

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 32

Karl-Heinz Kamp

Die nächste Runde der NATO-Erweiterung Kriterien und Optionen

Sankt Augustin, Juni 2001

Redaktionelle Betreuung: Gisela Pannes

Inhalt

	Seite
I. Die anstehende NATO-Erweiterungsrunde	5
II. „Lessons Learned“ – Erfahrung aus dem bisherigen Erweiterungprozess	7
1. Fehlschlüsse der Erweiterungsgegner	7
2. Argumentative Schwächen der Erweiterungsbefürworter	9
III. Kriterien für die NATO-Mitgliedschaft	11
IV. Variable Einflussfaktoren der Erweiterungsdebatte	15
V. Optionen der Erweiterung	17
1. Die Option einer „Null-Lösung“	17
2. Eine Erweiterung nach dem Modell des „Big Bang“	19
3. Das Szenario des „kleinsten gemeinsamen Nenners“	21
4. Die Option einer baltischen NATO-Mitgliedschaft	22
VI. Fazit	28

Der Autor

Dr. Karl-Heinz Kamp, geb. 1957, leitet die Abteilung Planung und Grundsatzfragen der Konrad-Adenauer-Stiftung

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

I. Die anstehende NATO-Erweiterungsrunde

Bei der Frage der Ost-Erweiterung der NATO zeigt sich derzeit ein bemerkenswerter Gegensatz. In der ersten Erweiterungsrunde nach dem Ende des Kalten Krieges, die zur Aufnahme von drei neuen NATO-Mitgliedern führte, wurde die Grundsatzentscheidung der NATO für eine Öffnung des Bündnisses bereits im Januar 1994 getroffen. Bis zum endgültigen Beitritt von Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik im März 1999 vergingen mehr als fünf Jahre, in denen heftig über das Pro und Kontra einer Erweiterung, über mögliche Kandidaten und über Zeitpläne gestritten wurde. Dabei lagen die Streitpunkte nicht nur zwischen der NATO und Russland. Stattdessen verliefen die Trennlinien unterschiedlicher Positionen lange Zeit quer durch die Parteien in Deutschland und ebenso quer durch die NATO-Mitgliedstaaten. So konnte etwa die Einigung auf die genaue Zahl der Neumitglieder erst buchstäblich in letzter Minute vor dem NATO-Gipfeltreffen in Madrid im Jahr 1997 erzielt werden.¹

Ganz anders wird bislang das Problem einer weiteren Beitrittsrunde gehandhabt. Im April 1999 hatten die Staats- und Regierungschefs auf dem historischen Jubiläumsgipfel zum 50jährigen Bestehen der Allianz 1999 in Washington D.C. beschlossen, sich der Erweiterungsfrage auf einem weiteren Gipfeltreffen im Jahr 2002 zu widmen. Ein solches Treffen ist mittlerweile für den Herbst 2002 in der tschechischen Hauptstadt Prag vorgesehen. Auch gibt es inzwischen neun Bewerberstaaten, die von der NATO als solche anerkannt sind, da sie im Kommuniqué von Washington explizit erwähnt wurden:² Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Mazedonien, Rumänien, Slowakei und Slowenien. Inzwischen bemüht sich auch noch Kroatien, in den Kreis dieser Kandidatenländer aufgenommen zu werden. Gelingt dies, so würden insgesamt zehn Staaten auf eine Einladung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen hoffen.

Obgleich damit eine mögliche neue Öffnungsrunde damit nur noch etwa ein- einhalb Jahre entfernt ist, gibt es bislang kaum Stellungnahmen aus dem Kreis der wichtigsten Bündnisstaaten, die über ein allgemeines Bekenntnis

¹ Vgl. On Summit Eve, NATO Divided on New Members, CNN World News, July 7, 1997, www.cnn.com/world9707/07/nato.summit/intex.htm

² Vgl. Washington Summit Communiqué, www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm

zur Fortsetzung der Politik der "Offenen Tür" für weitere Beitrittsländer hinaus gehen.³

Die Gründe für eine solche allgemeine Zurückhaltung im Bündnis sind vielfältig. Zunächst haben der Kosovo-Krieg und die sich daran anschließenden Entwicklungen auf dem Balken die Erweiterungsproblematik überlagert. Auch haben zentrale transatlantische Sicherheitsprobleme, wie die Ausgestaltung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder die amerikanischen Pläne einer Raketenabwehr, einen höheren Rang auf der Prioritätenskala eingenommen. Zur mangelnden Beachtung des Themas trägt sicher auch bei, dass sich bislang - anders als in der vorangegangenen Erweiterungsrunde - kein politisches "Schwergewicht" unter den Bündnismitgliedern für weitere Öffnungsschritte oder für konkrete Kandidaten explizit eingesetzt hat.

Diese allgemeine Zurückhaltung, sowie der Umstand, dass die neue amerikanische Administration naturgemäß einer gewissen Anlaufphase bedarf, lässt eine Bündnisdebatte zur Mitgliedschaftsfrage erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2001 erwarten. Sie dürfte aus mindestens zwei Gründen überaus schwierig werden. Zum einen sind diesmal - anders als in der letzten Erweiterungsrunde, in der zumindest Polen, Ungarn und die Tschechische Republik als Kandidaten frühzeitig feststanden und in der eher strittig war, ob noch weitere Einladungen ausgesprochen werden sollen - kaum allgemeine "Wunschkandidaten" zu erkennen. Keiner der Aspiranten hat das strategische Gewicht oder die Akzeptanz der jüngsten drei NATO-Länder. Zum anderen sind unter den Bewerbern besonders heikle Kandidaten wie die drei baltischen Staaten, deren möglicher NATO-Beitritt von Russland als besonders negativ betrachtet wird. Hat Moskau ohnehin deutlich gemacht, dass man jede neue Erweiterungsrunde ablehnt, so würde man eine baltische Mitgliedschaft als eine Ausdehnung der NATO

³ Zu den wenigen Ausnahmen in Deutschland gehören die "Leitsätze für eine deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik" des stellvertretenden CDU/CSU Fraktionsvorsitzenden Volker Rühle vom 15. Januar 2001, in denen er sich für einen Beitritt Sloweniens, der Slowakei, Bulgariens und nach Möglichkeit Rumäniens ausspricht, sowie die Plädoyers des Vorsitzenden des Europaausschusses im Deutschen Bundestag, Friedbert Pflüger, für die Aufnahme der baltischen Staaten in die NATO. Im März 2001 hatte sich auch der Verteidigungspolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Markus Meckel, für den Beitritt baltischer Staaten ausgesprochen.

auf (nach russischer Lesart) vormals sowjetisches Territorium und damit als einen geradezu feindlichen Akt ansehen.⁴

Ungeachtet der schwierigen Entscheidungssituation will die NATO aber gleichzeitig einen Bündniskonsens deutlich vor dem Gipfeltermin in Prag erreichen. Ein langer und offen ausgetragener Streit wie vor dem Gipfeltreffen von Madrid 1997 soll auf jeden Fall vermieden werden, da der politische Schaden einer derartigen Uneinigkeit offensichtlich ist.

II. „Lessons Learned“ – Erfahrung aus dem bisherigen Erweiterungsprozess

Jede künftige Diskussion über weitere Aufnahmen von NATO-Beitrittsaspiranten wird immer vor dem Hintergrund der vergangenen Erweiterungsrunde sowie mit Blick auf den bis dato verlaufenen Prozess der Umgestaltung der NATO stattfinden. Eine Bilanz der bisherigen "Lessons Learned" zeigt, dass sich einige der Argumente der sehr heftigen Erweiterungsdebatte der neunziger Jahre für oder gegen die Aufnahme neuer Mitglieder als unzutreffend erwiesen haben. Dies ist von aktueller Bedeutung, da einige dieser Argumente auch in einer künftigen Diskussion wieder aufkommen werden.

