



Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 32/2006

November 2006

NATO-Erweiterung nach dem Gipfel von Riga

Karl-Heinz Kamp

Obgleich die NATO-Erweiterung auf dem NATO-Gipfel von Riga keine herausgehobene Rolle spielte, bleibt die Mitgliedschaftsfrage auf der Agenda. Nach der letzten Aufnahmerunde im Jahr 2004 gelten nach wie vor drei Länder offiziell als Beitrittskandidaten: Albanien, Kroatien und Mazedonien. Mit dem amerikanischen Eintreten für die Ukraine und Georgien sind weitere potentielle Mitglieder ins Spiel gebracht worden. Serbien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro werden ebenfalls langfristig die Aufnahme in das Bündnis anstreben.

Während es in der Vergangenheit zu heftigen Debatten sowohl mit Russland, als auch innerhalb der Allianz gekommen war, findet die Erweiterungsfrage derzeit kaum Resonanz. Das entbindet das Bündnis aber nicht, sich über den Fortgang der Politik der „Offenen Tür“ Klarheit zu verschaffen. Das gilt umso mehr, als die NATO für das Frühjahr 2008 ein weiteres Gipfeltreffen plant, das sich im Schwerpunkt mit der Erweiterungsfrage befassen soll. Drei Leitfragen sind für die Konsensfindung im Bündnis hilfreich:

- Welche Lehren lassen sich aus den vergangenen Erweiterungsrounden ziehen?
- Welche Folgerungen ergeben sich aus dem jüngsten Eintreten der USA für den raschen NATO-Beitritt Georgiens und der Ukraine?
- Was sind die Konsequenzen für künftige Mitgliedschaftsentscheidungen?

Inhalt

I. Lehre aus dem bisherigen Erweiterungsprozess	Seite 2
II. Folgerungen aus dem Streit um die Aufnahme Georgiens und der Ukraine	Seite 3
III. Konsequenzen für die künftigen Erweiterungsentscheidungen	Seite 4
IV. Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	Seite 6

I. Lehren aus dem bisherigen Erweiterungsprozess

Erinnert man sich an die vergangenen allianzinternen Debatten zwischen Gegnern und Befürwortern der NATO-Erweiterung, so haben sich in der Rückschau mindestens zwei Argumente auf jeder Seite als unzutreffend erwiesen.

1. Die Befürchtung der Erweiterungsgegner, dass eine Aufnahme neuer Mitglieder die Entscheidungsprozesse im Bündnis erschweren und dadurch die Handlungsfähigkeit der NATO lähmen könnte, war unbegründet. Die NATO traf ihre schwerste Entscheidung – Luftschläge gegen Belgrad im Rahmen der Kosovo-Krise – obgleich nur kurz zuvor drei Länder (Polen, Ungarn, Tschechien) dem Bündnis beigetreten waren. Auch in den Folgejahren gingen Probleme bei der Konsensfindung im Bündnis eher von den „alten“ NATO-Staaten aus und nur selten von den Neumitgliedern.
2. Ebenfalls unzutreffend war die Furcht, Russlands Ablehnung der NATO-Erweiterung würde in eine langfristige Konfrontationspolitik Moskaus münden. Stattdessen gelang es der NATO, parallel zu Aufnahme neuer Staaten ein tragfähiges kooperatives Verhältnis mit Russland zu entwickeln. Die gegenwärtigen Spannungen mit einem sich zunehmend autoritär gebärdenden Russland sind nicht Ergebnis der NATO-Erweiterung.

