Research Report 99.3
Dezember 1999

Ulf Terlinden

Die Erweiterung der NATO und ihr Verhältnis zu Rußland

Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS)

Die Erweiterung der NATO und ihr Verhältnis zu Rußland

Ulf Terlinden ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Berliner Informationszentrums für Transatlantische Sicherheit (BITS).

Kontakt:
ulf.terlinden@bits.de

Veröffentlicht durch BITS, das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit. Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck mit Genehmigung möglich.

© Dezember 1999, BITS.

ISBN 3-933111-08-0
ISSN 1434-3258

Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) ist eine unabhängige Forschungseinrichtung, die sich mit der Analyse sicherheitspolitischer Fragen befassen.

Der BITS-Förderverein e.V. ist als gemeinnützig im Sinne der Förderung der Wissenschaften anerkannt.

Dieser Forschungsbericht wurde durch die großzügige Unterstützung der Ford Foundation (USA) ermöglicht.

Berlin Information-center for Transatlantic Security (BITS)
Rykestr. 13
D-10405 Berlin
Germany
Telefon +49 30 446858-0
Fax +49 30 4410-221
www.bits.de
bits@bits.de

Research Report 99.3
Dezember 1999

Ulf Terlinden

Die Erweiterung der NATO und ihr Verhältnis zu Rußland

Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS)

Inhalt

Einleitung 1

1. Die Entwicklung bis zum Abschluß der ersten Erweiterung 2

2. Die russische Position zur Osterweiterung der Allianz 3

3. Die Osterweiterungspolitik der NATO 6

3.1. Die NATO-interne Debatte 6

3.1.1. "Warum?" und "Wie?" 6

3.1.2. Die zweite Phase: "Wer?" und "Wann?" 7

3.2. "Institutionelle Angebote" der NATO 8

3.2.1. Inklusive Angebote 8

3.2.2. Exklusive Angebote 9

3.3. Militärische Aspekte der Beschlußlage und ihre Umsetzung 10

4. Die Zukunft der NATO-Politik: Osterweiterung oder "Post-Erweiterung"? 11

5. Interessenverletzungen und "Rücksichten": Die Osterweiterung und Rußland 13

5.1. "Hardware" und militärische Aspekte 13

5.2. Regelung und Status des Verhältnisses 14

5.3. Begrenzung der Osterweiterung 14

5.4. Der "europäische Pfeiler" der Allianz 15

5.5. Zeitlicher Ablauf 15

6. Bewertung für das NATO-Rußland-Verhältnis 16

Literatur 19

Abkürzungen

AFP	Agence France Presse
ami	antimilitarismus information
AP	Associated Press
BIOST	Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien
BITS	Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit
CJTF	Combined Joint Task Force
CRS	Congressional Research Service, Library of Congress (USA)
DPA	Deutsche Presseagentur
EAPR (EAPC)	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
ESVI	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität
FR	Frankfurter Rundschau
IPP	Individuelle Partnerschaftsprogramme
KSE	Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa
MAP	Membership Action Plan
MCN	Multinational Corps Northeast
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
NAKR (NACC)	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North-Atlantic Treaty Organisation
ÖMZ	Österreichische Militärzeitschrift
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PARP	Planning and Review Process
PfF (PfP)	Partnerschaft für den Frieden
PSO	Peace Support Operations
SGR	Ständiger Gemeinsamer Rat
WEU	Westeuropäische Union
WEU	Western European Union
WP	Warschauer Pakt

Einleitung

Mit der Aufnahme Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns hat die NATO am 12. März 1999 formal die erste Runde der Aufnahme ehemaliger Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes (WP) vollzogen. Während des Washingtoner Gipfels im April 1999 hat das Bündnis sich auf eine "Politik der offenen Tür" festgelegt, die allen interessierten Staaten im Grundsatz die Möglichkeit eines Beitritts eröffnet. Für die Zeit bis 2002 hat sich die Allianz allerdings eine "Denkpause" verordnet - ihr Zeitplan sieht die Auswertung der ersten Erweiterungsrunde vor, auf deren Grundlage dann über künftige Schritte der Ostausdehnung entschieden werden soll.

Begleitet war die Entwicklung hin zu dieser Runde der Erweiterung der Atlantischen Allianz von vehementem Protest Rußlands, das eine Ausdehnung der NATO Richtung Osten strikt ablehnt und mit Gegenmaßnahmen gedroht hatte. Jenseits der verbalen Attacken jedoch blieben konkrete Schritte in Reaktion auf die nun vollzogene Aufnahme bislang aus[1]. Dennoch befindet sich das Verhältnis wegen der Kosovo-Intervention der NATO auf einem Tiefpunkt. Rußland hat die Kooperation mit der NATO in der Folge auf ein Minimum reduziert.