1. Fehlschlüsse der Erweiterungsgegner

"Eine Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO wird zu einem dauerhaften Bruch mit Russland führen."

Gerade angesichts der heftigen Drohungen Russlands gegenüber einer vermeintlichen "Ausdehnung" der NATO nach Osten, haben Kritiker immer wieder vor einer neuen "Eiszeit" in den Beziehungen zu Russland gewarnt. Ganz im Sinne einer "Russia First"-Politik, welche die ersten Jahre der Clinton-Administration kennzeichnete, wurde argumentiert, dass ein gutes Verhältnis zu Russland essentiell sei, um die gemeinsamen Probleme (Nuklearsicherheit, Wirtschaftsprobleme, Kriminalität etc.) zu lösen.

⁴ Auch heute wird die Okkupation der baltischen Staaten von Russland noch immer als ein freiwilliger und völkerrechtskonformer Beitritt zur Sowjetunion interpretiert. Vgl. Jasper von Altenbockum, Freiwillige Okkupation, in: Frankfurter Allgemeine, 29. Juni 2000.

Russische Kooperationsbereitschaft dürfe nicht durch übereiltes Handeln der NATO gefährdet werden.

Ungeachtet solcher Befürchtungen hat die Aufnahme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik offensichtlich nicht zu einer Ausgrenzung Moskaus geführt. Stattdessen gelang es bereits im Frühjahr 1997, die NATO-Rußland-Grundakte zu verabschieden - ein Dokument, mit dem die Beziehungen zwischen der Atlantischen Allianz und Russland auf eine feste vertragliche Basis gestellt wurden. Parallel dazu wurde der NATO-Russland-Rat gegründet (Permanent Joint Council – PJC), der regelmäßig auf unterschiedlichen Ebenen zusammentritt und in dem Probleme von beiderseitigem Interesse erörtert werden. Bei dem Vollzug des Beitritts der drei Neumitglieder im März 1999 hat Russland lediglich noch einmal seine grundsätzliche Kritik am Vorgehen der NATO bekräftigt, ohne aber den bereits eingeschlagenen Weg der Kooperation zu verlassen. Selbst nach dem Kosovokrieg, der zu einer zeitlich begrenzten Verschlechterung der Beziehungen der NATO zu Russland geführt hatte, wurde die Kooperation im NATO-Russland-Rat wieder aufgenommen. So konnte auch am 20. Februar 2001 das seit langem geplante Informationsbüro der NATO in Moskau eröffnet werden.

"Eine Erweiterung der Mitgliederzahl der NATO wird die ohnehin schwierige Entscheidungsfindung im Bündnis weiter verkomplizieren."

Angesichts des Prinzips der NATO, alle Entscheidungen im Konsens zu treffen, wurde befürchtet, dass weitere Stimmen im NATO-Rat die Abstimmungsprozesse innerhalb der Allianz erschweren und damit ihre Handlungsfähigkeit schwächen könnten. Dies wurde gerade angesichts der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts anstehenden Neuorientierung der NATO als gravierendes Problem angesehen.

Auch diese Sorge hat sich bislang als unbegründet erwiesen. Stattdessen hat die NATO mit dem Beschluss zur Aufnahme von Luftangriffen gegen serbische Streitkräfte am 24. März 1999 die wohl schwerwiegendste Entscheidung in ihrer Geschichte im Konsens von 19 Mitgliedern getroffen, von denen drei erst seit einigen Tagen dem Bündnis angehörten. Seither sind weitere grundsätzliche Beschlüsse hin zu einer neuen NATO gefällt worden (wie etwa die Verabschiedung des Neuen Strategischen

Konzeptes), ohne dass sich die Mitgliederzahl als besonderes Problem in der Entscheidungsfindung erwiesen hätte. Mittlerweile wird in einigen Bündnisstaaten sogar die Klage laut, dass die drei Neumitglieder sich allzu rasch jeglichem amerikanischen Votum anschließen und damit die Entscheidungsfindung im Bündnis – die ohnehin vom Gewicht der Vereinigten Staaten dominiert wird – noch stärker in die Richtung der Präferenzen der USA verschiebt. Gerade Polen wird etwa in der französischen Presse vorgeworfen, das „Trojanische Pferd“ der USA in Europa zu sein.

2. Argumentative Schwächen der Erweiterungsbefürworter

"Die NATO-Erweiterung dient primär dem Stabilitätsexport."

Eine Schwäche der ersten Erweiterungsrunde war, dass keine umfassende und in sich stimmige strategische Begründung geliefert wurde, warum die NATO erweitert werden sollte.⁵ Statt dessen war - neben dem Beitrittswunsch osteuropäischer Staaten - eines der zentralen Argumente für die Aufnahme neuer Mitglieder, dass das Bündnis mit diesem Schritt "Stabilität exportieren" müsse, um nicht in die Gefahr zu geraten, "Instabilität zu importieren".

Eine solche Erklärung war zwar eingängig und damit entsprechend weit verbreitet, sie beinhaltete aber einige Fallstricke. Zum einen offenbart sie einen offensichtlichen Widerspruch zwischen Erweiterungsbegründung und Kandidatenauswahl. Wäre Stabilitätsexport das vordringliche Rational für die NATO-Öffnung gewesen, so hätte man die Länder einladen müssen, in denen die Unsicherheiten und Instabilitäten am größten waren. Damit wären aber kaum Polen, Tschechien oder Ungarn für die rasche Mitgliedschaft in Frage gekommen, sondern vermutlich eher Länder wie Rumänien oder Albanien. Dies wäre aber wiederum schwerlich mit den Interessen der NATO-Partner am Erhalt der Funktionsfähigkeit des Bündnisses zu vereinbaren gewesen. Darüber hinaus hat das Argument vom "Stabilitätsexport" einer Denkweise Vorschub geleistet, welche die NATO-Erweiterung vor allem als *Instrument* für politische Veränderungen in

⁵ Vgl. Hans Binnendijk, Richard Kugler, NATO After the First Trance – A Strategic Rationale for Enlargement, in: Strategic Forum Nr. 149, National Defense University, INSS, Washington D.C., Oktober 1998.

Regionen außerhalb des Bündnisses versteht. Auf dieser Logik basiert auch das Argument, dass die NATO ihre Erweiterungspolitik primär in Richtung auf den Balkan orientieren müsse, da dort der Bedarf nach "Stabilitätsexport" am offensichtlichsten sei.

Nun ist die stabilisierende Wirkung einer NATO-Mitgliedschaft sicher ein wichtiger Nebeneffekt - allerdings ist die eigentliche "raison d'être" der NATO die Wahrung der Sicherheit und Stabilität ihrer Mitgliedsländer. Dies muss nicht allein innerhalb der geographischen Bündnisgrenzen geschehen, sondern schließt auch Maßnahmen außerhalb des Bündnisgebietes und Aktionen jenseits der reinen Bündnisverteidigung ausdrücklich ein. Die Vorstellung aber, dass man eine derart konfliktbeladene und von widerstreitenden Interessen geplagte Region wie den Balkan mit Hilfe der NATO-Erweiterung stabilisieren könne, geht weit über die realen Möglichkeiten der Atlantischen Allianz hinaus.

"Die militärische Integration der drei Neumitglieder wird relativ leicht vonstatten gehen."

Die Einigung der NATO auf die drei Neumitglieder war nicht zuletzt von der Überlegung getragen, dass diese Länder mit Blick auf ihre wirtschaftliche, politische und militärische Transformation am weitesten fortgeschritten waren und somit am ehesten in die Strukturen der Allianz einzugliedern wären.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber, dass sich gerade die militärische Integration weitaus schwieriger gestaltet als gehofft und dass beispielsweise die Tschechische Republik bislang deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt. Auch gibt es bei allen drei Neumitgliedern seit der Aufnahme in die NATO die Tendenz, ursprünglich gemachte Versprechungen und anvisierte verteidigungspolitische Planziele zurückzunehmen oder abzuschwächen. So hat etwa Ungarn seine im Dezember 1998 beschlossenen "Principles of Security and Defense Policy" im Juni 1999 unter Hinweis auf fehlende Finanzmittel nach unten korrigiert.⁶

⁶ Vgl. Jeffrey Simon, Transforming the Armed Forces of Central and East-Europe, Strategic Forum No. 172, National Defense University, Washington D.C. 2000.