Aber auch die Argumente der Befürworter waren in mindestens zwei Punkten fehlerhaft:

1. Entgegen dem verbreiteten Erweiterungsoptimismus erwies sich die Integration neuer Mitglieder – selbst wenn sie auf dem Weg der Transformation zur Demokratie als fortgeschritten galten – als weit schwieriger als erwartet. Gerade die militärische Anpassung der Mehrheit der Beitrittsländer an die Streitkräftestandards der NATO war überaus problematisch.
2. Zum anderen entsprach die Realität der Erweiterung kaum der häufig postulierten „Win-Win“ Situation, in der NATO und Neumitglied in gleicher Weise profitieren würden. Der Beitrag, den einige Neumitglieder für das Bündnis leisten, ist nach wie vor extrem begrenzt. Darüber hinaus trat gerade nach der Erweiterungsrunde von 2004 das Problem auf, dass in den politischen Strukturen mancher Neumitglieder noch Vertreter der alten Nomenklatur verblieben waren. Daraus ergeben sich für die NATO ganz praktische Probleme hinsichtlich des Umgangs mit vertraulichen Überlegungen und geheimen Informationen.

Aus diesen Erfahrungen lassen sich drei Erkenntnisse für die künftige Erweiterungsdiskussion ableiten:

1. Es gibt keine vorher zu definierende optimale Größe für die NATO. Wie in anderen Organisationen auch, hängt die Handlungsfähigkeit des Bündnisses von effizienten Entscheidungsstrukturen sowie einer ausreichenden Interessenkonvergenz der Bündnispartner ab und weniger von der Zahl der Mitgliedsländer.
2. Russland ist aufgrund seiner Größe und seines politischen Gewichts ein entscheidender Partner für die NATO. Allerdings sind die politischen oder strategischen Prioritäten Moskaus kein Maßstab für die Erweiterungsentscheidungen der NATO.
3. Die Aufnahme neuer Mitglieder ist kein Selbstzweck. Vielmehr muss der Beitritt von Bewerberländern die Leistungsfähigkeit des Bündnisses insgesamt stärken. Dies war bereits eine Kernforderung der sogenannten NATO-Erweiterungsstudie aus dem Jahr 1995, die aber in der Folgezeit nicht immer konsequent umgesetzt wurde.

II. Folgerungen aus dem Streit um die Aufnahme Georgiens und der Ukraine

Ab dem Jahr 2005 plädierte Washington für eine rasche Aufnahme Georgiens und der Ukraine in die NATO und begründete dies vor allem mit der strategischen Bedeutung beider Länder. Dahinter standen aber auch das politische Signal der Unterstützung für die Freiheitsbewegungen in den Regionen sowie der Wunsch Washingtons, weitere pro-amerikanisch orientierte Länder in das Bündnis zu bringen. Wenn auch Polen und wenige andere NATO-Partner diese Forderung unterstützten, lehnte die Mehrheit der NATO Staaten diesen Vorschlag ab. Vier Gründe sprachen dagegen:

1. Beide Länder sind weit von einer Beitrittsreife entfernt. Gerade die Ukraine wäre als das nach Russland zweitgrößte Land Europas nur schwer zu integrieren. Auch haben die jüngsten politischen Entwicklungen in der Ukraine (die „Janukowitsch-Wende“) gezeigt, dass Öffentlichkeit und politische Eliten mehrheitlich nicht an einem Beitritt interessiert sind.
2. Im Falle einer Aufnahme Georgiens würde sich aufgrund der akuten Krise mit Russland die Frage der NATO-Beistandsverpflichtung gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrages stellen. Die NATO könnte auf diese Weise in eine militärische Auseinandersetzung mit Russland hineingezogen werden.
3. Eine Aufnahme der Ukraine und Georgiens wäre politisch kaum möglich, ohne die sich seit langem um den Beitritt bemühenden Kandidaten Albanien, Kroatien

und Mazedonien unberücksichtigt zu lassen. Mithin müssten (wieder) fünf Länder auf einmal aufgenommen werden, obgleich der letzte sogenannte „Big Bang“ mit sieben Neumitgliedern erst 2004 erfolgte.

