994.

²⁷ Diese Vorgehensweise ging auf eine Initiative der USA zurück, die diese der NATO in Form eines "Non Papers" übermittelt hatte. Darin hatten die Vereinigten Staaten vorgeschlagen, sich zunächst dem "how and why" in Form einer Studie zu widmen, um darauf aufbauend dann das "who and when" zu erörtern. Kritiker einer vorschnellen Erweiterung merkten an, die wenig schlüssige Denkweise der USA zeige sich bereits in der Reihenfolge der zu klärenden Fragen "how and why". Eigentlich müsse zuerst das "Warum" und dann das "Wie" erörtert werden.

Wenn auch weithin begrüßt wurde, daß die NATO sich nun gründlich mit den Implikationen einer Aufnahme neuer Mitgliedstaaten auseinandersetzt, so wurde doch häufig bemängelt, daß dies erst geschehe *nachdem* bereits politische Fakten durch die vielfachen Erweiterungszusagen der vergangenen Monate geschaffen worden sind.²⁸ Auch von deutscher Seite war unmittelbar vor Beginn der Dezembertagung Kritik an dem amerikanischen Vorgehen in der Erweiterungsfrage geübt worden. Der deutsche NATO-Botschafter, Hermann von Richthofen, beklagte in einem Fernschreiben an die deutsche Bundesregierung, daß die USA ihre Ostpolitik "einseitig verändert" hätten. Dadurch, und durch das unkoordinierte Vorgehen der Vereinigten Staaten in der Erweiterungsfrage werde "die Kohäsion des Bündnisses strapaziert", woraus sich letztlich ein "Pyrrhus-Sieg für die Allianz" ergeben könnte.²⁹

In den Folgemonaten zeigte sich aber eine erneute Akzentverschiebung in der amerikanischen Administration, die von den Verbündeten aufmerksam registriert wurde. Waren die allianzinternen Beratungen vor und unmittelbar nach der Dezembertagung von einem starken "pushen" von amerikanischer Seite gekennzeichnet, das Teilnehmer von einer Situation des "fünfzehn gegen einen" sprechen ließ, schwächte sich der Druck der USA in der Erweiterungsfrage nach dem Treffen von Außenminister Christopher mit seinem russischen Amtskollegen Kossyrew am 18. Januar 1995 0spürbar ab. Offensichtlich war die amerikanische Administration von der Entschiedenheit und Dauer der russischen Opposition überrascht worden. Diese erneute Positionsveränderung der U.S-Regierung zeigte sich auch in den Ausführungen des noch vor wenigen Wochen außerordentlich optimistischen Richard Holbrooke. In einem Beitrag für die Zeitschrift "Foreign Affairs" stellte er klar, daß es weder Zeitpläne noch Kandidatenlisten für die NATO-Mitgliedschaft gäbe. Auch verwies er auf die Ratifikationsproblematik im amerikanischen Kongreß und relativierte damit das amerikanische Drängen in der Erweiterungsfrage.³⁰

Parallel zu dieser vorsichtigen Rückwärtsentwicklung der Clinton-Administration betonten prominente Vertreter der Republikaner immer stärker ihre Unterstützung der NATO-Osterweiterung. Zwar hat es unter den republikanischen

²⁸ Vgl. Feldmeyer, Karl: Die NATO ist ratlos, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.12.1994.

²⁹ Auszüge des Fernschreibens sind abgedruckt in: Süddeutsche Zeitung vom 1.12.1994.

³⁰ Vgl. Holbrooke, Richard C.: America, A European Power, in: Foreign Affairs, March/April 1995, S. 38.

Kongreßabgeordneten bereits seit 1993 gewichtige Stimmen für eine rasche Aufnahme von MOE-Staaten in das Bündnis gegeben. Mit dem überaus deutlichen Wahlsieg der Republikaner bei den Kongreßwahlen im November 1994 gewannen diese Stimmen aber erheblich an Einfluß. Das galt umso mehr, als das neue republikanische Aktionsprogramm *Contract With America*, das auch eine klare Aussage für die NATO-Erweiterung enthielt, seit Anfang 1995 immer stärker in das Zentrum der politischen Diskussion in den USA rückte. Anfang April 1995 gewannen die Republikaner ein Votum in dem von ihnen dominierten House of Representatives, welches sich mit 241 gegen 181 Stimmen für die Aufnahme der Visegrad-Staaten in die NATO aussprach. Bemerkenswert ist dabei, daß die politische Grundausrichtung der Republikaner - wie ebenfalls im *Contract with America* festgehalten - von dem Gedanken des *America first* dominiert wird und auf eine Einschränkung der externen Verpflichtungen der USA zugunsten der Konzentration auf die inneren Probleme des Landes ausgerichtet ist. Mithin spielen die Belange anderer Länder, wie etwa die Staaten Osteuropas, oder der Gedanke einer globalen Verantwortung der Vereinigten Staaten in diesem Programm nur eine untergeordnete Rolle. Über die Motive für einen derartigen intellektuellen Spagat der Republikaner kann bislang nur spekuliert werden. Die zentrale Triebfeder ist offenbar - neben der auch für die Demokraten wichtige Frage der Wählerstimmen der aus Osteuropa stammenden Amerikaner - der Versuch, Entschlossenheit gegenüber Rußland zu demonstrieren, und sich so von dem vermeintlich "Rußland-freundlichen" Kurs der Clinton-Administration abzugrenzen. Allerdings lassen Vertreter der republikanischen Positionen die zentrale Frage, ob man letztlich auch bereit ist, die mit einer Erweiterung der NATO verbundenen Erweiterung der amerikanischen Bündnisverpflichtungen zu tragen, meist unbeantwortet.

Die aktuelle Diskussion und die nicht immer konsistenten Positionen innerhalb der NATO zur Erweiterungsfrage lassen den Schluß zu, daß es zu einem nicht geringen Teil innenpolitische Gründe sind, welche die jeweiligen Einstellungen bestimmen. Das gilt neben den Vereinigten Staaten auch für andere Schlüsselstaaten des Bündnisses. So hat beispielsweise Frankreich erhebliche Bedenken gegen die Erweiterungen von NATO und EU, sieht es doch durch eine derartige Ostverlagerung seine Rolle als "Gleichgewichtspunkt" in Europa

gefährdet.³¹ Auch befürchtet Frankreich einen wachsenden Einfluß der USA im Bündnis, sind doch die Beitrittskandidaten durchweg zum "Amerika-freundlichen" Lager zu rechnen, die in den Bündnisverpflichtungen der Supermacht USA einen Kernbestandteil ihrer eigenen Sicherheit sehen. Das erklärt die dezidierte französische Kritik im NATO-Rat an raschen Erweiterungskonzepten. Andererseits befürchtet Frankreich, durch eine allzu offensichtliche Opposition gegen die Aufnahme von MOE-Staaten in die NATO seinen Einfluß in Osteuropa zu mindern und diese Klientel gänzlich an Deutschland oder die USA zu verlieren. Großbritannien steht der Übernahme von Schutzverpflichtungen gegenüber osteuropäischen Staaten grundsätzlich skeptisch gegenüber, akzeptiert aber dennoch den engagierten Kurs der USA, wohl auch, um die ohnehin arg ramponierte *Special Relationship* nicht weiter zu belasten.

Die Vermischung innen- und außenpolitischer Beweggründe für die jeweiligen Standpunkte in der Mitgliedschaftsfrage erschwert nicht allein die Konsensfindung im Bündnis, die angesichts der erforderlichen Einstimmigkeit einer Aufnahmeentscheidung zwingend ist. Es ist darüber hinaus auch fraglich, ob die Parlamente der NATO-Staaten einen Erweiterungsbeschluß ihrer Regierungen letztlich auch ratifizieren. Das mag in den Ländern, in denen die Parlamente eine eher schwache Position haben, weniger dramatisch sein, als etwa in den USA. Das Beispiel des nicht ratifizierten SALT-Vertrages über die strategisch-nukleare Abrüstung zeigt aber, daß der amerikanische Kongreß sehr wohl in der Lage ist, von der Regierung ausgehandelte Verträge ungeachtet des politischen und diplomatischen Kollateralschadens zu torpedieren. Seit dem Frühjahr 1995 weist eine steigende Zahl von Erweiterungskritikern in der amerikanischen *Strategic Community* darauf hin, daß der Kongreß einer NATO-Ausweitung nicht zustimmen werde, wenn den Abgeordneten die ganze Breite der Implikationen einer Aufnahme neuer Bündnismitglieder ins Bewußtsein gelange. Eine Entscheidung der NATO für die Aufnahme osteuropäischer Staaten aber, die dann am Widerstand einzelner Parlamente scheitert, hätte politisch geradezu katastrophale Folgen.

³¹ Vgl. Kremp, Herbert: Europas Erweiterung verschiebt das geographische Zentrum, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.2.1995.

3. Kernfragen der Erweiterungsdebatte

Wenn auch der allianzinterne Disput um die Osterweiterung eine ganze Reihe unterschiedlicher Argumente für oder gegen die Aufnahme neuer Mitglieder in das Bündnis gebracht hat,³² so zeigt es sich bei näherer Betrachtung, daß es wenige Kernfragen sind, welche in der Debatte um die Aufnahme neuer Mitglieder dominieren und die immer wieder aufgebracht werden. Hier ist die Schwierigkeit der Auswahl der Beitrittskandidaten ebenso zu nennen, wie die Frage der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einer erweiterten Allianz.³³ Die jüngsten weltpolitischen Entwicklungen haben allerdings zwei Probleme in den Vordergrund gerückt und ihnen eine besondere Dringlichkeit verliehen - nämlich einmal die Frage, welche Konsequenzen eine Osterweiterung auf Rußland haben kann und zum zweiten das Problem der sicherheitspolitischen Commitments des Bündnisses für die Neumitglieder.

3.1 *Der Faktor Rußland*

Rußland ist, wenn auch häufig als "Supermacht im Niedergang" charakterisiert, nach wie vor einer der zentralen Akteure auf weltpolitischer Bühne - nicht zuletzt aufgrund seiner schieren Größe, seiner militärischen Bedeutung und seines Selbstverständnisses. Auch nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums ist Rußland die stärkste konventionelle Militärmacht in Europa und die zweitgrößte Nuklearmacht im globalen Maßstab. Die Frage der künftigen Ausrichtung russischen außenpolitischen Handelns ist damit wohl der wichtigste Unsicherheitsfaktor in den weltpolitischen Entwicklungen des kommenden Jahrzehnts. Für den speziellen Fall der Genese einer europäischen Sicherheitsstruktur und hier wiederum für die Frage der NATO-Erweiterung ergeben sich daraus einige grundlegende Konsequenzen: Zunächst hat die weitere innere Entwicklung Rußlands fundamentale Auswirkungen auf die Überlegungen der NATO hinsichtlich möglicher Erweiterungsschritte. Darüber hinaus ist die Position, welche die entscheidenden politischen Kräfte Rußlands in

³² Eine recht ausführliche Auflistung der gängigen Pro- und Kontra-Argumente finden sich in dem Bericht der North Atlantic Assembly, Defence and Security Committee, Working Group on NATO Enlargement, *The Enlargement of the Alliance*, Brüssel, November 1994, S. 2f.

³³ Vgl. Kamp, Karl-Heinz: *The Folly of Rapid NATO Expansion*, in: *Foreign Policy*, Spring 1995, S. 116; Feldmeyer, Karl: *Fragen der NATO-Erweiterung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.4.1995.

der Erweiterungsfrage einnehmen, ebenfalls von großer Bedeutung. Beide Faktoren beeinflussen einander in hohem Maß, können sich aber in unterschiedlicher Richtung entwickeln.