Betrachtet man aus diesem Blickwinkel die neun Bewerberstaaten, so wird offensichtlich, dass eine Integration in das Bündnis künftig noch schwieriger sein wird - vor allem, wenn es sich um größere Staaten, wie etwa Rumänien, handelt.

III. Kriterien für die NATO-Mitgliedschaft

Ein in der letzten Erweiterungsrunde häufig aufgebrachter Kritikpunkt war, dass die NATO keine eindeutig formulierte Aufstellung von Kriterien entwickelt hätte, nach der die Bündnistauglichkeit einzelner Bewerberstaaten und damit die Liste der Neumitglieder exakt bestimmbar wäre.

Ein solcher Vorwurf greift in zweierlei Hinsicht zu kurz. Zum einen war es politisch zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt, eine derartige „Checkliste“ bündnisintern zu erarbeiten, weil dies den politischen Handlungsspielraum der NATO in der Erweiterungsfrage erheblich eingeschränkt hätte. Es sollte vermieden werden, dass sich ein Beitrittskandidat, dessen Mitgliedschaft bei der Mehrheit der NATO-Staaten politisch noch nicht konsensfähig ist, auf die Erfüllung aller vorgegebenen Kriterien beruft und damit das Bündnis in Zugzwang setzt.

Zum anderen gibt es sehr wohl eine ganz Reihe von NATO-Dokumenten, offiziellen Bündnisbeschlüssen oder Entscheidungen der Mitgliedsländer, die ein Kriteriengerüst für eine Bewertung der Beitrittswünsche bieten. Hierzu gehört das implizite Selbstverständnis der NATO als demokratische Allianz, dass jeder souveräne Staat das Recht hat, selbst zu bestimmen, welchem Bündnis er angehören möchte. Dies findet – mit einer geographischen Eingrenzung – seinen Ausdruck im Artikel 10 des Washingtoner Vertrages vom April 1949, in dem erklärt wird, dass „... die Parteien durch einstimmigen Beschluss jeden anderen europäischen Staat, der in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrages zu erfüllen, zum Beitritt einladen können“.

Detailliertere Aussagen finden sich in der im September 1995 verabschiedeten NATO-Erweiterungsstudie.⁷ Dort wird in Kapitel 5 erklärt, dass es keinen starren Kriterienkatalog gebe, sehr wohl aber Erwartungen

⁷ Vgl. Study on NATO Enlargement, www.nato.int/docu/basicxt/enl-9502.htm

an die Beitrittskandidaten. Sie müssen zunächst die Grundsätze des Washingtoner Vertrages akzeptieren und vor allem die Leistungsfähigkeit der NATO insgesamt stärken. Darüber hinaus müssen sie sich die Gesamtheit der bisher entwickelten Grundsätze innerhalb der Allianz – sozusagen den „NATO-Acquis“ – zu eigen machen. Hierzu gehört die politische und zivile Kontrolle der Streitkräfte ebenso wie die eingespielten Verfahren und Strukturen im militärischen Bereich.

Die in der Erweiterungsstudie an verschiedenen Stellen festgelegten Kriterien sind in dem auf dem NATO-Gipfel von Washington im Jahr 1999 verabschiedeten „Membership Action Plan“ (MAP) weiter konkretisiert worden.⁸ Dabei ist auch MAP keine „Checkliste“ für Bündnistauglichkeit, sondern eher ein Rückkopplungsmechanismus, der die Kandidaten auf ihrem Weg zur NATO-Mitgliedschaft unterstützen soll. Gemäß dem MAP sollten die potentiellen Mitglieder - in Ergänzung der bereits genannten Erfordernisse - unter anderem ethnische oder territoriale Streitigkeiten gelöst haben und der wirtschaftlichen Freiheit, der sozialen Gerechtigkeit und der ökologischen Verantwortung verpflichtet sein. Auf dem militärischen Sektor werden ausreichende militärische Fähigkeiten sowie die Bereitschaft zur Übernahme von militärischer Verantwortung und zur Erfüllung von NATO-Standards erwartet.

Neben dem durch die Gesamtheit der NATO-Entscheidungen gebildeten „Acquis“ gibt es nationale Entscheidungen einzelner NATO-Staaten, die ebenfalls zu der Summe der Beitrittsbedingungen beitragen. So hat der amerikanische Senat bei der Ratifizierung der Aufnahme Ungarns, Polens und der Tschechischen Republik festgelegt, dass bei einer nachfolgenden Erweiterungsrunde an die Beitrittsländer strenge politische und insbesondere militärische Kriterien angelegt werden sollen. So wird der Präsident verpflichtet, bei jeder weiteren NATO-Öffnung dem Senat detailliert die "military readiness" des aufzunehmenden Staates zu belegen.⁹ Eine solche Bedingung ist für die Aufnahme weiterer Mitglieder in die NATO von großer Bedeutung, muss doch eine solche Erweiterungsentscheidung von mindestens zwei Dritteln der Senatsmitglieder akzeptiert werden. 34 Gegenstimmen reichten damit aus, die nächste Erweiterungsrunde scheitern zu lassen – angesichts der 19 Senatoren, die 1998 gegen die

⁸ Vgl. Membership Action Plan, www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm

⁹ Vgl. Senate Resolution on NATO-Expansion, Section 3-E, in: Arms Control Today, April 1998, S. 14 - 19.

Erweiterung stimmten, wären nur weitere 15 Ablehnungen für einen solchen Fall ausreichend.

Fasst man all diese Kriterien und Bedingungen zusammen und stellt sie in die aktuellen sicherheitspolitischen Bezüge, so ergeben sich daraus fünf grundsätzliche Überlegungen für die Entscheidungen über eine weitere Runde der NATO-Osterweiterung:

- Oberste Richtlinie für eine Einladung weiterer Staaten, Beitrittsverhandlungen mit der NATO aufzunehmen muss, die Leistungs- und Handlungsfähigkeit des Nordatlantischen Bündnisses sein.¹⁰ Jeder aufgenommene Staat muss in der Lage sein, zur Stabilität und Sicherheit des transatlantischen Raumes beizutragen und den Grundlagen des NATO-Vertrages zu entsprechen. Dies gilt sowohl für die „klassischen“ Funktionen der Konfliktprävention und der kollektiven Selbstverteidigung, wie auch für die neuen Aufgaben der NATO im Bereich des militärischen Krisenmanagements.
- Eine der zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen ist es derzeit, Stabilität und Prosperität in Südosteuropa zu schaffen. Hierzu kann die Atlantische Allianz - auch über das militärische Engagement auf dem Balkan hinaus - einen Beitrag leisten. Allein die Vielzahl der Kooperations- und Partnerschaftsprogramme der NATO sowie die Perspektive einer späteren Mitgliedschaft bieten einen starken Anreiz, politische und militärische Transformationsprozesse voranzutreiben sowie Reformen umzusetzen. Stabilitätsförderung darf aber nicht zulasten der Leistungsfähigkeit der NATO gehen. Ein Bündnis, das durch zu eine zu starke Erweiterung in seiner Integrationsfähigkeit und damit auch in seiner Handlungsfähigkeit überstrapaziert wird, würde weder den Neumitgliedern dienen, noch den Regionen, die von der Stabilitätsförderung profitieren sollen.
- Es besteht ohne Zweifel ein enger politischer und strategischer Zusammenhang zwischen den beiden Erweiterungsprozessen der NATO und der Europäischen Union. Dies gilt umso mehr, als die NATO neben ihrer Rolle als Verteidigungsallianz ein eminent politisches Bündnis

¹⁰ Dieser Punkt wird von amerikanischer Seite immer wieder besonders betont. Vgl. die Rede des U.S.-Botschafters bei der NATO, Sandy Vershbow, vor dem Netherlands Institute of International Relations, 23. März 2001.

darstellt. Umgekehrt wächst der EU, nachdem sie mit der Verabschiedung des sogenannten "Headline Goal" dem Wunsch nach einer europäischen Verteidigungsidentität eine feste Grundlage gegeben hat, schrittweise eine militärische Rolle zu. Allerdings haben die Erweiterungen der NATO und der EU jeweils einen Eigenwert und erfordert deshalb eine eigenständige und in sich schlüssige Begründung. Folglich darf die Mitgliedschaft in der NATO nicht als "Trostpreis" für jene verstanden werden, die in der EU noch nicht zum Zuge gekommen sind.