4. Auch wäre der Prozess transatlantischer Wiederannäherung nach den vergangenen Krisenjahren gefährdet worden. Verkürzt dargestellt, basierte das konstruktive Miteinander der NATO-Partner auf beiden Seiten des Atlantiks auf einer unausgesprochenen Übereinkunft: Washington sieht die NATO nicht länger als „Tool Box“ und wirkt konstruktiv an der Entwicklung gemeinsamer transatlantischer Positionen mit. Im Gegenzug akzeptieren die europäischen Mitglieder (Frankreich spielt hier erneut eine Sonderrolle) die amerikanische Idee eines global ausgerichteten Bündnisses und die „Global Partnership“. Würde Washington eine Seite der Vereinbarung mit einer Kontroverse über kontroverse umstrittene Beitrittskandidaten belasten, würde die mühsam gefundene Balance kippen.

Mittlerweile haben sich offenbar die Verbündeten mit ihren Bedenken durchgesetzt und die Bush-Administration hat erklärt, zumindest den Beitritt der Ukraine nicht mehr aktiv voranzutreiben.

Als Konsequenz aus der Debatte um die potentielle Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens ergibt sich, dass die Frage der NATO-Erweiterung zu wichtig für die künftige Entwicklung des Atlantischen Bündnisses ist, als dass sie als Instrument politischer Sympathiebekundungen oder zur Verbreiterung der Unterstützungsbasis in der NATO gebraucht werden könnte.

III. Konsequenzen für die künftigen Erweiterungsentscheidungen

Aus den Erfahrungen mit den bisherigen Erweiterungsschritten, sowie mit Blick auf die derzeit laufende Neuausrichtung des Bündnisses, lassen sich eine Reihe von Konsequenzen für künftige Mitgliedschaftsentscheidungen ziehen:

- In der Vergangenheit war die Aufnahme neuer Mitglieder in das Bündnis vor allem ein ordnungspolitisches Instrument zur Transformation Osteuropas. Nach dem 11. September kam noch das Ziel hinzu, den Kreis der Verbündeten im Kampf gegen den Terrorismus zu erweitern. Die militärischen Fähigkeiten der Neumitglieder spielten in beiden Fällen eine untergeordnete Rolle.
- Mittlerweile entwickelt sich die NATO von einer eurozentrischen Verteidigungsallianz zu einem globalen Stabilitätsexporteur, der in immer stärker weltweit nachgefragt wird (derzeit laufen im Wesentlichen fünf NATO-Operationen: Afghanistan, Balkan (Kosovo), Mittelmeer, Darfur, Irak). Damit ist das Kriterium für den Erfolg und die Zukunftsfähigkeit des Bündnisses weniger die Demokrati-

sierung Osteuropas sondern vor allem die Bewältigung der laufenden Militäroperationen.