Hinsichtlich der künftigen inneren Entwicklung Rußlands ist die Lage in einer Weise offen, die bestenfalls das Auflisten möglicher und wahrscheinlicher Szenarien zuläßt. Ein mögliches Szenario wäre eine Fortsetzung des derzeitigen instabilen und unprognostizierbaren Zustandes, in dem eine zerstrittene politische Führung (möglicherweise, aber nicht notwendig unter Präsident Jelzin) den Reformprozeß langsam fortführt, aber immer wieder von Rückschlägen geplagt wird. Eine zweite Option wäre eine Entwicklung ähnlich der in der Weimarer Republik, die von einem langsamen Gleiten in den Autoritarismus gekennzeichnet wäre. Vorstellbar wäre auch die Ausprägung eines national-konservativen oder eines radikal-nationalistischen Regimes, wobei ersteres gemäßigt wäre, letzteres hingegen in aggressiver Weise versuchen würde benachbarte Regionen, wie etwa das Baltikum, wieder in die eigene Einflußsphäre zu bringen. Letztlich ist eine weiterer Zerfall Rußlands und eine Fragmentierung in regionale Entscheidungszentren denkbar, mit allen Gefahren, die eine solche Entwicklung etwa im Kernwaffenbereich mit sich bringen würde.³⁴ Das Problem in der Mehrzahl dieser Szenarien ist allerdings, daß Rußland aus westlicher Sicht immer mehrere Dimensionen gleichzeitig vereinigen wird: der Westen wird in Rußland immer einen Kooperationspartner in Einzelfragen sehen müssen, nicht zuletzt aufgrund Rußlands Status in den Vereinten Nationen oder dem westlichen Interesse an der Sicherung der russischen Nuklearwaffen; gleichzeitig dürfte Rußland noch für lange Zeit ein Problemstaat sein, ständig bedroht von anarchischen Entwicklungen und ökonomischem Niedergang; letztlich wird Rußland noch für eine lange Zeit als ein potentieller Bedrohungsfaktor gesehen werden, zunächst primär von den unmittelbaren Nachbarn aber damit mittelbar auch durch den Westen selbst.³⁵ Abgesehen von all diesen Imponderabilien ist die zentrale Frage, ob die künftige Entwicklung Rußlands *überhaupt* extern beeinflussbar, das heißt durch bestimmte Handlungen westlicher Staaten positiv oder negativ veränderbar ist, derzeit äußerst umstritten.

³⁴ Diese Unterscheidung in fünf möglichen Szenarien geht auf Stephen Larrabee zurück.

³⁵ Hier hat es sich die Bezeichnung "Residualbedrohung" eingebürgert.

Im Gegensatz zu dieser instabilen und nur schwer vorhersagbaren inneren Lage Rußlands ist aber die innerrussische Meinungsbildung zur Frage einer Ausdehnung der NATO nach Osten von einer bemerkenswerten Übereinstimmung gekennzeichnet. Nach Ansicht der überwiegenden Mehrheit der politischen und militärischen Entscheidungsträger in Rußland würde eine Osterweiterung des Westlichen Bündnisses das Kräftegleichgewicht in Europa entscheidend verändern, da die NATO nach wie vor als ein Militärbündnis gesehen wird, für das es nach dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung des Warschauer Paktes kein überzeugendes Rational mehr gebe.³⁶ Eine Annäherung des NATO-Territoriums an Rußland widerspricht dem von prominenten Stellen formulierten russischen Interesse, einen möglichst großen Abstand zwischen der NATO und dem russischen Staatsgebiet zu wahren.³⁷ Sie widerspricht aus russischer Perspektive auch dem Arrangement, welches in den 2+4 Gesprächen über die deutsche Einheit bezüglich der NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands erzielt worden war. Im russischen Verständnis gingen die Zugeständnisse Rußlands gegenüber dem geeinten Deutschland von der Annahme aus, daß mit der Einbeziehung der ehemaligen DDR in das Bündnisgebiet eine weitere Osterweiterung der NATO unterbunden werden könnte. Andernfalls hätte Rußland vermutlich an seiner Forderung nach einem neutralen Gesamtdeutschland festgehalten, um so einen Puffer zwischen der NATO und dem ehemaligen Warschauer Pakt zu schaffen.³⁸

Auch die Unterzeichnung des PfP-Rahmendokumentes durch Außenminister Andrej Kossyrew im Juni 1994 hat der überaus breiten Ablehnungsfront gegenüber einer Osterweiterung keinen Abbruch getan. Dabei beließen es russische Entscheidungsträger nicht allein bei verbaler Kritik, sondern setzten auch überaus deutliche diplomatische Signale sowohl an die NATO als auch an potentielle Beitrittskandidaten. Anfang November 1994 ließ Außenminister

³⁶ Kommentar, Radio Moskau, in: Bundespresseamt, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland vom 19.9.1994.

³⁷ Sergei Karaganow spricht in diesem Zusammenhang von einer Zone von 1500 Kilometern, die gewahrt werden müßte. Vgl. Dempsey, Judy: NATO Warned Over Eastward Expansion, in: Financial Times vom 24.1.1995.

³⁸ Pressemeldungen zufolge haben die USA im Februar 1990 im Rahmen der 2+4-Verhandlungen dem damaligen sowjetischen Präsidenten Gorbatschow mehrfach zugesichert, daß die "Erweiterung" der NATO um das Territorium der DDR als ein einmaliger Akt zu verstehen sei und man sich weiteren NATO-Ausweitungen widersetzen werde. Vgl. Gorbatschow angeblich Nicht-Erweiterung der NATO zugesagt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.5.1995.

Kossyrew den beigeordneten NATO-Generalsekretär für politische Fragen, Gebhard von Moltke, bei dessen Besuch in Moskau wissen, daß Rußland eine rasche Osterweiterung als einen unfreundlichen Schritt werten würde, der harte Reaktionen zur Folge haben werde.³⁹ Anfang Dezember 1994 kam es zu einem Eklat bei dem NATO-Besuch des russischen Außenminister in Brüssel, als dieser sich plötzlich weigerte, das bereits ausgehandelte individuelle Partnerschaftsprogramm im Rahmen von PfP zu unterzeichnen. Anlaß für diesen brüskten Schritt Kossyrews war das Abschlußkommuniqué der NATO-Herbsttagung, welches in diesen Tagen in Brüssel erarbeitet wurde. Kossyrew kritisierte, nach Rücksprache mit Präsident Jelzin, daß aus diesem Dokument die Absichten der NATO in der Erweiterungsfrage nicht klar erkennbar seien, und daß der langfristige PfP-Kurs womöglich durch rasche Aufnahmeschritte abgelöst würde. Auch ließe sich, nach Ansicht Kossyrews, aus der Entscheidung der NATO, bereits 1995 Kriterien für ihre Erweiterung auszuarbeiten, ein Zeitplan für eine Osterweiterung erkennen, obgleich man vorgebe, keine Zeitpläne für die Aufnahme der MOE-Staaten zu haben.⁴⁰ Wenn auch NATO-Generalsekretär Willy Claes sowie die Mehrheit der in Brüssel anwesenden Außenminister den Vorfall in seiner Bedeutung abzuschwächen versuchten, verfehlte er dennoch seine Wirkung nicht.⁴¹ Nur wenige Tage später auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Budapest wurde die russische Kritik an jeglichen Erweiterungsplänen erneut in spektakulärer Weise deutlich. Präsident Jelzin erklärte in seiner Rede die Osterweiterung für unannehmbar, sah in der NATO nach wie vor ein Instrument des Kalten Krieges und warnte vor einem "Kalten Frieden" der nun ausbrechen könne.

³⁹ So eine Meldung der Nachrichtenagentur Interfax vom 3.11.1994.

⁴⁰ Dabei kann das Kommuniqué selbst wohl kaum den Zorn des Ministers erregt haben, spiegelt doch der NATO-Beschluß einer einjährigen "Denkpause" eher den Dissens in der NATO wieder, als daß sich daraus ein unbändiger Wille zur Erweiterung ableiten ließe. Auch war die russische Seite im Voraus über den Inhalt des Dokumentes informiert worden. Allerdings hatten die USA Sondersonderungen mit Polen geführt. Vgl. Kremp, Herbert: Ist Rußland noch der Partner des Westens?, in: Die Welt vom 3.12.1994.

⁴¹ Nach Ansicht von Beobachtern war der brüske Schritt des russischen Außenministers nicht zuletzt für das heimische Auditorium bestimmt, um so gegenüber Kritikern im eigenen Land Durchsetzungskraft zu dokumentieren. Es muß aber im Nachhinein gefragt werden, ob es von Seiten des Westens diplomatisch sonderlich geschickt war, den Außenminister des Landes, welches die Osterweiterung am striktesten ablehnt, zur gleichen Zeit zur Vertragsunterzeichnung nach Brüssel zu laden, in der die NATO ihrem eigenen Bekunden nach über weitere Schritte hin zur Aufnahme neuer Mitglieder berät. Wenn es dem russischen Außenminister daran lag, einerseits ein deutliches Zeichen zu setzen, andererseits aber die Kooperation mit der NATO nicht aufzukündigen, so war sein Schritt zumindest aus seiner Sicht folgerichtig.

Seit Anfang 1995 haben sich die Töne der russischen Führung zur Osterweiterung noch spürbar verschärft. Dabei kamen die deutlichsten Warnungen von Seiten russischer Militärs, von denen einige Vertreter sich sogar in düstere Kriegsdrohungen verstiegen.⁴² Neben derart obskuren Prophezeiungen wurden auch sehr konkrete Gegenmaßnahmen von russischer Seite im Falle einer Ausdehnung der NATO angekündigt. Im Februar 1995 übermittelte die russische Regierung der Nordatlantischen Versammlung in Brüssel ein Dokument mit russischen Einwänden gegen die Osterweiterung, in dem auch die weitere Berechtigung des Vertrages über die konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) infrage gestellt wurde. Anfang April machte Verteidigungsminister Pawel Gratschow die Drohung, den KSE-Vertrag zu kündigen, nach seinen Gesprächen mit seinem amerikanischen Amtskollegen William Perry publik. Desweiteren kündigte Gratschow die Verlegung russischer Streitkräfte in Spannungsgebiete und eine engere militärische Zusammenarbeit im Rahmen der GUS an. Wladimir Schumejko, der Vorsitzende des Föderationsrates, ergänzte, daß sich eine Aufnahme von MOE-Staaten in die NATO negativ auf den Ratifizierungsprozeß des strategisch-nuklearen Abrüstungsabkommens (START II) auswirken würde.⁴³

Die Schärfe der russischen Kommentare wurde nicht allein bei den NATO-Partnern und den Visegrad-Staaten sehr aufmerksam registriert, sie verfehlte ihre Wirkung auch auf Staaten wie die Ukraine nicht. Dort fürchtete man, daß eine Ausweitung der NATO ein neues Konfrontationssystem in Europa zur Folge haben könnte, in dem die Ukraine die Funktion einer Pufferzone haben würde.

Angesichts dieser deutlichen Handlungen und Worte ergeben sich für die westlichen Kritiker einer zu raschen Ausdehnung der NATO zwei grundlegende Befürchtungen. Einmal können diesbezügliche Schritte die Kooperationsbereitschaft der derzeitigen Führung in Moskau zunichte machen. In einem solchen Fall stünde die NATO vor dem Problem, abwägen zu müssen, ob der "Nutzen" einer Eingliederung von MOE-Staaten den "Schaden" einer unkooperativ und womöglich konfrontativ agierenden Moskauer Führung überwiegt. Zum zweiten könnte eine Antagonisierung Rußlands durch eine NATO-

⁴² Der in Rußland sehr populäre Kommandeur der 14. Armee, die in Moldawien stationiert ist, General Alexander Lebed, sagte im Gespräch mit einer tschechischen Zeitung, daß eine Erweiterung der NATO den Dritten Weltkrieg auslösen würde. Vgl. Russischer General: NATO-Erweiterung führt zum Krieg, in: Die Welt vom 13.4.1994.

⁴³ Vgl. Moskau droht der NATO mit Gegenmaßnahmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4.4.1995.

Erweiterung die derzeitige Führung, die trotz allem noch als Garant für eine hinlängliche innere Stabilität gilt, entscheidend schwächen, und die Machtübernahme extremer Kräfte beschleunigen. Die Folge wäre eine weitere Destabilisierung Rußlands, die etwa in Anbetracht der gewaltigen konventionellen und nuklearen Waffenpotentiale im Land fatale Folgen haben könnte. Allerdings ist das Argument von der notwendigen Rücksichtnahme auf die innere Lage in Rußland nicht unproblematisch, da es vermutlich immer eine mehr oder minder lautstarke Opposition in Rußland gibt, die sich gegen die Vorstellungen der NATO wendet. Würde diesem Faktor immer Rechnung getragen, so wäre das Westliche Bündnis in seinen Handlungsmöglichkeiten bis hin zur Selbstlähmung behindert. Auch steht nach wie vor die bereits erwähnte Frage im Raum, ob westliches Handeln die innenpolitische Entwicklung in Rußland überhaupt zu beeinflussen vermag.