- Geostrategische Argumente werden in der Debatte um den „Wert“ eines NATO-Beitritts einzelner Kandidaten immer wieder genannt, sind aber bei genauerer Betrachtung von schwindender Bedeutung für eine Mitgliedschaftsentscheidung. Prominentes Beispiel ist die immer wieder aufgebrachte „Landbrücke“, die durch die Aufnahme einzelner Staaten zu geographisch vom Bündnisgebiet getrennten NATO-Mitgliedern wie etwa Ungarn geschaffen werden könnte. Auch wird argumentiert, dass einige Kandidaten direkte Landverbindungen zu vermeintlichen Krisenregionen in Südosteuropa schaffen würden, wodurch es der NATO leichter fallen könnte, im konkreten Konfliktfall militärisches Gerät in die betroffenen Regionen zu bringen. Allerdings ist die geographische Trennung einiger Bündnismitglieder kein Problem, das erst seit der letzten Erweiterungsrunde existiert – auch in der Vergangenheit bestand etwa zu Norwegen keine „Landbrücke“. Auch werden die Streitkräfte der NATO-Mitgliedsländer sowie die militärischen Strukturen des Bündnisses in einer Weise umstrukturiert, die den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen entsprechend Einsätze fernab des eigenen Territoriums erlauben. Solche auf Mobilität, Luftverlegbarkeit und ganz allgemein auf Machtprojektion (Power Projection) ausgerichtete Streitkräfte sind auf Landverbindungen weit weniger angewiesen.
- Die Vielzahl der Bedingungen und Voraussetzungen für einen weiteren Mitgliederzuwachs der NATO ist nicht frei von Widersprüchen. So stehen etwa die Beitrittsreife einzelner Kandidatenländer, die regionalen Stabilisierungserfordernisse oder die Präferenzen einiger NATO-Mitglieder häufig in Konkurrenz zueinander. Auch haben Länder wie Deutschland oder Spanien, die ebenfalls in früheren Erweiterungsrunden in das Bündnis aufgenommen wurden, auch nicht von Anfang an alle

NATO-Erwartungen und Standards erfüllen können.¹¹ Somit ist Erweiterung letztlich eine *politische* Entscheidung, die sich aus dem Abwägen der verschiedenen Aspekte im Einzelfall ergeben wird. Dabei ist es legitim, dass jedes NATO-Mitglied eigene Vorstellungen und Vorschläge einbringt. Da aber jeder neue Beitritt in allen NATO-Parlamenten ratifiziert werden muss, sollte die grundsätzliche Konsensfähigkeit des jeweils eigenen Vorschlages gegeben sein. Würde nämlich eine Erweiterungsentscheidung am Widerstand einzelner Parlamente scheitern, so würde der politische Schaden auf das gesamte Bündnis durchschlagen.

IV. Variable Einflussfaktoren der Erweiterungsdebatte

Neben den formulierten Beitrittsbedingungen gibt es eine ganze Reihe von Variablen und Unwägbarkeiten, die einen erheblichen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess in der NATO haben werden. Da ist zunächst die bereits erwähnte Positionsfindung innerhalb der NATO-Mitgliedsländer. Diese wird nicht zuletzt auch dadurch bestimmt, welchen Stellenwert der NATO-Frage in der jeweiligen nationalen sicherheitspolitischen Debatte zukommen wird. Darüber hinaus können andere außen- und sicherheitspolitische Aspekte mit der Erweiterungsproblematik verknüpft werden und ebenfalls erhebliche Auswirkung auf die jeweilige Position haben. So wäre denkbar, dass sich auf amerikanischer Seite eine Verbindung zwischen der Mitgliedschaftsfrage und der Durchsetzung der Pläne einer Raketenabwehr gegenüber Russland ergibt. Falls die USA an den derzeitigen Plänen einer Missile Defense festhalten, so wären sie auf ein russisches Entgegenkommen bei der Anpassung des ABM-Vertrages angewiesen, da dieses Rüstungskontrollabkommen von 1972 bestimmte Abwehrtechnologien verbietet. Zwar könnte Washington diesen Vertrag einseitig aufkündigen, würde damit aber erhebliche internationale Mißbilligung riskieren. In Anbetracht der deutlichen Kritik Russlands an der Raketenabwehr wäre nun hypothetisch vorstellbar, dass die USA ein Entgegenkommen Moskaus in der ABM-Frage mit Zugeständen in der Erweiterungsfrage - etwa bezüglich des Baltikums – honorieren könnten.

¹¹ Allerdings war zur Zeit des Kalten Krieges die Erweiterung des eigenen Bündnisses ein Wert in sich. Ein neu hinzukommender Staat stellte in der Konkurrenz mit dem Warschauer Pakt im Sinne des sicherheitspolitischen „Nullsummen-Spiels“ des Ost-West-Konfliktes geradezu automatisch einen politischen Gewinn dar.

Eine weitere Unwägbarkeit in der Erweiterungsdiskussion ist das politische Gewicht der Beitrittskandidaten, beziehungsweise der Einfluss der jeweiligen Interessengruppen in einzelnen NATO-Ländern. So wie - ob messbar oder nicht - der "polnischen Lobby" in den USA ein erheblicher Einfluss auf die vergangene Öffnungsrunde zugesprochen wurde, so werben auch andere "Lobbys" für die Interessen ihrer Länder bei dem Wunsch nach NATO-Mitgliedschaft. Wie groß der Effekt solcher Anstrengungen sein wird, ist im Vorfeld nicht zu bestimmen, da hierfür auch innenpolitische Entwicklungen in den einzelnen NATO-Staaten entscheidend sein werden.

Einer der zentralen Einflußfaktoren ist ohne Zweifel die Entwicklung der Position Russlands. Hier ist nicht nur offen, ob Moskau bei seiner kategorischen Ablehnung jeglicher NATO-Öffnungsschritte bleibt, sondern auch, ob Russland seine Drohungen einer Verschlechterung der Beziehungen zu NATO im Falle einer Erweiterung wahr zu machen bereit ist und welche Folgen dies hätte. Beide Fragen dürften in erheblichem Maße von internen Entwicklungen in Russland beeinflusst werden. So wechselten sich auch unter Boris Jelzin konziliante Phasen gegenüber einer NATO-Erweiterung mit heftigen Drohgebärden gegen das Bündnis ab - je nachdem, welche Signale für das innenpolitische Auditorium als notwendig angesehen wurden. Auch Präsident Putin hat in der Vergangenheit in seinen Einschätzungen der NATO geschwankt. Im Frühjahr 2000 erwog der Präsident noch die Option einer russischen NATO-Mitgliedschaft¹², während er ein Jahr später in seiner Rede zur Lage der Nation im April 2001 mit der Atlantischen Allianz hart ins Gericht ging.¹³

Daraus ergibt sich für die NATO ein Dilemma. Auf der einen Seite ist ein partnerschaftliches Verhältnis zu Russland von überragender Bedeutung. Nur mit einem kooperationswilligen Russland lassen sich die weit über den militärischen Bereich hinausgehenden sicherheitspolitischen Probleme im euro-atlantischen Raum angehen. Auf der anderen Seite kann die NATO keine russische Entscheidungsbefugnis in der Mitgliedschaftsfrage und auch kein Veto Moskaus gegenüber bestimmten Bewerberstaaten akzeptieren.