- Für die Aufnahme von Beitrittskandidaten bedeutet dies, dass jeder künftige *Erweiterungsschritt* auch ein *Bereicherungsschritt* sein muss – ein Nutzen der Mitgliedschaft darf sich nicht nur für das Neumitglied ergeben, sondern muss auch für aktuellen und künftigen Aufgaben der NATO erkennbar sein.
- Die Erweiterungsproblematik wird noch verkompliziert durch die Entwicklungen in der EU. Die dort verbreitete „Erweiterungsmüdigkeit“ dürfte dazu führen, dass nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens auf unbestimmte Zeit keine weiteren Länder in die Union aufgenommen werden. Damit fehlt die strategische Kopplung zur NATO-Erweiterung dahingehend, dass ein Beitritt zur Nordatlantischen Allianz nicht mehr automatisch mit einer Perspektive für eine EU-Mitgliedschaft verbunden ist. Damit schwächt sich ein Anreiz ab, mit dem NATO und EU in der Vergangenheit konkrete Entwicklungen und Veränderungen in Bewerberstaaten beschleunigen konnten.
- Umso entscheidender ist, dass die NATO an dem Kriterium des *Nutzenzuwachses* durch Erweiterung festhält. Wenn Bewerberstaaten einen solchen Nutzen absehbar nicht bieten, dürfen von Seiten der NATO auch keine Beitritts Hoffnungen geweckt werden. Das Argument, dass man sich bereits seit vielen Jahren um die Mitgliedschaft bewerbe, kann nicht überzeugen.
- Von den drei offiziellen Kandidaten zeigt bestenfalls Kroatien eine gewisse Beitrittsreife im oben genannten Sinne – Mazedonien und vor allem Albanien derzeit definitiv nicht. Ebenso wenig ist in Bosnien-Herzegowina, Serbien oder Montenegro ein rasches Erlangen der NATO-Mitgliedsfähigkeit zu erwarten. Dieses Bild dürfte sich auch bis zu den Vorbereitungen für das Gipfeltreffen im Jahr 2008 nicht grundlegend ändern.
- Georgien und Ukraine stellen eine andere Klasse der möglichen Beitrittsinteressenten dar. Während die Atlantische Allianz sich dem langfristigen Ziel langfristigen der Stabilisierung des Balkan – nicht zuletzt durch die Beitrittsperspektive für alle Balkan Länder – verschrieben hat, gilt eine solche Selbstverpflichtung für die Ukraine und Georgien nicht (mit der Ukraine hat das Bündnis parallel zum NATO-Russland Rat ein Sonderverhältnis etabliert).
- Folglich sollte Deutschland in der Erweiterungsfrage sehr zurückhaltend agieren. Ungeachtet des Werbens einzelner Aspiranten und der sie unterstützenden NATO Mitglieder, sollten keine voreiligen politischen Zusicherungen gegeben werden. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass eine Erweiterungsdiskussion eine Eigendynamik entwickelt, die nur schwer zu kontrollieren ist. Das gilt für die drei offiziellen Beitrittskandidaten und die übrigen Balkanländer – aber erst

recht für die Ukraine und Georgien. Lediglich gegenüber Kroatien können derzeit vorsichtig positive Signale gegeben werden.

- In der Presse und in akademischen Zirkeln wird gelegentlich die Idee aufgebracht, die NATO müsse – ungeachtet der aktuellen Erweiterungsdebatte – auch die Aufnahme von Mitgliedern außerhalb Europas anstreben. Gerade eine NATO-Mitgliedschaft Israels wird mit gewisser Regelmäßigkeit vorgeschlagen (meist immer wieder von den gleichen Autoren). Trotz der gelegentlichen tagesspolitischen Aktualität stellt sich diese Frage de facto nicht. Zum einen legt Artikel 10 des NATO-Vertrages eindeutig fest, dass die NATO auf einstimmigen Beschluss *europäische* Staaten in das Bündnis aufnehmen kann. Geografisch über Europa hinaus gehende Erweiterungsschritte würden eine Änderung des Washingtoner Vertrages erfordern, für die es keine realistische Perspektive gibt. Darüber hinaus gibt es etwa im Falle Israels keine ernsthafte Bereitschaft, eine NATO-Mitgliedschaft auch nur in Erwägung zu ziehen.

Die NATO hat erklärt, im Jahr 2008 die Frage der Erweiterung erneut prüfen zu wollen. Auch soll und muss die Politik der „offenen Tür“ fortgeführt werden. Das heißt aber nicht, dass es auch zu Einladungen zu dem Beginn von Beitrittsverhandlungen kommen *muss*. Eine Zurückhaltung der NATO in der Öffnung für weitere Mitglieder mag für manchen Bewerber sehr enttäuschend sein, der Leistungsfähigkeit der Nordatlantischen Allianz käme es aber ganz sicher zugute.

Ihre Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung Hauptabteilung Politik und Beratung:

Dr. Karl-Heinz Kamp
Sicherheitspolitischer Koordinator
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Klingelhöferstr. 23
10907 Berlin
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de
Telefon: +49 30 26996-3510