Allerdings zeigen sich neben der Fundamentalopposition der Mehrheit der russischen Führung auch differenziertere Bewertungen und Kompromißmöglichkeiten, insbesondere mit Blick auf die Auswahl der Erweiterungskandidaten und hinsichtlich der Zeitachse des Erweiterungsprozesses. Zum einen sind offenbar die Widerstände Rußlands gegen den Beitritt bestimmter Staaten - etwa Ungarn oder Slowakei - geringer als gegenüber einer NATO-Mitgliedschaft des strategisch ungleich bedeutsameren Polens.⁴⁴ Zum anderen fällt, wie oben angeführt, die russische Kritik gegenüber Erweiterungskonzepten, die längere Zeiträume vorsehen, deutlich geringer aus, als gegenüber einer raschen Ausdehnung der NATO nach Osten.⁴⁵ Damit liegt die Aufgabe der NATO nicht allein in der Entscheidungsfindung für oder gegen die Aufnahme bestimmter Staaten, sondern insbesondere in dem Management des Erweiterungsprozesses gegenüber Rußland.

Bislang fehlt es nicht an Überlegungen und Konzepten, wie die russischen Bedenken hinsichtlich der geplanten Anbindung mittel- und osteuropäischer Staaten an westliche Sicherheitsinstitutionen begegnet werden kann. Die NATO selbst hat zu diesem Zweck bereits Rußland durch das Angebot eines "erweiterten

⁴⁴ Vgl. Frank, Michael: Für die Ungarn frißt der russische Bär Kreide, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.3.1995.

⁴⁵ Diese Einschätzung findet sich auch unter den Vertretern der Länder, die möglichst rasch in das Bündnis aufgenommen werden wollen. Vgl. Meciar: Wir wollen in die NATO, in: Süddeutsche Zeitung vom 24.3.1995.

Dialoges" einen gewissen Sonderstatus eingeräumt. Darüber hinaus versucht die NATO durch eine intensive Informationspolitik russische Bedenken hinsichtlich der Absichten und Ziele der Atlantischen Allianz zu zerstreuen.⁴⁶

Über diesen Ansatz hinaus gibt es eine ganze Reihe von Vorstellungen, wie die künftige sicherheitspolitische Einbindung Rußlands organisiert werden kann. Sie reichen von dem recht allgemeinen Vorschlag eines Sicherheitsvertrages mit Rußland, in dem der Rahmen für feste Konsultationen festgelegt werden kann,⁴⁷ bis hin zu spezifischen Konzepten einer institutionellen Einbindung Rußlands in westliche Sicherheitsarrangements. So wurde angeregt, Rußland in regelmäßige Konsultationen in den zentralen NATO-Gremien einzubeziehen. Hier wären wöchentliche Treffen mit russischen Vertretern im Rahmen des Nordatlantikrates (North Atlantic Council = NAC), des Verteidigungs-Planungsausschusses (Defense Planning Committee = DPC) und der Nuklearen Planungsgruppe (Nuclear Planning Group = NPG) denkbar.⁴⁸ Diese sollten allerdings nicht im "16 + 1"-Rahmen (d. h. sechzehn NATO-Staaten stehen Rußland gegenüber) organisiert werden. Stattdessen sollten die russischen Vertreter mit einer "NATO-Troika" konferieren, die aus dem permanenten Mitglied USA und zwei rotierenden Mitgliedern (eines aus dem Kreis der kleinen NATO-Staaten) gebildet wird.⁴⁹ Von russischer Seite ist der Gedanke einer vertraglich geregelten Kooperation aufgegriffen worden, allerdings auf der Basis der Gleichrangigkeit ("eins plus eins") und nicht nach der "16 + 1-Formel" oder dem Troika-Prinzip.⁵⁰ Noch weitergehende Vorschläge sehen die Schaffung völlig neuer Institutionen vor. Ausgehend von der Prämisse, daß Rußland in keiner der vorhandenen europäischen Strukturen einen Platz findet, müßte die neue Organisation eines "Rußland-NATO-Forums" zur ständigen Beratung und Information geschaffen

⁴⁶ Am 12. Oktober 1994 stimmte der NATO-Rat dem Aufbau eines Informationsbüros in Moskau zu, welches die politischen Eliten des Landes, etwa Mitglieder der Streitkräfte oder der Duma, gezielt mit Informationen versorgen soll. Die zunächst kleine Einheit wurde für eine Anlaufzeit im Gebäude der französischen Botschaft in Moskau untergebracht. Vgl. Atlantic News vom 14.10.1994.

⁴⁷ Vgl. Kissinger, Henry: A NATO That Won't Ruffle Russia's Security Feathers, in: Los Angeles Times vom 18.12.1994.

⁴⁸ Vgl. Asmus, Ronald/Kugler, Richard/Larrabee, Stephen: NATO Expansion: the Next Steps, Rand Corporation, Santa Monica 1994, S. 25.

⁴⁹ Dieses Konzept wurde von Robert D. Blackwill entwickelt.

⁵⁰ Vgl. Dawydow, Juriji: Rußland und die Erweiterung der NATO, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.4.1995.

werden. Dieses Gebilde müßte mit einem Generalsekretär ausgestattet sein und über Militärausschüsse, Botschafter und Ministerräte verfügen.⁵¹

Mittlerweile ist die Idee eines Vertrages mit Rußland auch von Vertretern der NATO-Regierungen aufgenommen worden. Ende Januar 1995 sprach der damalige französische Außenminister Juppé erstmals von der Wünschbarkeit eines solchen Vertragswerkes und erhielt dabei die Unterstützung des britischen Verteidigungsminister Rifkind. Bundesverteidigungsminister Rühle griff den Vertragsgedanken erstmals Mitte Februar 1995 vor dem Verteidigungsausschuß in Bonn auf und stellte ein entsprechendes Abkommen über eine "strategische Partnerschaft" mit Rußland in Aussicht.

Nach wie vor ist aber unklar, was genau ein derartiger Vertrag enthalten soll. In jedem Fall müßte der Russischen Föderation die Garantie gegeben werden, daß die NATO keinerlei aggressive Absichten hegt. Darüber hinaus müßte ein Rahmen für enge Konsultationen festgelegt und die Beteiligung Rußlands an der Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsordnung sichergestellt werden. Weitere Schritte zu konkretisieren ist aber umso schwieriger, solange unklar ist, wie weit die NATO in östlicher Richtung ausgedehnt werden soll. Wenn etwa die Osterweiterung als ein Vorgang verstanden wird, dessen Ende offen ist und der in der Perspektive die NATO-Mitgliedschaft ganz Osteuropas, einschließlich Weißrußlands oder der Ukraine als Option beinhaltet, dürfte die vertragliche Kodifizierung einer strategischen Partnerschaft mit Rußland äußerst schwierig sein. Ein derartiges Vorgehen müßte aus der Sicht Rußlands geradezu zwangsläufig als ein "strategisches Besetzen frei gewordener Räume" verstanden werden. Ist es für Rußland offensichtlich schon schwierig genug, die Erweiterung der NATO um einige osteuropäische Länder zu akzeptieren, so dürfte die Perspektive einer auf breiter Front bis an die Westgrenze des russischen Territoriums heranreichende NATO als völlig unannehmbar gesehen werden.

Inzwischen plädieren Stimmen für eine klare und vor allem offen ausgesprochene Begrenzung der NATO-Erweiterung auf einige wenige Staaten, um so der Mitgliedschaftsfrage die Expansionsdynamik zu nehmen und damit für Moskau kalkulierbarer zu machen.⁵² Nur ein solch deutliches Signal der

⁵¹ Vgl. Bertram, Christoph: Kein Platz für Rußland, in: Die Zeit vom 8.12.1994.

⁵² Vgl. Rühl, Lothar: Erweiterung und Abgrenzung, in: Die Welt vom 27.3.1995.

Selbstbeschränkung der NATO wäre in der Lage, die russischen Bedenken dauerhaft zu zerstreuen. Daneben wäre eine derartige Begrenzung auch aus strategischen Erwägungen notwendig, würde die NATO doch andernfalls den Anspruch erheben den gesamten Raum westlich der Grenzen Rußlands stabilisieren zu wollen.

Ein derartiger Abgrenzungsgedanke zieht aber sogleich den in der Erweiterungsdebatte häufig aufgeworfenen Vorwurf einer demonstrativen Ausgrenzung von MOE-Staaten nach sich, aus der dann die erneute Teilung des Kontinentes in Einflußsphären erfolgen würde. Es muß in diesem Zusammenhang aber gefragt werden, ob die in westlicher politischer Rhetorik verbreiteten Slogans des "Einbeziehens ohne auszugrenzen" oder des "Stabilitätsexports ohne die Antagonisierung Rußlands" nicht Zielkonflikte darstellen, die nicht in der Formel eines "allen Wohl und niemandem Weh" gelöst werden können. Hier liegt ein wesentlicher Mangel in der bisherigen Debatte um die Erweiterung der NATO. Statt den zu erwartenden Nutzen der jeweiligen Erweiterungsszenarien gegen die möglichen negativen Auswirkungen - etwa im Verhältnis zu Rußland - nüchtern abzuwägen, werden Unvereinbarkeiten meist mit gefälligen Formulierungen überdeckt. Dadurch werden die zu erwartenden Probleme aber eher vertagt, denn gelöst.

Unabhängig von der detaillierten Ausgestaltung einer europäischen Sicherheitsordnung unter der Einbeziehung Rußlands scheinen aber zwei Überlegungen für die weitere Vorgehensweise zentral zu sein:

- Westliche Kooperationsangebote an Rußland sollten nicht allein in Form einer "Entschädigung" für eine Erweiterung der NATO präsentiert werden. Stattdessen ist eine intensive und womöglich formalisierte Beziehung zwischen der NATO und Rußland auch unabhängig von der Erweiterungsfrage unerlässlich. Gerade weil die innere Situation in Rußland derart instabil ist, daß eine Rückkehr zu aggressiven und expansiven Verhaltensmustern nicht ausgeschlossen werden kann, sind enge Konsultationen vonnöten. Sicherlich kann eine solche Einbindung Rußlands allein ein künftiges russisches Wohlverhalten nicht garantieren. Eine der wesentlichen Lehren des Kalten Krieges war allerdings, daß gerade in Zeiten erhöhter Spannungen der Austausch von Informationen eines der wenigen Mittel zum Krisenmanagement und zur Konfliktverhütung gewesen ist. Das gilt auch und

gerade, dann wenn sich die westlichen Befürchtungen einer weiteren Destabilisierung Rußlands bewahrheiten sollten.

- Allen Vorstellungen einer schrittweisen Einbindung Rußlands in eine europäische Sicherheitsstruktur gemein ist der große Zeitaufwand, der angesichts der oben dargelegten Schwierigkeiten und Sensibilitäten für den Aufbau eines Kooperationsgeflechts notwendig ist. Dieser Zeitbedarf ist bei allen Überlegungen über den Zeitrahmen einer Erweiterungsentscheidung und der sich anschließenden Implementierung in Rechnung zu stellen. Dies ist einer der wesentlichen Gründe, der gegen Konzepte einer möglichst raschen NATO-Erweiterung spricht.