¹² Vgl. NATO betrachtet Putins Aussage mit Skepsis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. März 2000.

¹³ Vgl. Russlands Präsident warnt vor Stagnation und Reformstau, in: Die Welt, 4. April 2001.

Ungeachtet der harschen Töne aus Moskau bieten die bisherigen Erfahrungen keinen Grund für Alarmismus. Offenbar ist sich auch Russland der Wichtigkeit guter Beziehungen zu den Mitgliedsländern der NATO bewusst. Nur so ist zu erklären, dass nicht nur die Aufnahme der drei mittelosteuropäischen Länder ohne negative Folgen blieb, sondern dass auch nach dem militärischen Eingreifen des Bündnisses im Kosovo der Dialog mit der NATO wieder aufgenommen wurde. Auch ist von Bedeutung, dass im Unterschied zum Streit um die NATO-Öffnung in den neunziger Jahren heute mit dem NATO-Russland-Rat ein permanentes Forum für die Diskussion strittiger Fragen existiert. Dies garantiert zwar keinesfalls russische Zustimmung in allen Fällen, bietet aber zumindest die Möglichkeit, den Erweiterungsprozess gegenüber Russland transparent zu machen und somit Fehlwahrnehmungen abzubauen. Dieser NATO-Russland-Dialog könnte - ganz im Sinne einer "strategischen Kopplung" der Erweiterungsprozesse von NATO und EU - durch einen Sicherheitsdialog zwischen der Europäischen Union und Russland ergänzt werden. Zwar gibt es bereits ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit Russland vom Dezember 1997 und eine Gemeinsame Strategie der EU zu Russland vom Juni 1999, allerdings liegt der Schwerpunkt dabei im wirtschaftlichen Bereich. Gerade angesichts der sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen der EU wäre ein konkreter Sicherheitsdialog von großem Nutzen.

V. Optionen der Erweiterung

Angesichts der neun bzw. möglicherweise zehn Beitrittsaspiranten gibt es theoretisch eine sehr große Anzahl von Erweiterungsmodellen, in denen jeweils eine andere Kombination von Ländern zum NATO-Beitritt eingeladen wird. Politisch relevant sind aber nur wenige Szenarien, die auf dem NATO-Gipfel in Prag beschlossen werden könnten. Exemplarisch sollen im folgenden vier Optionen aufgezeigt und auf ihre Vor- und Nachteile hin untersucht werden.

1. Die Option einer „Null-Lösung“

Im Kommuniqué des Washingtoner NATO-Gipfels wurde festgelegt, dass der Erweiterungsprozess und die Umsetzung des Membership Action Plan auf einem Gipfeltreffen spätestens im Jahr 2002 "überprüft" werden sollen.¹⁴ Nach dem reinen Wortlaut des Dokumentes muss also die NATO in Prag über die Frage weiterer Bündnismitglieder lediglich *beraten*, nicht aber unbedingt *entscheiden*. Es wäre damit durchaus denkbar, dass keines der anstehenden Länder zu Beitrittsverhandlungen eingeladen wird und man die Erweiterungsfrage auf ein künftiges Gipfeltreffen verschiebt

Eine solche "Null-Lösung" hätte sicherlich einige Vorteile. So würde die NATO Zeit gewinnen, um die politische Entwicklung in den Bewerberstaaten abzuwarten oder um russische Bedenken gegenüber potentiellen Neumitgliedern abzubauen. Damit könnte zu einem späteren Zeitpunkt die Einigung im Bündnis auf die einzuladenden Länder erleichtert werden.

Dem stehen aber gravierende Nachteile entgegen. Zunächst bedeutet eine Verschiebung anstehender Entscheidungen nicht, dass sich vermeintliche Unwägbarkeiten in der Zwischenzeit klären und die Konsensfindung zu einem späteren Zeitpunkt erleichtern würden. Auch könnte eine „Null-Lösung“ innerhalb und außerhalb der Allianz als ein Nachgeben gegenüber dem primär machtpolitisch motiviertem Widerstand Russlands interpretiert werden. Darüber hinaus würde die NATO die unbestreitbaren Fortschritte bei einigen Beitrittsaspiranten – wie etwa Slowenien – außer Acht lassen. Vor allem aber würde das NATO-Credo von der „Politik der offenen Tür“ – und damit die NATO insgesamt - in eine erhebliche Glaubwürdigkeitskrise geraten. Zwar hat die NATO nie konkrete Zeitpläne oder Beitrittsmodelle genannt, allerdings war nahezu die gesamte Bündnisrhetorik stets auf den „Prozesscharakter“ der NATO-Öffnung ausgerichtet, der durch aufeinanderfolgende Erweiterungsrounds gekennzeichnet sei. Auch der Membership Action Plan war als besonderes Programm für die Beitrittskandidaten konzipiert, an dessen Ende nur die Mitgliedschaft stehen kann (ohne dass dieser Punkt zeitlich definiert ist). Letztlich hat 1999 die frühzeitige Ausrufung eines weiteren Gipfeltreffens im Jahr 2002, das sich mit der Erweiterungsproblematik befassen wird, den Erwartungsdruck der Aspiranten hinsichtlich einer Entscheidung der NATO weiter erhöht.

¹⁴ Wörtlich heißt es im Kommuniqué: „We direct that NATO Foreign Ministers keep the enlargement process, including the implementation of the Membership Action Plan under continual review and report to us. We will review the process at our next Summit meeting which will be held no later than 2002.“ Vgl. Washington Summit Communiqué, www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm

Würde die NATO diesen Erwartungen auf eine Einladung zumindest weniger Kandidaten nicht entsprechen, so wäre das Vertrauen der Kandidaten in die Bereitschaft des Bündnisses für eine weitere Öffnung erheblich erschüttert. Dies würde vermutlich auch die Anstrengungen der Aspiranten zu inneren Reformen und zur Anpassung an die politischen und militärischen Standards der NATO erheblich dämpfen.

Letztlich müssten im Falle einer „Null-Lösung“ von Seiten der NATO weitere Programme – ähnlich wie MAP entwickelt werden – um die Enttäuschungen abzufedern und die Offenheit der NATO zu demonstrieren. Die schlichte Machbarkeit und der Nutzenzuwachs solcher Maßnahmen, Programme oder Gremien – sofern sie über einen rein symbolischen Charakter hinausgehen sollen - wäre angesichts der finanziellen und personellen Begrenzungen in der politischen und militärischen Führung der NATO allerdings fraglich. Bereits jetzt ist ein ganzes Spektrum an Aktivitäten der NATO zur Anbindung von Partnerländern und Erweiterungskandidaten vorhanden, welches die Ressourcen der NATO bis zur Grenze strapaziert.

Somit wäre eine „Null-Lösung“ zwar ein durchaus mögliches, aber wenig wünschenswertes Szenario für den anstehenden Gipfel von Prag.

2. Eine Erweiterung nach dem Modell des „Big Bang“

Im Mai 2000 trafen sich die neun NATO-Mitglieds-kandidaten in Litauens Hauptstadt Vilnius, um für ihr Beitrittsanliegen zu werben. Am Ende der Zusammenkunft forderten sie die Aufnahme aller neun Länder in einem einzigen Schritt – ein Szenario, das seither mit dem Begriff „Big Bang“ umschrieben wird.¹⁵

Für einen solchen Schritt lassen sich einige Gründe anführen. Zum einen würde es die Osterweiterungsproblematik für lange Zeit lösen und das Thema für viele Jahre aus der Bündnisdiskussion nehmen. Der NATO bliebe ein internes Feilschen um bevorzugte Kandidaten oder zu prioritäre Regionen erspart. Russland wäre mit einem „fait accompli“ konfrontiert, den es mehr oder weniger hinnehmen müsste, ohne auf bestimmte bevorzugte

¹⁵ Vgl. William Drozdiak, 9 NATO Candidates Pledge to Join a "Big Bang" Bid, in: International Herald Tribune, 20./21. Mai 2000.