Angesichts der drängenden Fragen nach dem künftigen Verhältnis zu Rußland wird in der NATO erwogen, ähnlich der Erweiterungsstudie, nun auch eine sogenannte Rußland-Studie zu erstellen. Zwar würden sich mit einem solchen Unterfangen wohl kaum fundamental neue Erkenntnisse hinsichtlich der künftigen Entwicklung Rußlands und der GUS erarbeiten lassen. Es könnte aber dazu dienen, die jeweiligen nationalen Positionen der NATO-Partner in dieser Frage zu eruieren und aufeinander abzustimmen.⁵³

3.2 *Die Frage der sicherheitspolitischen "Commitments"*

Das Problem der Glaubwürdigkeit westlicher Sicherheitsversprechen für osteuropäische Staaten stand vom Anbeginn der Diskussion um die Aufnahme neuer NATO-Mitglieder im Zentrum der Debatte. Während unter den Bedingungen der eindimensionalen Bedrohung durch die Sowjetunion zur Zeit des Ost-West-Konfliktes die Bündnissolidarität im Konfliktfall als gegeben vorausgesetzt worden war, dürfte sich künftig die Konsensfindung innerhalb der NATO über den Bündnisfall gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrages als überaus schwierig erweisen. Das gilt insbesondere mit Blick auf die osteuropäischen Beitrittskandidaten. Anders als in der Vergangenheit wird die Frage, ob die Mehrheit der NATO-Staaten bereit wäre, ihre "Commitments" einzulösen und Streitkräfte etwa in einem militärischen Konflikt an der Ostgrenze eines neuen NATO-Mitgliedes einzusetzen,

⁵³ Kritiker eines solchen Unternehmens wenden allerdings ein, daß der Vorschlag einer Rußland-Studie primär dazu diene, die Zeit bis zu den Präsidentschaftswahlen in Rußland zu überbrücken.

nicht allein von formalen Kriterium des Mitgliedstatus' bestimmt. Stattdessen wird die Bereitschaft der "alten" NATO-Mitglieder zur Bündnissolidarität in hohem Maße von der konkreten Konfliktkonstellation und von der Position Rußlands abhängen.

Durch die jüngsten Entwicklungen in dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien hat diese Fragestellung zumindest eine vordergründige Brisanz erhalten. Zwar kann der Krieg auf dem Balkan nicht als ein Beleg für die mangelnde Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der NATO herangezogen werden, da der NATO als ein System kollektiver Verteidigung keine primäre Verantwortung für die Sicherheit der Balkanrepubliken zukommt. Allerdings sind die indirekten, psychologischen Konsequenzen der Kämpfe im ehemaligen Jugoslawien unverkennbar, zeigt doch die schiere Dauer dieses Konfliktes, daß ein langwieriger Krieg auf dem europäischen Kontinent von den europäischen Mitgliedern der Atlantischen Allianz, ungeachtet gegenteiliger Bekundungen und Absichtserklärungen, sehr wohl hingenommen werden kann, ohne daß ein signifikantes militärisches Eingreifen zur Beendigung des Krieges ernsthaft in Erwägung gezogen wird. Offenbar erzeugt allein der Umstand, daß sich ein Konfliktherd *in* Europa befindet, nicht automatisch eine hinreichende Motivation auf Seiten der Bündnispartner, die betreffende Region als vitales Interessengebiet zu betrachten. Ohne eine derartige Interessendefinition ist aber mit einem militärischen Engagement westlicher Streitkräfte, welches in der Regel mit erheblichen militärischen und politischen Risiken behaftet ist, nicht zu rechnen.

Der Krieg auf dem Balkan ist aber nicht allein ein Indiz für die mangelnde Fähigkeit und Bereitschaft der Europäer Regionen von vitalem Interesse gemeinsam und übereinstimmend zu definieren, sondern läßt darüber hinaus Rückschlüsse auf die Interessenlage der USA zu. Allgemein ist die amerikanische Balkanpolitik von Sprunghaftigkeit und von gegenläufigen Tendenzen gekennzeichnet. Einerseits hatte Präsident Clinton sein Amt mit der festen Absicht angetreten, das amerikanische weltpolitische Engagement zugunsten innenpolitischer Notwendigkeiten zu reduzieren. Zum anderen hatte aber das Drängen der Verbündeten sowie das verbreitete Gefühl der Betroffenheit in der amerikanischen Öffentlichkeit (nicht zuletzt aufgrund des sogenannten "CNN-Faktors", also des Einflusses, den die intensive Berichterstattung der Medien über Krisenregionen auf die Bevölkerungen in den westlichen Industrienationen ausübt) vorübergehend für Signale amerikanischer Entschlossenheit hinsichtlich eines militärischen Engagements auf dem Balkan gesorgt. Mit dem Sieg der Republikaner bei den

amerikanischen Kongreßwahlen im November 1994 haben sich die Gewichte wieder eher in Richtung auf eine Reduzierung externer Commitments verschoben (was zu der bereits erwähnten Inkonsistenz der Republikaner in der Erweiterungsfrage führte). Der Fall Bosnien wird zunehmend als europäischer Regionalkonflikt ohne strategische Implikationen für die USA gesehen, der deshalb ein amerikanisches Engagement nicht erforderlich macht. Zentrales Interesse der USA im Rahmen der NATO sei es hingegen zu verhindern, daß eine einzelne, anti-westlich ausgerichtete Macht eine dominierende Position in Europa einnehmen kann.⁵⁴ In diesem Zusammenhang finden sich auch immer mehr Stimmen, welche auch die Region Mittel- und Osteuropas als nicht im amerikanischen vitalen Interesse liegend betrachten - anders als beispielsweise die Golfregion. Damit stellt sich für diese Kritiker die Osterweiterung der NATO als ein Schritt dar, der nicht allein die Quantität der amerikanischen Commitments vergrößert (obgleich eine Verringerung solcher Verpflichtungen geboten scheint), sondern darüber hinaus Commitments für eine Region bedeutet, denen nicht das Hauptaugenmerk der USA gilt. Damit ist die Glaubwürdigkeit amerikanischer Sicherheitszusagen für Osteuropa auf eine recht unsichere Basis gestellt.⁵⁵

Auch bei den europäischen Schlüsselstaaten der Allianz, wie etwa Deutschland, lassen sich Ambivalenzen hinsichtlich künftiger Bündnispflichten ausmachen. So hat eine Umfrage der Rand-Corporation und der Friedrich-Naumann-Stiftung in Deutschland ergeben, daß zwar 48 Prozent der Befragten die Vollmitgliedschaft Polens wünschten, daß aber nur 25 Prozent in Krisenfall bereit wären, Polens Sicherheit militärisch zu verteidigen.⁵⁶ Allerdings sind derartige Zahlen nur sehr begrenzt aussagefähig, würde doch vermutlich eine ähnliche Umfrage, in der nach der Bereitschaft der Bundesbürger zur militärischen Verteidigung eines NATO-Staates wie etwa Griechenland gefragt würde, eine ebenfalls geringe Bereitwilligkeit auf seiten der Befragten ergeben.⁵⁷ Jedoch zeigt eine derartige Zwiespältigkeit, daß die Implikationen einer Erweiterung des Atlantischen Bündnisses noch nicht auf breiter Basis erkannt worden sind. Ein wesentlicher

⁵⁴ Vgl. Don't Let Bosnia Destroy NATO, Backgrounder Nr. 1012, Heritage Foundation, Washington D.C. vom 28.12.1994.

⁵⁵ Bezeichnend ist hier ein amerikanischer Kommentar: "I would bet serious money that of the members of Congress who voted to bring Slovakia into NATO, there are not 10 who could name its capital, or the countries that border it." Friedman, Thomas L.: Are They Ready, Then, to Fight for Bratislava?, in: International Herald Tribune vom 10.4.1995.

⁵⁶ Vgl. Pressemitteilung Nr. 4/95 der Friedrich-Naumann-Stiftung vom 6.2.1995.

⁵⁷ In diesem Zusammenhang sei an die Debatte in Deutschland um die Entsendung deutscher Soldaten in die Türkei während des Zweiten Golfkrieges erinnert.

Grund hierfür ist, daß es bislang noch in keinem NATO-Mitgliedsland eine ernsthafte öffentliche Debatte gegeben hat, die der Tragweite des Themas entspricht. Wenn die möglichen Auswirkungen einer NATO-Osterweiterung plötzlich, etwa im Rahmen der bereits erwähnten Ratifizierung eines entsprechenden Beschlusses, in der Öffentlichkeit realisiert werden, könnte dies zu breiter Kritik und Ablehnung führen.⁵⁸

Ebenfalls von Bedeutung ist die Frage, wie die Bündnisgarantien gegenüber osteuropäischen Neumitgliedern militärisch implementiert werden sollen. Hier geht es primär um das Problem der NATO-Truppenpräsenz in Osteuropa.

Grundsätzlich ist eine Stationierung von NATO-Streitkräften auf dem Territorium neu aufgenommenen Mitglieder zur Implementierung der Bündnisgarantien nicht erforderlich. Allerdings gibt es unter den potentiellen Beitrittskandidaten sehr wohl Stimmen, die einer Stationierung westlicher - und vorzugsweise amerikanischer - Streitkräfte auf ihrem Territorium positiv gegenüberstehen, und eine solche Maßnahme nach ihrer Aufnahme in das Bündnis sogar offensiv fordern könnten. Selbst die Stationierung von Atomwaffen als sichtbares Zeichen für die amerikanische Nukleargarantie wird durchaus in Betracht gezogen.⁵⁹

Demgegenüber schält sich in den NATO-Mitgliedstaaten zunehmend ein Konsens gegen eine Präsenz westlicher NATO-Streitkräfte auf osteuropäischem Boden heraus - nicht zuletzt um die Aufnahme von MOE-Staaten für Rußland erträglicher zu machen. Im Rahmen der Überlegungen zu einem möglichen Vertrag mit Rußland wird überdies erwogen, daß sich die NATO zu einem Stationierungsverzicht formell verpflichtet. Allerdings hätte eine derartige Entscheidung - ob faktisch oder vertraglich kodifiziert - mögliche Auswirkungen in zweifacher Richtung: einmal mit Blick auf die neuen NATO-Partner, zum anderen aber auch auf die Stationierungsfrage in den westlichen Bündnisstaaten.

In den neu aufgenommenen MOE-Staaten könnte ein durch die NATO verkündeter Stationierungsverzicht die Frage nach der Glaubwürdigkeit westlicher Bündnisgarantien zumindest aufwerfen. Ungeachtet der militärischen nicht-

⁵⁸ Vgl. Whitney, Craig R.: In NATO Debate, the Missing Factor, in: International Herald Tribune vom 13.2.1995.

⁵⁹ Der tschechische Präsident Vaclav Havel erklärte in einem Interview: "Wenn den Tschechen in der Vergangenheit die gegen demokratische Staaten gerichteten sowjetischen Raketen nichts ausgemacht haben, gibt es keinen Grund, warum sie etwas gegen die Raketen demokratischer Staaten haben sollten, die gegen eine mögliche Bedrohung der Demokratie gerichtet sind." Bundespresseamt, Fernseh-/Hörfunkspiegel vom 11.4.1995.

Notwendigkeit der Truppenstationierung könnten Zweifel an der Verlässlichkeit der NATO-Schutzversprechungen mit dem Argument erhoben werden, die NATO würde von einer Truppenstationierung absehen, um so möglichen Bedenken genau der Macht zu begegnen, welche von den neuen NATO-Partnern als potentielle Bedrohung gesehen wird.⁶⁰ Daß dies in Osteuropa so wahrgenommen wird, zeigen Kommentare in den dortigen Medien, die eine nicht durch Truppenstationierungen unterfütterte Sicherheitsgarantie der NATO mit den Beistandsversprechen Großbritanniens und Frankreichs im Jahr 1939 vergleichen.⁶¹ Eine solche Diskussion, die in der offiziellen Forderung eines Neumitgliedes nach NATO-Truppenpräsenz gipfeln könnte, würde die NATO vermutlich in Zugzwang bringen, eine Truppenstationierung zumindest zu erwägen.

Darüber hinaus kann die Frage der Stationierung von NATO-Streitkräften in Osteuropa auch gravierende Auswirkungen auf die künftige Präsenz amerikanischer Truppen in Westeuropa haben. Nach wie vor gilt die Anwesenheit einer signifikanten Zahl amerikanischer Soldaten auf europäischem Boden als ein Eckpfeiler des westlichen Bündnisses und der transatlantischen Beziehungen. Allerdings hatten die amerikanischen Administrationen in der Vergangenheit ihr Festhalten an der Truppenpräsenz der USA in Europa immer gegen mehr oder minder starke Widerstände im eigenen Land durchsetzen müssen. Es ist zu vermuten, daß die inneramerikanische Opposition gegen die vermeintlich kostspielige Überseepräsenz angesichts leerer Kassen und völlig veränderter Bedrohungsperzeption weiter zunehmen dürfte. Würden in dem potentiell instabilen Osteuropa keine U.S.-Truppen stationiert, würde sich in den USA der Druck auf den Abzug (oder Teilabzug) amerikanischer Streitkräfte aus Westeuropa noch verstärken. Inneramerikanische Gegner der Überseestationierung könnten und würden argumentieren, daß, wenn es möglich ist, die Sicherheit und die Stabilität Osteuropas ohne die unmittelbare Anwesenheit amerikanischer Soldaten zu gewährleisten, dies in dem sicherheitspolitisch

⁶⁰ In diesem Zusammenhang wird oft darauf verwiesen, daß auch Norwegen und Dänemark keine NATO-Streitkräfte auf ihrem Territorium stationiert hatten. Dies war allerdings eine Entscheidung der Norweger und Dänen selbst, die von diesen jederzeit hätte widerrufen werden könnten. In dem oben genannten Fall wäre es aber die NATO selbst, die von der Truppenstationierung absehen würde.