Zusammensetzungen der Neumitglieder hoffen zu können. Die immer wieder genannten positiven Nebeneffekte einer Aufnahme in das Bündnis, wie die Stabilisierung und Demokratisierung problematischer Regionen oder die sicherheitspolitische und militärische Modernisierung einzelner Staaten, kämen in gleichem Maße allen Kandidaten zugute.¹⁶

Allerdings sprechen gewichtige Argumente gegen eine solche Option und lassen sie deshalb als wenig plausibel erscheinen. Eine NATO, die schlagartig auf 28 oder 29 Staaten anwachsen würde, wäre wohl kaum noch als handlungsfähiges Bündnis zu betrachten. Die Situation könnte sich noch verschärfen, wenn die neutralen Staaten Österreich, Finnland oder Schweden um die Aufnahme in die NATO nachsuchen würden. Keines dieser Länder hat diese Möglichkeit ausgeschlossen – in Österreich ist sogar eine schrittweise Orientierung in Richtung NATO zu beobachten.¹⁷ Da diese Länder während des Kalten Krieges zweifelsfrei zum „westlichen Lager“ zählten (und im Einzelfall enge Kontakte zur NATO pflegten), müsste ihrem Beitrittswunsch unmittelbar entsprochen werden. Damit würde die NATO innerhalb kürzester Zeit 30 und mehr Mitglieder umfassen. Zwar gibt es keine objektive bestimmbare Mitgliederzahl, von der an sich eine Organisation als handlungsunfähig erweisen muss. Auch große Institutionen können funktionsfähig sein, wenn ein gewisses Maß von Interessenidentität und entsprechende Entscheidungsmechanismen gegeben sind. Strukturen und Mechanismen müssen aber parallel und schrittweise zu den steigenden Mitgliederzahlen entwickelt werden, wofür mehr oder minder lange Zeitspannen erforderlich sind. Eine plötzliche Vergrößerung der NATO um über 50 % würde aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer „OSZEisierung“ und damit zur Paralyse der NATO führen. Hinzu kommt, dass nicht alle Bewerber für die NATO-Mitgliedschaft über den gleichen Grad der Beitrittsreife verfügen – so sind Länder wie Albanien oder Rumänien im Vergleich zu anderen Aspiranten von einigen der obengenannten Beitrittskriterien noch weit entfernt.

Schließlich würde der „Big Bang“ – ähnlich wie die „Null-Lösung“ – die Vielzahl der Bemühungen der NATO um eine „Selbstdifferenzierung“ der Partnerländer und um eine schrittweise Entwicklung der Bewerber hin zu

¹⁶ Von Seiten der Bewerberländer wird häufig darauf verwiesen, dass die „Modernisierung“ nicht allein für den sicherheitspolitischen Bereich gilt, sondern dass eine NATO-Mitgliedschaft – und damit die Einbindung in euro-atlantische Strukturen - sogar als Mittel zur Modernisierung der gesamten Gesellschaft gesehen wird.

¹⁷ Vgl. Austria Considers Shedding Neutrality to Join NATO, in: Defense News, 9. Oktober 2000.

den Standards für die NATO-Mitgliedschaft konterkarieren. Des weiteren könnten Länder wie die Ukraine einen solchen "fait accompli" als eine Signal missverstehen, dass sie von Seiten der NATO mehr oder weniger dem russischen Einfluss "zugeschlagen" werden.

In Anbetracht dieser Schwierigkeiten und angesichts der Tatsache, dass die Initiative von Vilnius in keinem NATO-Mitgliedsland auf ernsthafte Unterstützung gestoßen war, erscheint die Option des „Big Bang“ weder als wünschenswert, noch als realistisch.

3. Das Szenario des „kleinsten gemeinsamen Nenners“

Betrachtet man einerseits den potentiellen Schaden für die Glaubwürdigkeit der NATO, der mit einer Verschiebung der nächsten Erweiterungsrunde verbunden wäre, und bezieht andererseits die Notwendigkeit ein, die Handlungsfähigkeit der NATO zu erhalten und die Integrationsfähigkeit des Bündnisses nicht durch zu viele Neumitglieder zu überlasten, so ergibt sich die Forderung, dass nur eine möglichst kleine Zahl von Anwärtern der NATO beitreten sollte. Damit stellt sich die Frage, welche Bewerber angesichts ihres politischen und militärischen Entwicklungsstandes für eine Einladung zur Mitgliedschaft in Frage kämen und gleichzeitig die Unterstützung aller 19 NATO-Partner finden würden.

Erster Kandidat für einen NATO-Beitritt wäre nach derzeitigem Diskussionsstand im Bündnis Slowenien. Dieses Land war bereits in der letzten Erweiterungsrunde kurz vor der NATO-Mitgliedschaft und ist letztlich an dem Wunsch einiger NATO-Staaten – allen voran den USA – nach einer strikten Begrenzung der Neumitglieder auf drei Staaten (Polen, Ungarn, Tschechische Republik) gescheitert. Seither hat sich die Situation im Lande weiter positiv entwickelt, wodurch eine Beitrittsreife hinsichtlich der meisten genannten Kriterien ausreichend gegeben wäre. Auch hat sich bislang kein NATO-Staat dezidiert oder in verklausulierter Form gegen einen Beitritt Sloweniens ausgesprochen, wodurch dieses Land derzeit „kleinster gemeinsamer Nenner“ in der NATO für eine neue Beitrittsrunde wäre.

Sollte die Mehrheit der NATO-Partner einen weiteren südosteuropäischen Staat aufnehmen wollen – sei es um die Wünsche der südlichen NATO-Mitglieder zu befriedigen oder um die politische Bedeutung der Region zu unterstreichen – so könnte Bulgarien als ernsthafter Kandidat gelten. Die Fortschritte dieses Landes auf dem Wege zu Demokratie, Marktwirtschaft

und politisch-militärischer Transformation sind bemerkenswert, wodurch eine Integration in das Bündnis zu leisten wäre. Auch die Slowakei wird häufig als Kandidat für eine möglichst kleine Gruppe von Ländern genannt, die zu Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollten. Für die Slowakei spricht sicherlich die Energie, mit der die Umgestaltung des Landes nach dem Ende des Meciar-Regimes angegangen wurde. Allerdings sind Rückschläge und politische Fehlentwicklungen derzeit noch nicht auszuschließen. Auch steht die Bevölkerung in der Slowakei der NATO beileibe nicht uneingeschränkt positiv gegenüber.

Jenseits dieser (ein bis maximal drei) Beitrittsländer erscheint eine Aufnahme weiterer südosteuropäischer Länder wenig sinnvoll, auch wenn weitere Kandidaten in der öffentlichen Diskussion immer wieder benannt werden. Zum einen sind die Unterschiede in der Beitrittsreife deutlich erkennbar. Zum anderen wäre – würde man das Erreichen von NATO-Kriterien und Standards ignorieren und rein politisch für einen oder mehrere weitere Staaten votieren – eine Begrenzung der Neuzugänge nur schwer zu rechtfertigen.

Mit Blick auf die Erfahrungen der letzten Erweiterungsrunde, den dargelegten Kriterien und dem (bislang nur schwach entwickelten) Diskussionstand der NATO, wäre eine begrenzte Erweiterung eine sowohl denkbare, wie auch bündnisverträglich umsetzbare Option.