⁶¹ So ein Kommentar im polnischen Rundfunk, vgl. Bundespresseamt, Fernseh-/Hörfunkspiegel vom 7.2.1995

stabilen und militärisch nicht bedrohten Westeuropa erst recht machbar sein müßte.

Reflexionen über die Glaubwürdigkeit der Beistandsverpflichtungen innerhalb der NATO weisen aber auch auf ein grundsätzliches Dilemma hin, dessen Bedeutung vielfach noch nicht hinlänglich erkannt wird: nämlich das Problem der zunehmenden Diversifizierung von Sicherheitsinteressen in Europa und den USA. Sowohl der Verteidigungsarm der europäischen Union, als auch die Atlantische Allianz bauen im Grundsatz auf der Idee der kollektiven Verteidigung auf. Diese setzt ein gewisses Maß an Interessenidentität der jeweiligen Bündnispartner voraus, welches in der Vergangenheit durch die globale Bedrohung durch die Sowjetunion und den Warschauer Pakt gewährleistet wurde. Die immer deutlicher spürbaren Schwierigkeiten beider Institutionen, gemeinsame sicherheitspolitische Positionen in konkreten Problemfällen zu formulieren läßt sich auch auf den Verlust der universalen Bedrohung als "externer Förderator" zurückführen.⁶² Gebräuchliche Charakterisierungen, wie etwa "westliche Wertegemeinschaft" oder "gemeinsame Verantwortung" reichen offenbar nicht immer aus, einen tragfähigen Konsens für Krisenmanagement und Konfliktbewältigung zu erzeugen. Die in der Vergangenheit entwickelte Idee der *Interlocking Institutions* hat sich als nicht durchführbar herausgestellt. Auch die Erwartung, die NATO habe als Mandantsnehmer der Vereinten Nationen eine hinlängliche Rechtfertigung für ihr Fortbestehen, hat sich als verfrüht erwiesen. Damit stellt sich nicht zuletzt die Frage, ob Institutionen kollektiver Verteidigung unter den derzeitigen Bedingungen überhaupt aufrecht erhalten werden können und welcher Maßnahmen es zum Erhalt der Kohäsion und Handlungsfähigkeit der NATO bedarf. Das vordringliche Problem ist damit die Evolution der NATO, beziehungsweise die Frage, welche Rolle dem Atlantischen Bündnis künftig zukommen soll. Eine Erweiterung der Allianz nach Osten kann durchaus eine sinnvolle Maßnahme im Rahmen der Fortentwicklung der NATO sein, um damit die sprichwörtliche Identitätskrise der Gemeinschaft überwinden zu helfen. Sie kann aber keinesfalls ein Ersatz für die Reform des Bündnisses sein, wird dadurch doch nicht die Frage beantwortet, *welche Aufgaben* eine erweiterte NATO wahrnehmen soll. Auch kann eine Erweiterung, bei unsachgemäßer - weil übereilter - Umsetzung die unbestrittenen Probleme der Allianz weiter verschärfen.

⁶² Vgl. Kremp, Herbert: Krise im Kern, in: Die Welt vom 19.8.1994.

Folglich muß sich die NATO *vor* einer endgültigen Entscheidung über Beitrittskandidaten und Zeiträume für deren Aufnahme der Frage stellen, wie das Bündnis aussehen soll, in das Staaten aus dem osteuropäischen Raum aufgenommen werden sollen. Hier ist man in den vergangenen Jahren meist über allgemeine und nebulöse Charakterisierungen der NATO als "Stabilitätsanker" und "Fundament transatlantischer Sicherheit" nicht hinausgekommen. In der jüngsten Zeit schälen sich einige allerdings eher kontroverse Gedanken heraus. So lassen amerikanische Vorstellungen ein Interesse an einer globalen Rolle der NATO erkennen. Dem liegt meist die Idee zugrunde, daß nur eine NATO, die beispielsweise in der Lage ist, sich mit den Sicherheitsgefährdungen in der Golfregion auseinanderzusetzen, einen ausreichenden *Payoff* bietet, um das weitere (kostspielige) U.S. Engagement in der Allianz zu rechtfertigen. Derartige Konzepte einer NATO als Instrument im Rahmen der amerikanischen Globalstrategie dürften sich derzeit innerhalb des Bündnisses kaum als konsensfähig erweisen. Mithin könnte der künftige Richtungsstreit um die Rolle der NATO sich als weit schmerzhafter erweisen als die derzeitige Debatte um eine Osterweiterung der Allianz.

4. Optionen für die Erweiterung des Bündnisses

Angesichts der noch offenen Kernfragen in der Erweiterungsproblematik einerseits und der bereits getroffenen Entscheidungen der NATO hinsichtlich der Aufnahme von MOE-Staaten andererseits, sollen im folgenden einige mögliche Optionen für das weitere Vorgehen aufgezeigt und auf ihre Vor- und Nachteile hin untersucht werden. Diese Beschreibung des Optionenspektrums erhebt keinen Anspruch auf Vollzähligkeit, sondern ist eher als Momentaufnahme in einem umfangreichen und notwendigen Klärungsprozess zu verstehen.

In der Frage, wie die "Gegner von Einst" an westliche Sicherheitsstrukturen angebunden werden sollen, sind eine Reihe von Fakten geschaffen worden, welche die grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten der Atlantischen Allianz einschränken. Bisher eingegangene Verpflichtungen und prinzipielle sicherheitspolitische Erwägungen beschneiden zumindest die beiden äußersten Enden des theoretisch denkbaren Optionenspektrums. Das eine Extrem - die Nichtaufnahme neuer Mitglieder in die NATO - ist ungeachtet diesbezüglicher Kommentare in den Editorials der internationalen Tagespresse⁶³ aufgrund der Entscheidungen in der Allianz und der Absichtserklärungen der einzelnen Bündnismitglieder nicht mehr realistisch. Es ist geradezu unvorstellbar, daß die Allianz ihre Erweiterungsentscheidung revidiert und offiziell erklärt, daß es keine Aufnahme neuer Mitglieder in absehbarer Zeit geben werde.⁶⁴ Mithin wird es eine konkrete Entscheidung über die Aufnahme von MOE-Staaten in die NATO in näherer oder weiterer Zukunft geben. Denkbar wäre lediglich, daß Verhandlungen mit beitriftswilligen Staaten von seiten einzelner NATO-Mitglieder absichtsvoll hinausgezögert oder mit immer neuen Forderungen an potentielle Mitglieder belastet würden. Denkbar wäre auch, daß die NATO als Ganzes noch einen längeren Beratungsbedarf über das Erweiterungsproblem anmeldet. Daraus würde sich de facto eine Nichterweiterung der Allianz - zumindest für einen mittelfristigen Zeitraum - ergeben.⁶⁵ Ein solches Vorgehen würde aber, zumindest dann, wenn

⁶³ Vgl. exempl. Iklé, Fred Charles: Why Expanding NATO Eastward Is a Deplorable Idea, in: International Herald Tribune vom 12.1.1995; siehe auch Kupchan, Charles A.: Extending NATO Eastward would be a Grave Error, in: International Herald Tribune vom 30.11.1994.

⁶⁴ Hier ließe sich allerdings einwenden, daß auch die EU der Türkei die Mitgliedschaft in Aussicht gestellt hatte, um diese Entscheidung dann später schrittweise zu revidieren.

⁶⁵ Wie lange Verhandlungen über die NATO-Mitgliedschaft und über die konkrete Ausgestaltung der Bündniszugehörigkeit sein können hat das Beispiel Spaniens gezeigt. Selbst nachdem Spanien im Mai 1982 dem Atlantischen Bündnis beigetreten war, wurde für weitere zehn Jahre über die konkrete militärische Einbeziehung Spaniens verhandelt. Erst im Oktober 1992

es auf die reine Bewahrung des Status quo ausgerichtet wäre, den Interessen der NATO eher zuwiderlaufen, würde doch auf diese Weise versucht, ungeachtet der fundamentalen Veränderungen in Europa am institutionellen Rahmen des Kalten Krieges festzuhalten. Damit würde aber die notwendige Evolution der NATO konterkariert.

Das andere Extrem - das heißt, die rasche Mitgliedschaft für alle beitriftswilligen Staaten - ist ebenfalls abwegig. Zum einen ist die Aufnahme aller Staaten, die einen Beitrittswunsch geäußert haben oder die in das NATO-Partnerschaftskonzept integriert sind, innerhalb des Bündnisses unter keinen Umständen konsensfähig, da dies die Bereitschaft der NATO-Staaten zur Übernahme von Commitments bei weitem übersteigen würde. Auch ist ein großer Teil der PfP-Signatarstaaten derzeit kaum in der Lage, selbst grundlegende Kriterien einer Bündnismitgliedschaft, wie etwa ein gewisser Grad gesellschaftlicher Stabilität oder demokratischer Strukturen, zu erfüllen. Letztlich würde eine derartige Maximalausweitung der NATO ihren Charakter als Organisation kollektiver Verteidigung hin zu einer Organisation kollektiver Sicherheit verändern - ähnlich der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Kollektive Sicherheitsorgane aber, wie etwa die UNO, die per Definition den Anspruch erheben, gegen Friedensbrecher auch innerhalb der Organisation vorgehen zu können, haben in der Vergangenheit nur in wenigen Fällen und unter spezifischen Rahmenbedingungen den in sie gesetzten Anspruch der Friedenssicherung erfüllen können.⁶⁶

Selbst die Option einer Mitgliedschaft Rußlands in der NATO, auch wenn prominente Vertreter der amerikanischen Administration sie nicht grundsätzlich ausschließen wollen, ist bestenfalls politische Rhetorik im Zusammenhang mit der beabsichtigten sicherheitspolitischen Anbindung Rußlands. Angesichts des nach wie vor gegebenen Interesses der USA an einer funktionsfähigen NATO, in der die Vereinigten Staaten eine Führungsposition innehaben, ist es kaum vorstellbar, daß eine amerikanische Administration einen solchen Schritt ernsthaft erwägt. Die Aufnahme eines instabilen und auf dem sehr unsicheren Kurs der Reform befindlichen Rußland, das nach wie vor nukleare Supermacht und größte

wurden die letzten beiden Koordinationsabkommen mit Spanien abgeschlossen und vom NATO Defense Planning Committee gebilligt.

⁶⁶ Vgl. Gillessen, Günther: Kollektive Sicherheit - ade, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.1.1995.

Militärmacht Europas ist, würde diesem Ziel diametral entgegenstehen. Auch würde die NATO-Mitgliedschaft Rußlands die NATO vermutlich eine ihrer immer noch tragenden Grundlagen berauben, nämlich Rückversicherung gegen eine russische Residualbedrohung zu sein. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, daß damit das NATO-Gebiet an China angrenzen würde, was strategisch Implikationen zur Folge hätte, die derzeit noch kaum erfaßt werden können. Letztlich haben die harschen europäischen Reaktionen auf die Presseberichte unmittelbar vor dem russisch-amerikanischen Gipfeltreffen in Mai 1995, denen zufolge Präsident Clinton Rußland die NATO-Mitgliedschaft angeboten haben sollte, gezeigt, daß ein solcher Schritt innerhalb der NATO nicht konsensfähig ist.

Bei realistischer Betrachtung steht somit zur Zeit ein Optionenspektrum zur Verfügung, welches sich zum Zweck der Analyse in drei Kategorien einteilen läßt:

- einmal in Minimalregelungen, die zwar die Perspektive der Bündnismitgliedschaft bewahren, die mit der Erweiterung verbundenen Probleme aber möglichst gering halten wollen;
- zum zweiten in maximalistische Maßnahmen, mit denen einer Gruppe von MOE-Staaten möglichst rasch der Status der Vollmitgliedschaft verliehen werden soll;
- drittens in eine pragmatische, integrative Vorgehensweise, die einen gewissen Zeitbedarf für die notwendigen Anpassungsprozesse innerhalb der Allianz vorsieht.

4.1 Minimalregelungen

In die Kategorie der minimalen Schritte fällt die Idee, den Zeitpunkt der Erweiterung der NATO von der weiteren Entwicklung der strategischen Lage in Europa abhängig zu machen. Angesichts der Tatsache, daß für die Staaten Mittel- und Osteuropas und insbesondere für die Visegrad-Staaten, derzeit keine unmittelbare militärische Bedrohung gegeben ist, entfällt eine der wesentlichen Triebkräfte für eine Aufnahme dieser Staaten in das Westliche Bündnis. Diese wäre allerdings dann erforderlich, wenn Rußland, als die bei weitem stärkste Militärmacht in dieser Region, einen expansionistischen und aggressiven Kurs

einschlagen sollte. Eine NATO-Ausweitung wäre somit erst dann notwendig, wenn Rußland eine Bedrohung für die Staaten östlich des NATO-Gebietes darstellte. Folglich sollte die NATO gegenüber den MOE-Staaten explizit erklären, daß sie neue Mitglieder aufnehmen wird, den Schritt der Erweiterung aber solange nicht vollzieht, wie es die strategischen Umstände nicht erforderlich machen.⁶⁷ Für einen derartigen Akt könnten klare Kriterien festgelegt werden, wie etwa der vollständige Rückzug Rußlands aus dem konventionellen Rüstungskontrollregime in Europa⁶⁸, die Unterbrechung des russischen Denuklearisierungsprozesses oder der Aufbau militärischer Drohpotentiale gegenüber den westlichen Nachbarn. Die Hauptaufgabe im Hinblick auf die Stabilisierung der MOE-Region käme demnach der Europäischen Union zu, da die dortigen Stabilitätsprobleme in hohem Maß auf wirtschaftliche Ursachen zurückgeführt werden können. Dementsprechend müßte die EU so rasch wie möglich neue Mitglieder aufnehmen.

Die Vorteile eines solchen Ansatzes liegen auf der Hand. Zum einen bleibt den MOE-Staaten die Beitrittsperspektive erhalten, während gleichzeitig dem verbreiteten Unbehagen innerhalb der Allianz gegenüber neuen Bündnispflichten Rechnung getragen werden kann. Faktisch würden sich weitere schmerzhaft allianzinterne Auseinandersetzungen über das Für und Wider einer Erweiterung erübrigen. Auch böte die Konditionalität dieses Ansatzes, der die NATO-Ausdehnung an das russische Verhalten bindet, eine Möglichkeit, auf die innere Entwicklung in Rußland Einfluß zu nehmen. Für Rußland wäre ein Anreiz gegeben, gegenüber den westlichen Nachbarn eine stabilitätsorientierte Politik zu betreiben, um so die Ausdehnung des Bündnisses nach Osten zu vermeiden. Andererseits besäße die NATO damit ein Instrument zur Sanktionierung russischen Fehlverhaltens, etwa mit Blick auf die Nichteinhaltung eingegangener Verpflichtungen.

Einige fundamentale Schwierigkeiten sprechen allerdings gegen eine derartige Vorgehensweise. Zum einen hätte eine solche Regelung zur Folge, daß MOE-Staaten später zwar der EU angehören und in der Folge vermutlich auch in die

⁶⁷ Brown, Michael E.: Expand NATO Only When And If the Russians Make It Necessary, in: International Herald Tribune vom 18.1.1995.

⁶⁸ Rußland hat bereits Maßnahmen durchgeführt, die der sogenannten "Flankenregelung" im KSE-Vertrag widersprechen. Dies wird von Rußland mit einer gewissen Berechtigung als Folge der Auflösung der Sowjetunion vertreten, wodurch sich die Zählkriterien zum Nachteil Rußlands verändert hätten. Allerdings bedeutet dieser Schritt Rußlands keinesfalls eine wirkliche Aufkündigung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa.

Westeuropäische Union (WEU) aufgenommen würden, nicht aber NATO-Mitglieder wären. Damit hätten diese Länder - WEU-Mitgliedschaft vorausgesetzt - eine Sicherheitsgarantie der WEU, die in ihrer Ausformulierung über die des NATO-Vertrages hinausgeht, wobei es gleichzeitig die NATO wäre, die allein über die militärischen Potentiale verfügt und somit das Commitment letztlich erfüllen muß. Um derartige *Back Door Commitments* und die damit verbundenen Unklarheiten zu vermeiden, sind derzeit alle Staaten der WEU auch gleichzeitig NATO-Mitglieder. Dem läßt sich allerdings entgegenhalten, daß die Beistandsverpflichtungen der WEU real gar nicht zum Tragen kämen, da doch mit einer militärischen Aggression gegen diese Staaten nicht zu rechnen ist. Sollte sich deren sicherheitspolitische Lage aber nachteilig verändern, wäre damit das entscheidende Kriterium für die formale NATO-Mitgliedschaft erfüllt - die Befürchtung von *Back Door Commitments* wäre damit unbegründet.

Ein zweites Problem liegt darin, daß eine solche konditionierte NATO-Erweiterung den Sicherheitsinteressen der MOE-Staaten kaum Rechnung trägt, sondern deren sicherheitspolitische Ungewißheit vergrößert. Sollte Rußland sich aggressiv gegenüber seinen westlichen Nachbarn gebärden, so würde vermutlich die Ankündigung der NATO, ihren Einflußbereich nach Osten auszudehnen, die Krise weiter verschärfen. Es ist eher fraglich, ob die NATO im Ernstfall zu einem solchen zweifelsfrei eskalatorischen Schritt bereit wäre.⁶⁹ Vermutlich würde gerade dann ein Erweiterungsschritt als kontraproduktiv angesehen werden und zu noch heftigeren allianzinternen Streitigkeiten führen.⁷⁰

Drittens wäre ein solches Vorgehen reaktiv, das heißt die NATO macht ihre Handlungsweise direkt von dem Verhalten Rußlands abhängig und begibt sich so der Möglichkeit hinsichtlich Osteuropa und hinsichtlich einer europäischen Sicherheitsarchitektur gestaltend zu wirken.⁷¹ Letztlich würden die Staaten

⁶⁹ Dieses war eines der wesentlichen Argumente, welches von Seiten der NATO gegenüber Vorstellungen vorgebracht wurde, die amerikanischen Streitkräfte (insbesondere die Nuklearwaffen) könnten aus Europa abgezogen und durch ein System der *Reconstitution* im Krisenfall ersetzt werden.

⁷⁰ Vgl. Asmus, Ronald D./Kugler, Richard L./Larrabee, F. Stephen: NATO Expansion: The Next Steps, Rand Corporation, Santa Monica 1994, S. 7.

⁷¹ Allerdings ist in diesem Zusammenhang die Frage angebracht, ob die Politik der Atlantischen Allianz in zentralen Fragen in der Vergangenheit nicht generell reaktiv gewesen ist und auf von der Sowjetunion geschaffene Fakten geantwortet hat. Die Beispiele hierfür reichen von der sogenannten Truman-Doktrin (die praktische Umsetzung der Politik des Containment) bis hin zum NATO-Doppelbeschuß Ende der siebziger Jahre.

Osteuropas ein solches Vorgehen nach den in Osteuropa geweckten Hoffnungen wohl als eine Hinhaltetaktik oder gar als Wortbruch werten, wodurch die Option der konditionierten Mitgliedschaft politisch nur schwer realisierbar wäre.

Eine weiterer Gedanke, der sich in die Kategorie der Minimalregelungen einordnen läßt, ist die Möglichkeit, zunächst nur einen Staat aus der Visegrad-Gruppe in die NATO aufzunehmen. Damit könnte die NATO einerseits ihre grundsätzliche "Erweiterungsfähigkeit" unter Beweis stellen und hätte andererseits gegenüber den MOE-Staaten die Ernsthaftigkeit ihrer Absicht, zur Stabilisierung der Region beizutragen, hinlänglich unter Beweis gestellt. Auch könnten die mit der Aufnahme neuer Mitglieder verbundenen Probleme, wie etwa die bündnisinterne Entscheidungsfindung bei vergrößerter Mitgliederzahl, die finanziellen Implikationen der NATO-Erweiterung oder die möglichen Empfindlichkeiten Rußlands minimiert werden.

Gegen diese Option steht vor allem die Schwierigkeit der Auswahl des Beitrittskandidaten. So spricht etwa für Polen als neues Bündnismitglied die Tatsache, daß damit das flächenmäßig größte und strategisch bedeutsamste Land der Visegrad-Gruppe in die NATO eingebunden wäre. Polen verfügt darüber hinaus gerade in den USA und in Deutschland über eine Vielzahl von Fürsprechern. Für die Tschechische Republik spricht, neben anderen Faktoren, vor allem der wirtschaftliche Entwicklungsstand und die Tatsache, daß es einen recht geringen eigenen Problemhaushalt etwa hinsichtlich ethnischer Minderheiten in die NATO einbringen würde. Für Ungarn spricht nicht zuletzt die Tatsache, daß dieses Land mit seinem couragierten Verhalten Ende der achtziger Jahre das Ende der Teilung Europas letztlich einleitete und die NATO bei ihrer Rolle im ehemaligen Jugoslawien unterstützte. Die Wahl eines dieser Staaten würde bedeuten, daß man den übrigen Kandidaten vermitteln müßte, warum sie nicht als unmittelbar beitriftswürdig erachtet wurden. Auch bliebe bei einer solchen Regelung das allen allein auf die Visegrad-Staaten bezogenen Erweiterungskonzeption innewohnende Dilemma erhalten, demzufolge man den Sicherheitsinteressen etwa der baltischen Staaten eine demonstrativ geringere Bedeutung beimißt. Das Argument, daß auf diese Weise neue Trennungslinien auf dem europäischen Kontinent gezogen werden, die von einem wiedererstarkten Rußland als Grenzen unterschiedlicher Interessen- und Einflußzonen interpretiert werden könnten, ist in der Erweiterungsdebatte immer wieder aufgebracht worden. Der Vorschlag des lettischen Außenministers, Waldis Birkavs, zur Vermeidung

solcher "Einflußsphären mit festen Grenzen" sollten immer gleichzeitig jeweils ein Staat aus zwei Gebieten, beispielsweise Polen und Litauen; aufgenommen werden,⁷² hat wenig Aussicht auf Erfolg. Die daraus resultierende Konsequenz, etwa Estland früher in die NATO aufzunehmen als beispielsweise Ungarn, dürfte sich politisch nur schwer realisieren lassen. Auch könnte eine ähnliche Regelung von den Staaten Südosteuropas gefordert werden.

Schließlich stellt sich bei allen Konzeptionen, die zunächst die Aufnahme sehr weniger Länder vorsehen um dann, nach einer entsprechenden Implementierungsphase schrittweise über weitere Beitrittskandidaten zu entscheiden, ein praktisches Problem: wie kann verhindert werden, daß die Neumitglieder im Bündnis den Prozeß der Erweiterung unterbrechen und die Aufnahme weiterer Staaten mit ihrem Veto verhindern?⁷³ Die grundsätzliche Möglichkeit, in einer solchen Situation mit Mehrheitsentscheidungen zu arbeiten ist angesichts der Brisanz des Problems wenig realistisch.

4.2 *Maximallösungen*

Derart minimalistischen Optionen stehen auf der anderen Seite Vorstellungen gegenüber, die ost-mitteleuropäischen Staaten der Visegrad-Gruppe möglichst rasch, das heißt bis zum Ende dieses Jahrzehnts in die NATO aufzunehmen.⁷⁴ Einer solchen Vorgehensweise liegt die Prämisse zugrunde, daß die grundlegenden Veränderungen in Europa im Hinblick auf die ost-mitteleuropäischen Staaten ein sicherheitspolitisches Vakuum zwischen dem geeinten Deutschland und einem instabilen und schwer berechenbaren Rußland hinterlassen haben. Diese potentiell unsichere und instabile Lage droht die Demokratisierungs- und Reformprozesse in diesen Staaten zu untergraben und fördert damit Renationalisierungstendenzen und Partikularinteressen. Um derartigen Entwicklungen vorzubeugen und um die innere Entwicklung in den

⁷² Waldis Birkavs nach einer Meldung der russischen Nachrichtenagentur INTERFAX vom 17.1.1995.