4. Die Option einer baltischen NATO-Mitgliedschaft

Wenn auch eine Erweiterung nach dem oben dargelegten Modell des „kleinsten gemeinsamen Nenners“, die womöglich größten Realisierungschancen hätte, so würde dadurch dennoch eine der zentralen Fragen der gesamten Erweiterungsproblematik ausgeklammert werden – nämlich das Problem einer baltischen NATO-Mitgliedschaft. Um diesen Problemkomplex anzugehen, könnte neben einer möglichst kleinen Zahl von südosteuropäischen Ländern (Slowenien usw.) zumindest ein baltischer Staat zum Beitritt eingeladen werden.

In der Vergangenheit hat die Option einer Aufnahme der baltischen Staaten in die NATO regelmäßig heftige Diskussionen hervorgerufen. Russland hat stets – über die generelle Kritik an der NATO-Öffnungspolitik hinaus – die

Frage der baltischen Mitgliedschaft als „rote Linie“ definiert, die von der Atlantischen Allianz auf keinen Fall überschritten werden dürfte. Die Sorge vor einer Verschlechterung des Verhältnisses zu Russland bewog einige Vertreter von NATO-Staaten, gegen die baltische Mitgliedschaft zu stimmen.¹⁸ Andere wiederum sahen sich gerade durch den russischen Widerstand darin bestärkt, für die Aufnahme Lettlands, Estlands und Litauens zu votieren.¹⁹ Dabei verlaufen die Meinungsunterschiede in der Baltikumfrage nicht unbedingt zwischen einzelnen NATO-Staaten oder zwischen Regierung und Opposition, sondern quer durch das politische Spektrum innerhalb der Allianz.

Bei systematischer Betrachtung des Problems sprechen eine Reihe von Argumenten für eine Erweiterung um mindestens einen baltischen Staat. Zunächst ist bereits in der NATO-Erweiterungsstudie von 1995 klar festgelegt worden, dass Länder nicht von einer Mitgliedschaft ausgeschlossen werden dürfen, weil sie einer bestimmten Kategorie oder Staatengruppe angehören. Auch das Kommuniqué des Washingtoner NATO-Gipfels von 1999 betont ausdrücklich, dass die geographische Lage eines Landes nicht grundsätzlich einem NATO-Beitritt entgegenstehen darf. Damit widerspricht die russische Definition „roter Linien“ nicht nur dem Recht souveräner Staaten auf Selbstbestimmung und freie Bündniswahl, sondern auch den von der NATO selbst festgelegten Erweiterungsgrundsätzen.

Dies hindert Russland aber nicht daran, sein Veto gegenüber dem Baltikum immer wieder vorzubringen und damit die Debatte um die NATO-Öffnung zu verschärfen. Würde die NATO nun einen baltischen Staat zum Beitritt einladen, wäre dieser Vetoversuch gebrochen und das politisch motivierte Definieren von „roten Linien“ ein für allemal beendet. Dabei könnte eine baltische NATO-Mitgliedschaft von Russland kaum ernsthaft als militärische Bedrohung verstanden werden, obgleich das Argument immer wieder aufkommt, dass die Grenzen der NATO unmittelbar an russisches Territorium geschoben würden. Keiner der baltischen Staaten verfügt über ein Militärpotential, das von Russland in irgend einer Weise als bedrohlich

¹⁸ So der Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium, Walter Kolbow. Vgl. Keine NATO-Aufnahme ohne Zustimmung Russlands, in: Frankfurter Allgemeine, 20. Juni 2000.

¹⁹ So votiert der konservative U.S.-Senator Jesse Helms, der in der vergangenen Beitrittsrunde noch erhebliche Bedenken gegenüber dem Erweiterungskurs der NATO geäußert hatte, mittlerweile vehement für die Aufnahme aller drei baltischen Republiken in das Bündnis. Vgl.: Jesse Helms, Address to the American Enterprise Institute, Washington D.C., 11. 1. 2001, www.expandnato.org/helmsnato.html

empfunden werden kann. Hinzu kommt, dass Russland über Finnland ohnehin schon eine gemeinsame Grenze mit einer „westlichen“ Organisation – der Europäischen Union – hat, die in absehbarer Zeit über eigene militärische Fähigkeiten verfügen wird. Durch die anstehende EU-Mitgliedschaft der baltischen Staaten wird dieser Umstand noch verstärkt. Selbst die NATO grenzt an russisches Territorium - zum einen in Nordnorwegen und zum anderen durch die Grenzen zwischen Polen und Kaliningrad.

Ein weiteres Argument für eine baltische Mitgliedschaft ist der Umstand, dass damit der allgemeine Erweiterungsdruck nachlassen würde. Die NATO könnte dann darauf verweisen, dass nun Osteuropa insgesamt in der NATO seine Berücksichtigung gefunden hätte - Nordosteuropa über das Baltikum, Mitteleuropa über die drei Neumitglieder und Südosteuropa über Slowenien und maximal ein oder zwei weitere Länder. Um so glaubwürdiger ließe sich für eine längere Phase votieren, welche die NATO für die Integration der Neumitglieder benötigen würde. Damit wäre der Prozess unterbrochen, durch den die NATO alle zwei oder drei Jahre in eine neue Beitrittsdebatte gerät, die erhebliche politische Energien bindet.

Auch muss bedacht werden, dass jede Erweiterungsentscheidung von den Parlamenten der Mitgliedsländer ratifiziert werden muss. Bereits in der letzten Beitrittsrunde hat es erhebliche Unterstützung von Seiten der nordischen NATO-Mitglieder für das Baltikum gegeben. Würde diese Region in einer künftigen Runde wiederum nicht berücksichtigt, so könnte die Ratifizierung in Dänemark oder Norwegen gefährdet sein. Der politische Schaden einer Erweiterungsentscheidung, die am Widerstand eines NATO-Mitglieds scheitert, wäre immens.

Gegen einen Beitritt eines baltischen Staates wird – neben dem Widerstand Russlands – häufig das Argument vorgebracht, dass die Ostseeregion ohnehin bereits befriedet sei und die baltischen Staaten eher von einer EU-Mitgliedschaft profitieren würden.²⁰ Dieses Argument stößt nicht nur im Baltikum und in den nordischen NATO-Staaten auf Unverständnis, es verkennt darüber hinaus, dass es kaum möglich ist, die Sicherheitsbedürfnisse anderer Staaten von außen zu bestimmen. Auch hätte eine solche Sichtweise ebenso gegen den NATO-Beitritt Polens oder

²⁰ Vgl. Ulrich Weisser, NATO-Erweiterung – wohin?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. Januar 2001.

Ungarns vorgebracht werden können, da auch in dieser Region kaum eine unmittelbare militärische Gefährdung der betreffenden Länder zu erwarten war.

Ein weiteres populäres Argument gegen die baltischen Mitgliedschaftswünsche ist die Feststellung, dass diese Region im Falle eines Konfliktes ohnehin militärisch nicht zu verteidigen sei. Erstaunlich ist an dieser Behauptung nicht nur die Pauschalität, mit der über eine mögliche Krise geurteilt wird, sondern auch der fehlende politische Bezug. So wäre etwa Berlin aufgrund seiner insularen Lage während des Kalten Krieges vermutlich ebensowenig gegen eine massive militärische Aggression des Warschauer Paktes zu verteidigen gewesen – dennoch wurde an dem „NATO-Commitment“ für die Freiheit Berlins nie ein Zweifel gelassen.

Die Kaliningrad-Frage

Wesentlich ernster ist der Hinweis zu nehmen, dass eine baltische NATO-Mitgliedschaft die Frage der russischen Enklave Kaliningrad aufwirft, die dann völlig von NATO-Staaten (Polen, Litauen) umgeben wäre. Der Oblast Kaliningrad ist eines der 89 Subjekte der Russischen Föderation mit etwa 950 000 Einwohnern, welches vom russischen Mutterland vollständig getrennt ist und seit seiner Öffnung im Jahr 1991 über einen Sonderstatus verfügt. Es ist Sitz der russischen Baltikumflotte, verfügt über weitgehend eisfreie Häfen und ist für Russland von grundlegender strategischer Bedeutung.

Mit welchen Sensibilitäten die Kaliningrad-Problematik umgeben ist, haben die jüngsten Gerüchte um die Verlegung russischer Atomwaffen in diese Region gezeigt. Am 3. Januar 2001 enthüllte die *Washington Times* unter Berufung auf ungenannte Kreise, dass Russland taktische Atomwaffen nach Kaliningrad gebracht und damit ein erhebliches Drohpotential aufgebaut habe. Obgleich dies von Russland scharf dementiert wurde, meldete die gleiche Zeitung wenige Wochen später, dass mittlerweile die genauen Lagerstätten durch Satellitenaufklärung bekannt geworden seien.²¹ Treffen diese Meldungen zu, so könnte dieser Schritt als russische Warnung gegenüber weiteren NATO-Öffnungsschritten gemeint sein. Es ist aber

²¹ Vgl. Bill Gertz, *Satellites Pinpoint Russian Nuclear Arms in Baltics*, in: *The Washington Times*, 15. Februar 2001.

ebenso wenig auszuschließen, dass es sich um eine Fehlinformation von amerikanischer Seite handelt. Hierfür spricht sowohl, dass die Reaktion in den drei baltischen Staaten selbst bislang sehr moderat ausgefallen ist, als auch der Umstand, dass Russland durch die Verlegung von Atomwaffen nach Kaliningrad kaum ein nachvollziehbarer strategischer Nutzen erwachsen würde. Auch hat es in der Vergangenheit immer wieder Berichte gegeben, denen zufolge Russland in Kaliningrad ohnehin taktische Atomwaffen stationiert hätte.²²

Ungeachtet dieses Streits um Nuklearwaffen ist Kaliningrad für Moskau nicht nur militärisch wichtig, sondern auch für das russische Selbstverständnis als Groß- und Weltmacht politisch von Belang. Dies erklärt die besonderen Befürchtungen, die Russland gegenüber der NATO mit Blick auf Kaliningrad hegt - nicht umsonst gingen die russischen Militärmanöver im Jahr 1999 im Rahmen der Übung "Zapad 99" (Westen-99) von einem Angriff der NATO auf Kaliningrad aus.

Dabei steht Russland in Kaliningrad auch jenseits der NATO-Erweiterungsfrage vor einem Dilemma. Wirtschaftlich ist die Lage in der Enklave nach wie vor katastrophal - die Ideen, durch eine Freihandelszone eine "blühenden Oase des Ostens" zu schaffen, sind illusionär. Mit der voranschreitenden EU-Erweiterung wird Kaliningrad ohnehin in einer Weise "eingekreist", die russische Sensibilitäten weiter schüren wird. Kaliningrad aber - wie von der EU vorgeschlagen - gegenüber der EU zu öffnen und eine weitgehende Autonomie zu verleihen, beinhaltet für Russland wiederum das Problem, mit der Zeit die wirtschaftliche Kontrolle über die Enklave an Brüssel zu verlieren.

Die Auswahl der Kandidaten

Bei der Option einer baltischen NATO-Mitgliedschaft stellt sich die Frage, ob sich die NATO überhaupt auf einen Kandidaten einigen kann oder ob nicht grundsätzlich alle drei Länder zur Aufnahme anstehen. So spricht gegen eine Aufnahme nur eines baltischen Staates die Tatsache, dass sich die übrigen beiden Länder von der NATO ausgegrenzt fühlen könnten. Auch könnte ein solcher Schritt die bisher recht erfolgreich verlaufenden Integrationsbemühungen im Baltikum unterlaufen. Nicht zuletzt deshalb

²² Vgl. Kaliningrad's Rising Strategic Importance, Strategic Comments Nr. 10/1997, IISS, London.

stehen baltische Regierungsvertreter der Aufnahme nur eines der drei Länder sehr skeptisch gegenüber.

Sollte aber dennoch von einer eng begrenzten Erweiterungsrunde ausgegangen werden, in der nur ein baltisches Land zu Disposition steht, so würde die Auswahl politisch - das heißt im Rahmen eines intensiven Verhandlungsprozesses im Bündnis - entschieden. Das Ergebnis ist schwer zu prognostizieren, da sich bei jedem der drei Länder Vor- und Nachteile ausmachen lassen.

Lettland schneidet nach NATO-Einschätzungen bei den militärischen Kapazitäten und bei der Erfüllung der NATO-Standards im Vergleich zu den beiden anderen Ländern schwächer ab. Der Anteil des Verteidigungshaushaltes am Bruttoinlandsprodukt (hier fordert die NATO einen Anteil von zwei Prozent) lag im Jahr 2000 bei 1,05 % und wird 2001 auf 1,31 % steigen. Ein weiteres Problem ist der vergleichsweise hohe Anteil der russischen Bevölkerung im Lande. Wenn auch die Integration dieser Gruppen voranschreitet, so ist sie doch ständig Anlass für russische Beschwerden.²³

Litauen steht mit Blick auf russische Minderheiten in einem wesentlich günstigeren Licht, da deren Anteil an der Bevölkerung unter zehn Prozent liegt. Auch liegt der Anteil des Verteidigungshaushaltes am Bruttoinlandsprodukt (BIP) für 2001 bei 1,95 %. Allerdings würde eine NATO-Mitgliedschaft Litauens die Kaliningrad-Frage herausheben. Ist eine baltische NATO-Mitgliedschaft für Russland nach eigenem Bekunden ohnehin unakzeptabel, so würde eine Aufnahme Litauens als besonders provokativ angesehen, da Kaliningrad dann auf dem Landweg nur noch über NATO-Territorium zu erreichen wäre. Selbst wenn argumentiert wird, dass dies auf die russischen Zugangsrechte keinerlei Einfluss hätte, so wäre der psychologische Effekt für Russland in Gestalt einer weiteren (vermeintlichen) Niederlage beträchtlich.

Estland liegt geografisch am weitesten vom nächsten NATO-Partner Polen entfernt und verfügt ebenfalls über einen erheblichen Anteil russischer Bevölkerung. Allerdings sind die wirtschaftlichen und politischen Rahmendaten überaus positiv. Es erwirtschaftet das höchste

²³ Vgl. Markus Wehner, Riga ist der Prügelknabe der russischen Diplomaten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Juni 2000.

Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und der Verteidigungsausgaben umfassen 1,8 % des BIP für 2001. Für Estland als ersten Kandidaten spricht außerdem, dass die Europäische Union 1998 mit Estland als erstem der baltischen Staaten Beitrittsverhandlungen aufgenommen hat. Erst im Dezember 1999 wurde entschieden, auch Lettland und Litauen in die Verhandlungen einzubeziehen.

VI. Fazit

Die NATO steht auf dem kommenden NATO-Gipfeltreffen in Prag vor schwierigen Entscheidungen. Die neun oder sogar zehn Bewerberstaaten lassen eine Vielzahl von Kombinationen und Szenarien möglich erscheinen. Keine dieser Optionen ist frei von Nachteilen und Unwägbarkeiten - weder für die NATO, noch für die Beitrittsaspiranten. Auch ist bislang noch kein Trend in der Erweiterungsfrage zu erkennen - stattdessen wird eine Positionsbestimmung in der NATO noch vermieden. Allein deshalb eine konkrete Entscheidung zu verschieben, ist ebenfalls keine Option, da dies die Glaubwürdigkeit der NATO in Frage stellen würde. Jede Entscheidung für oder gegen den Beitritt kann sich immer nur aus dem Abwägen unterschiedlicher und zum Teil gegensätzlicher Erfordernisse und Kriterien ergeben. Oberste Richtlinie muss dabei die Funktionsfähigkeit der Nordatlantischen Allianz insgesamt sein.

Der Autor

Dr. Karl-Heinz Kamp, geb. 1957, leitet die Abteilung Planung und Grundsatzfragen der Konrad-Adenauer-Stiftung

E-mail: karl-heinz.kamp@kas.de