⁷³ Vgl. Lohse, Eckhart: Mancher hätte sich mehr Langsamkeit gewünscht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.3.1995.

⁷⁴ Grundsätzlich wäre denkbar, daß die erste "Erweiterungswelle" bis zum Jahr 2000 auch andere Staaten als die der Visegrad-Gruppe umfaßt - etwa die Baltischen Staaten. Realistisch ist eine solche Option derzeit angesichts der entsprechenden Äußerungen aus dem Kreis der NATO Mitglieder allerdings nicht.

Visegrad-Staaten positiv zu beeinflussen, müssen diese möglichst rasch Vollmitglieder der NATO werden. Auf diese Weise könnte einerseits der notwendige Stabilitätsexport nach Osteuropa geleistet werden, während der NATO andererseits eine Aufgabe zugewiesen würde, mit der sie ihre allgemein diagnostizierte Identitätskrise überwinden könnte.

Ein konkreter aber bislang noch nicht offiziell aufgebrachter Vorschlag zur Vorgehensweise gegenüber den Visegrad-Staaten sieht die Aufnahme der vier MOE-Staaten bis zur Jahrtausendwende in einem abgestuften Verfahren vor, in dem zunächst Polen und die Tschechische Republik den Mitgliedsstatus erlangen sollen (1996 - 1998) gefolgt von Ungarn und der Slowakei (1998 - 2000). Eine entsprechende Absichtserklärung soll die NATO bereits im Jahr 1995 abgeben. Flankierend dazu soll Rußland zugesichert werden, daß die NATO keine Streitkräfte auf dem Boden der neuen Mitglieder stationieren wird - insbesondere keine deutschen und amerikanischen Truppen. Auf diese Weise soll Rußland die Furcht vor einer militärischen Expansion des Bündnisses genommen werden.⁷⁵

Eine solche Option birgt gegenüber den eher passiven Minimaloptionen einen zweifachen Vorteil. Einmal kann auf diese Weise dem Drängen der Visegrad-Staaten am ehesten entsprochen werden, ohne daß man weiterhin dem Vorwurf der Halbherzigkeit ausgesetzt wäre. Zum anderen würde die NATO hinsichtlich der Transformationsprozesse in Osteuropa und bei dem Aufbau einer europäischen Sicherheitsstruktur eine aktive, gestaltende Rolle einnehmen, anstatt das eigene Handeln von dem künftigen Verhalten Rußlands abhängig zu machen.

Auf der Negativseite bringt ein rascher Erweiterungsbeschluß die Allianz unter einen immensen Zeitdruck, in allernächster Zukunft zu entscheiden, daß man bindende sicherheitspolitische Verpflichtungen einzugehen bereit ist, - obgleich die derzeitige Schwierigkeit der sicherheitspolitischen Konsensfindung im Bündnis offensichtlich ist. Auch müßte ein NATO-Beschluß zur Ausweitung des Bündnisses nach Osten angesichts des breiten innerrussischen Konsens in der Ablehnung eines solchen Schrittes von nahezu allen Kräften in Rußland als scharfer Affront

⁷⁵ Vgl. Brzezinski, Zbigniew: A Plan for Europe, in: Foreign Affairs vom Januar/Februar 1995. Siehe auch ders., Two Tracks for NATO Toward Central Europe and Russia, in: International Herald Tribune vom 30.12.1994.

gewertet werden, woraus sich die bereits erwähnten Konsequenzen ergeben könnten.

Ein weiteres Problem, welches in diesem Zusammenhang besonders hervortritt, ist die Konzentration auf die Gruppe der Visegrad-Staaten. Obgleich die Kohärenz dieses eher lockeren Zusammenschlusses vier ost-mitteuropäischer Staaten mittlerweile durch das Aufkommen unterschiedlicher Interessen und Präferenzen der Mitglieder konterkariert wurde, hat sich "Visegrad" im westlichen Denken als eine probate Möglichkeit der Kategorisierung etabliert. Die unterschiedliche Entwicklung dieser Staaten macht es aber immer schwieriger, diese Kategorisierung zu vertreten. Gerade angesichts des Problems, daß die Osterweiterung der NATO zwangsläufig Trennlinien innerhalb Osteuropas aufzeigen wird, ist es notwendig, daß diese Linien mit strategischen oder geopolitischen Argumenten gegenüber den Staaten, die zeitlich begrenzt oder dauerhaft außerhalb diese Linien bleiben werden, untermauert werden können. Dabei gilt der Begründungszwang nicht allein gegenüber den Staaten Osteuropas. Auch innerhalb der NATO muß vor den jeweiligen Öffentlichkeiten schlüssig zu rechtfertigen sein, warum bestimmten Staaten der Mitgliedsstatus verliehen wird, während andere mittel- oder längerfristig ausgeschlossen bleiben. Dies ist im Fall der Visegrad-Gruppe immer weniger möglich.

Das weist auf eine weitere grundsätzliche Schwierigkeit in der Erweiterungsdebatte hin, nämlich auf die Frage, in welchen *Kategorien* die Beitrittswürdigkeit potentieller Neumitglieder gemessen werden soll. Argumentiert man für die NATO-Erweiterung in eher moralischen Kategorien und verweist darauf, daß man den MOE-Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes die Aufnahme in westliche Sicherheitsinstitutionen schulde, so dürfte sich die Begrenzung des Kandidatenkreises und die Auswahl der Beitrittsstaaten als äußerst schwierig erweisen. Es müßte beispielsweise begründet werden, daß die Slowakei die NATO-Mitgliedschaft eher "verdient" als etwa Litauen. Legt man stattdessen den rationalen Maßstab strategischer Erfordernisse an und bezieht den Aspekt des westlichen Eigeninteresses mit ein, so würde die Auswahl wesentlich erleichtert, wäre aber politisch mit äußerst schmerzhaften Konsequenzen verbunden. So würde etwa den baltischen Staaten die NATO-Mitgliedschaft auf absehbare Zeit versagt werden, da einerseits ihre geostrategische Relevanz vergleichsweise gering ist, sie andererseits im Falle einer militärischen Aggression nur sehr schwer militärisch zu verteidigen wären.

4.3 Der "integrative" Ansatz

Zwischen den dargestellten minimalistischen und den maximalistischen Ansätzen läßt sich als dritte Option ein pragmatisches Vorgehen orten. Vertreter dieser Vorgehensweise versuchen die Wünsche der MOE-Staaten nach sicherheitspolitischer Einbindung einerseits und die allianzinterne Skepsis hinsichtlich der Ausweitung von Beistandsverpflichtungen andererseits abzuwägen und in Einklang zu bringen. Ein weiteres Motiv ist die Erkenntnis, daß für das unbestrittene Ziel einer Stabilisierung der ost-mitteleuropäischen Region wirtschaftliche Aspekte ebenso entscheidend sind, wie sicherheitspolitische Maßnahmen - eine Mitgliedschaft der Visegrad-Staaten in der Europäischen Union ist damit ebenso dringlich, wie deren Beitritt zur NATO. Angesichts einer fehlenden unmittelbaren militärischen Bedrohung spricht sogar vieles dafür, der wirtschaftlichen Stabilisierung eine noch größere Rolle beizumessen. Folglich gehen pragmatische Überlegungen davon aus, die Mitgliedschaft in der NATO und den Beitritt zur EU miteinander zu verkoppeln, auch und gerade in zeitlicher Hinsicht. Eine Aufnahme in die NATO sollte in zeitlicher Nähe zu dem Beitritt der betreffenden Staaten in die EU erfolgen, wobei die Aufnahme in die NATO nicht notwendig nach dem formalen EU Beitritt erfolgen muß. Eine solche Verkettung von NATO- und EU-Mitgliedschaft birgt eine Reihe entscheidender Vorteile. Zunächst wäre die Entscheidung über die Modalitäten der NATO-Erweiterung weit weniger dringlich, ist doch durch Anbindung dieser Frage an die EU-Mitgliedschaft ein weitaus größerer zeitlicher Rahmen gesetzt. Damit ergibt sich ein erheblicher zeitlicher Spielraum für eine schrittweise Annäherung und "Gewöhnung" der Beitrittskandidaten an westliche Sicherheits- und Streitkräftestrukturen. Die NATO-Erweiterung wäre damit weit stärker ein evolutionärer Prozeß als eine ultimative Entscheidung. Damit erhöht sich aber auch der zeitliche Spielraum für die Steuerung des Erweiterungsprozesses gegenüber Rußland. Kompensatorische Maßnahmen könnten entwickelt und ohne Zeitdruck ausgehandelt werden. Die bisherigen Signale aus der russischen politischen Führung lassen den Schluß zu, daß der Faktor "Zeit" eine wesentliche Rolle hinsichtlich der ablehnenden Haltung gegenüber der Osterweiterung spielt. Auch würde sich Moskau, nach Ansicht der Befürworter der pragmatischen Option, einer Ausdehnung der NATO weit weniger verschließen können, wenn es sich bei den Beitrittskandidaten um EU-Mitglieder handeln würde.

Ogleich dieser pragmatische, evolutionäre Ansatz innerhalb der NATO derzeit am weitesten verbreitet ist und auch die Grundlage für bisherige NATO-Politik der Partnerschaft unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft bildet, gibt es gewichtige Gegenargumente. So erfordert ein Beitritt mittel- und osteuropäischer Staaten zur EU - und damit der Zugang zum Gemeinsamen Markt - schwierige und zeitaufwendige Verhandlungen über sehr spezifische Einzelprobleme. Plakativ wird deshalb von Kritikern gefragt, ob man den Zeitpunkt einer Aufnahme von Staaten in die NATO (und damit den vielzitierten Sicherheitsexport) davon abhängig machen wolle, ob man sich mit diesen Staaten über die Höhe ihrer Rindfleischexportquoten geeinigt hat.⁷⁶ Dem ist aber entgegen zu halten, daß für die Detailfragen der EU-Mitgliedschaft sehr wohl Übergangsregelungen vorstellbar sind, wodurch die konkrete Beitrittszusage weitaus früher gegeben werden kann. Bislang weitgehend ungeklärt ist allerdings, wie die gewaltigen Kosten einer Erweiterung der EU allein um die Visegrad-Staaten aufgebracht werden sollen,⁷⁷ und ob die erforderliche grundlegende Reform der EU in absehbarer Zeit durchsetzbar sein wird.

Weit gravierender ist aber das Problem, daß die dem pragmatischen Ansatz zugrunde liegende Hoffnung auf einen Zeitgewinn für evolutionäre Schritte hin zur NATO-Mitgliedschaft stillschweigend voraussetzt, daß sich in der gewonnenen Zeit Veränderungen ergeben, die eine entsprechende Entscheidung nach Ablauf der Zeitspanne leichter oder plausibler machen. So wird etwa eine steigende Bereitschaft der NATO-Staaten zur Aufnahme neuer Mitglieder angenommen, sei es, weil ein aggressives Verhalten Rußlands einen solchen Schritt erforderlich macht, oder eine positive Entwicklung in Rußland die innerrussischen Widerstände gegen eine NATO-Erweiterung abschwächt. Derartige Prämissen sind aber in hohem Maße unsicher.

⁷⁶ Vgl. Asmus, Ronald D./Kugler, Richard L./Larrabee, F. Stephen: NATO Expansion: The Next Steps, Rand Corporation, Santa Monica 1994, S. 7. Allerdings setzt eine solche Argumentation voraus, daß eine mehr oder minder unmittelbare Sicherheitsbedrohung vorhanden ist, der mit Hilfe eines wie auch immer gearteten "Sicherheitsexports" begegnet werden muß.

⁷⁷ Schätzungen zufolge würde eine Erweiterung der EU allein der Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) um bis zu 47 Milliarden Dollar jährlich erhöhen. Vgl. Richard E. Baldwin, Osterweiterung der Europäischen Union, in: Internationale Politik, Nr. 6/1995, S. 32.

Dabei ergeben sich Probleme mit der stillschweigend vorausgesetzten Prozeßhaftigkeit politischer Entwicklungen nicht allein hinsichtlich der Frage der NATO-Erweiterung, Stattdessen weist dies auf ein generelles Merkmal der aktuellen sicherheitspolitischen Diskussion hin. Seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der vermeintlichen "Berechenbarkeit" hat es sich eingebürgert, von einer "Phase des Übergangs" zu sprechen, in der Europa sich in sicherheitspolitischer Hinsicht befinde. Eine solche Charakterisierung geht allerdings davon aus, daß sich eine neue Ordnung und eine neue Stabilität (häufig euphorisch als "gesamteuropäische Friedensordnung" skizziert) abzeichnet, die der vermeintlichen Übergangsphase und den damit verbundenen Risiken und Unwägbarkeiten ein Ende setzt. Problematisch wird eine solche Annahme dann, wenn sich in der Realität eine solch neue Ordnung *nicht* abzeichnet und stattdessen die Übergangsphase mit all ihren Imponderabilien für die absehbare Zukunft zur Normalität zu werden droht. Auf die Frage der Osterweiterung der NATO übertragen könnte dies nach Ansicht der Kritiker etwa bedeuten, daß sich auch nach dem Ablauf der gewonnenen Zeit die Lage in Rußland derart fragil darstellt, daß sich antagonisierende Schritte verbieten. Dementsprechend könnte die Bereitschaft der NATO-Partner nach wie vor gering sein, neue Verpflichtungen für die MOE-Staaten zu übernehmen. Folglich stünde die NATO vor dem gleichen Problem wie derzeit und wäre vermutlich ebenso zerstritten.

Ein weiteres Problem des pragmatischen Ansatzes, die NATO-Mitgliedschaft an die Aufnahme in die Europäische Union zu koppeln, liegt darin, daß sich das Konzept der parallelen Mitgliedschaft, mit der Zonen unterschiedlicher Sicherheit in der EU verhindert werden sollen, immer weniger mit der Realität deckt. So gehören die neu in die EU aufgenommenen Staaten Finnland, Schweden und Österreich nicht der NATO an und haben bislang noch kein ernsthaftes Interesse an einer Mitgliedschaft im Bündnis erkennen lassen.⁷⁸ Damit existieren aber bereits heute Zonen unterschiedlicher Sicherheit innerhalb der Europäischen Union. Das gilt insbesondere für Finnland, das unmittelbar an russisches Territorium grenzt.

Letztlich wird von amerikanischen Vertretern gegenüber der Kopplung von NATO- und EU-Mitgliedschaft geltend gemacht, daß auf diese Weise ein gewisses

⁷⁸ Vgl. Finnland erwartet keine Sicherheitsgarantien von der NATO, DPA-Meldung vom 17.2.1995.

Abhängigkeitsverhältnis der NATO-Erweiterung von der EU-Erweiterung geschaffen würde. Mithin wären es die Europäer, die durch ihre Einigung über die Aufnahme der MOE-Staaten in die Union zumindest den groben Zeitrahmen für die NATO-Erweiterung festlegen würden. Damit verlören aber die USA ihre herausgehobene Stellung bei der sicherheitspolitischen Umgestaltung Europas.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten scheint die integrative Option einer Kopplung der Erweiterung von NATO und EU am ehesten geeignet, einen Ausweg aus dem Erweiterungsdilemma zu weisen. Beide Organisationen haben ein wechselseitiges Interesse an den Ausweitungsprozessen der jeweils anderen Institution, gilt es doch langfristig die Mitgliedschaften weitmöglichst anzugleichen.⁷⁹ Auch böte eine solche Verbindung den notwendigen zeitlichen Spielraum, um begleitende Maßnahmen zur Überwindung der Ablehnung der Osterweiterung von seiten Rußlands oder aus dem Kreis der NATO-Partner zu entwickeln und umzusetzen. Parallel dazu würde die Fortsetzung des PfP-Programms weiterhin für eine Intensivierung der Beziehungen mit den Staaten Osteuropas sorgen und die Angleichung der militärischen Strukturen der Beitrittskandidaten an westliche Standards beschleunigen.

⁷⁹ Vgl. hierzu grundlegend Rühle, Michael/Williams, Nick: NATO Enlargement and the European Union, in: *The World Today*, Nr. 5/1995, S. 84 ff.

5. Schlußfolgerungen

Die seit nunmehr annähernd zwei Jahren mehr oder minder intensiv geführte Debatte hat eine Vielzahl schwerwiegender Argumente für oder gegen die verschiedenen Möglichkeiten einer Ausweitung des NATO-Gebietes nach Osten hervorgebracht. Befürworter verwiesen, neben der Notwendigkeit des Stabilitätsexportes, auf den identitätsstiftenden Charakter einer Erweiterung oder auf die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen einer sicherheitspolitischen Einbindung der MOE-Staaten. Gegner warnten hingegen vor einer neuen Ost-West Grenzziehung bei Aufnahme einiger osteuropäischer Staaten, auf das Problem der Definition klarer Aufnahmekriterien, auf die Schwierigkeiten der allianzinternen Konsensfindung bei erweiterter Mitgliederzahl und auf die Gefahr eines "Unsicherheitsimportes" angesichts der individuellen Problemhaushalte der potentiellen Beitrittskandidaten. Bemerkenswert ist, daß die Diskussion vorranglich in sicherheitspolitischen Zirkeln und unter informierten Journalisten geführt wurde und in der Öffentlichkeit bei weitem nicht den Aufmerksamkeitsgrad erlangen konnte, der angesichts der Tragweite des Themas wünschenswert gewesen wäre.

Weitgehend anerkannt ist, daß das Atlantische Bündnis und insbesondere Deutschland ein fundamentales Interesse an der Stabilisierung Ostmitteleuropas, Südosteuropas und des Baltikums hat. Diese Stabilisierung muß sowohl wirtschaftlich, als auch sicherheitspolitisch definiert werden. Allerdings ist der viel zitierte "Stabilitätsexport" in einer Weise zu organisieren, welche die Leistungsfähigkeit der betroffenen Organisationen NATO und EU (bzw. deren Mitgliedstaaten) nicht überfordert. Das bedeutet mit Blick auf die NATO, daß die Bereitschaft der Bündnispartner zur Übernahme von Pflichten für die Neumitglieder voll gegeben sein muß.

Nach wie vor strittig sind die Fragen, ob die NATO-Mitgliedschaft wirklich das geeignete Instrument für den Stabilitätstransfer ist, und ob die NATO eine Erweiterung ihrer Mitgliederzahl verkraftet. Dabei ist auch unter Erweiterungsbefürwortern umstritten, welchen Staaten der Mitgliedsstatus verliehen werden soll und wie mit den russischen Widerständen umzugehen ist.

Seit der Entscheidung der Allianz im Dezember 1994, die Konsequenzen einer NATO-Ausdehnung detailliert zu erörtern, ist zum einen der zeitliche Druck in der

Erweiterungsfrage reduziert worden. Zum anderen stehen mittlerweile eine ganze Reihe von Optionen zur Verfügung, wie der "Sicherheitsexport" und die Aufnahme von Neumitgliedern organisiert werden kann. Die vorliegende Studie hat es sich zur Aufgabe gemacht, einige der möglichen Optionen zu untersuchen und nach wie vor offene Fragen aufzuzeigen. Dabei lassen sich aus der bisherigen Analyse einige grundlegende Folgerungen extrahieren:

- Ein wesentliches Defizit der Auseinandersetzung um das Pro und Kontra einer Osterweiterung liegt in der fehlenden Stringenz oder der mangelnden "intellektuellen Redlichkeit" einer Reihe der vorgebrachten Argumentationen. Das gilt sowohl für die Positionen der Befürworter als auch die der Kritiker einer Aufnahme osteuropäischer NATO-Mitglieder. Manche Erweiterungsgegner verweisen auf die möglichen Gefahren eines solchen Schrittes für den Fortbestand der NATO und erzeugen dabei den Eindruck, als sei das Festhalten an dem allianzpolitischen Status Quo eine realistische Option. Dabei wird unterschlagen, daß die fundamentalen Veränderungen der letzten Jahre die bündnisinterne Kohäsion in einer Weise erodiert haben, welche ein *business as usual* unter Beschwörung der Erfolge der Vergangenheit auf weitere Sicht unmöglich machen. Auf der Seite der Befürworter einer möglichst raschen Erweiterung der NATO sind die argumentativen Widersprüche noch größer. Die griffige und in der Tagespolitik populäre Formulierung, man müsse die NATO zügig erweitern, dabei Ausgrenzungen und Trennlinien vermeiden und darüber hinaus Rußland nicht antagonisieren, beinhaltet gravierende Zielkonflikte. Hierdurch werden Erwartungen hinsichtlich der Machbarkeit allseits akzeptabler Lösungen erweckt, die in der Realität nur schwereinzuhalten sind. Damit erschwert sich die Vermittelbarkeit von Konzepten in dem Moment, in dem erkennbar wird, daß Prioritäten gesetzt und negative Implikationen akzeptiert werden müssen.
- Die mangelnde Tragfähigkeit derartiger Formelkompromisse dürfte sich spätestens dann erweisen, wenn ein einstimmiges Votum aller 16 NATO-Partner für die Aufnahme eines Staates oder einer Staatengruppe gefordert ist oder wenn eine derartige Entscheidung von den Parlamenten der NATO-Staaten ratifiziert werden muß. Ein Scheitern der Erweiterung am Widerstand auch nur eines einzigen Parlamentes hätte vermutlich weit negativere politische Folgen als eine Erweiterung zu einem späteren Zeitpunkt, an dem die Zustimmung der Volksvertreter wahrscheinlicher ist.

- Die bisherigen Betrachtungen haben gezeigt, daß fundamentale Fragen hinsichtlich der künftigen Aufgaben der Allianz, der europäischen Sicherheitsstrukturen und der Rolle Rußlands im europäischen und weltpolitischen Kräftefeld noch offen sind. Daraus ergibt sich nun nicht etwa die Forderung abzuwarten, bis *jede* dieser Fragen hinlänglich abgewogen und beantwortet wurde. Dies würde die NATO zur Untätigkeit verurteilen, dürften doch einige dieser Aspekte - wie etwa die Entwicklung Rußlands - auf lange Zeit unprognostizierbar sein. Es verbietet sich aber ebenso, diese Probleme zu kaschieren und die Erweiterungsfrage in allzu enge Zeitpläne zu pressen. Zumindest aus rein sicherheitspolitischen Gesichtspunkten besteht die Notwendigkeit für einen derartigen Zeitdruck nicht. Wenn aber Zeithorizonte dergestalt formuliert werden, daß bestimmte Staaten bis zur Jahrtausendwende in der NATO sein müßten, so setzt dies voraus, daß zumindest die grundlegenden Fragen außergewöhnlich rasch geklärt werden müßten. Realistischer scheint stattdessen gerade bei einer Verzahnung der Erweiterungsprozesse von NATO und EU, einen größeren Zeitbedarf für die Entwicklung und Umsetzung begleitender Maßnahmen zu veranschlagen, um so die Bedenken Rußlands oder die Vorbehalte einiger NATO-Partner auszuräumen.
- Das Problem einer Eingliederung von MOE-Staaten in das Westliche Bündnis ist von weitreichender Bedeutung - es ist aber gleichzeitig nur Teil einer weit größeren Herausforderung, nämlich der Frage nach der künftigen Rolle der NATO. Dabei kann die Aufnahme neuer Staaten in das Bündnis durchaus ein Schritt in Rahmen der Fortentwicklung der NATO sein, allerdings nur dann, wenn es gelingt, diesen Prozeß unter Beachtung der widerstreitenden Interessen aller Beteiligten zu *managen*. Eine NATO-Erweiterung ist aber keinesfalls ein Ersatz für die Bündnisevolution; sie allein beantwortet noch nicht die Frage nach der künftigen Funktion der Atlantischen Allianz. Ohne eine klare Definition des Daseinszwecks der NATO (was auch die Frage beinhaltet, gegen wen oder was sie gerichtet ist) wird auch bei einer erweiterten Mitgliederbasis die Kohäsion des Bündnisses kaum zu gewährleisten sein. Eine noch weiter auseinander driftende Allianz wäre aber zu dem vielzitierten Stabilitätsexport kaum in der Lage, zumindest dann nicht, wenn eine konkrete militärische Krise unter Involvierung eines Bündnismitgliedes ein entschlossenes - womöglich militärisches - Handeln erfordert.