In Rußland stehen in der ersten Jahreshälfte 2000 Präsidentschaftswahlen bevor, deren Ausgang von entscheidender Bedeutung für die weitere Entwicklung der Beziehungen zur NATO sein wird. Die Niederlage der Kommunisten bei der Duma-Wahl im Dezember 1999 hat grundsätzlich die Möglichkeit einer deutlichen Verbesserung des Verhältnisses eröffnet, denn in der kommunistischen Fraktion finden sich viele der schärfsten Gegner der NATO-Osterweiterung (und der NATO-Angriffe auf Jugoslawien). Ein ähnliches und mit der Zusammensetzung der Duma harmonisierendes Ergebnis der Präsidentschaftswahl könnte auf russischer Seite die Grundlage und den Anlaß für einen Neuanfang in den Beziehungen zur NATO bieten. Die Allianz steht daher vor der Herausforderung, bei der Auswertung der ersten Erweiterungsrunde eine politische Strategie zu entwickeln, die dieser Chance Rechung trägt. Von der Qualität und Zukunft des Verhältnisses zwischen dem Atlantischen Bündnis und der Russischen Föderation als einer zentralen Determinante der europäischen Sicherheit hängt dabei letztlich ab, ob die NATO die in ihrer Erweiterungsstudie ("Study on Enlargement" 1995) selbst formulierte Zielsetzung erreichen kann, daß mit der Osterweiterung ein "realer Sicherheitsgewinn" verbunden sein müsse.

Aus Anlaß der Orientierungsphase sowohl in den innenpolitischen Verhältnissen Rußlands als auch in der Erweiterungspolitik der NATO wird nachfolgend eine bilanzierende Analyse des Konfliktes um die erste Runde der Osterweiterung vorgenommen. Es werden die Verletzungen und Berücksichtigungen der russischen Interessen sowie jene "Hypotheken" bestimmt, mit denen die NATO-Politik die gegenseitigen Beziehungen weiterhin belastet. Die in Frage stehenden Optionen der zukünftigen Erweiterung werden einer Bewertung im Lichte der NATO-Rußland-Beziehungen unterzogen. Schließlich sollen die Chancen und Herausforderungen aufgezeigt werden, vor denen die NATO und Rußland in der jetzigen Orientierungsphase stehen.

---

[1] Erklärt wird dies vielfach mit der These, Rußland befinde sich in einer ökonomischen und militärischen Zwangslage - Stichworte sind hier die hohen Auslandsschulden und der desolate Zustand der russischen Streitkräfte - , die über verbale Angriffe hinaus gar keine Alternative zur fortgesetzten Kooperation mit der NATO und dem Westen insgesamt zulasse. Siehe dazu exemplarisch New York Times (28.05.1997): "NATO expansion at its core is an effort to erect a Western security zone in Eastern Europe while Russia is too weak to protest."

1. Die Entwicklung bis zum Abschluß der ersten Erweiterung

Die Zäsur von 1989 und die offizielle Auflösung des Warschauer Paktes im Juli 1991 eröffneten die grundsätzliche Möglichkeit einer Erweiterung der NATO nach Osten. Schon im Februar 1990 trug Ungarn sein Interesse an einem NATO-Beitritt vor, 1991 forderten der polnische Präsident Lech Walesa und einige baltische Politiker die Aufnahme ihrer Länder in die nordatlantische Allianz (Pradetto/Alamir 1998, 17, Alamir 1999b, 47 und Piper 1999, 11). Bis Mai 1997 erklärten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, die Slowakei, die Tschechische Republik, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Mazedonien und Albanien ihr Interesse an einem NATO-Beitritt.

Anfangs reagierte die NATO auf die Begehren mittel- und osteuropäischer Staaten nach Aufnahme nur zögerlich mit einer Institutionalisierung der Beziehungen (vgl. 3.1). Zum ersten Mal offen unterstützt wurde das Bestreben der Aspiranten vom deutschen Verteidigungsminister Volker Rühe auf einer informellen NATO-Tagung im Oktober 1993 in Travemünde. Zusammen mit Belgien, Norwegen und den Niederlanden schlug er die direkte Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) vor, fand aber keine Zustimmung bei den anderen NATO-Staaten. V.a. der amerikanische Verteidigungsminister Les Aspin wollte den Beitrittsgesuchen zunächst mit dem Angebot der "Partnerschaft für den Frieden" (PfF) begegnen und lehnte konkrete Stellungnahmen zur Erweiterung des Bündnisses ab. Allerdings wurde die aktive Teilnahme an der PfF im amerikanischen Vorschlag "als Voraussetzung für die künftige Mitgliedschaft bewertet", auch wenn aus ihr kein Anspruch auf Aufnahme abzuleiten sei. (Broer 1996, 305 und 306)

In der Einladung zur PfF vom 11. Januar 1994 wurde die grundsätzliche Öffnung der NATO deutlich:

> "Wir erwarten und würden es begrüßen, wenn eine NATO-Erweiterung demokratische Staaten im Osten von uns erfassen würde, als Teil eines evolutionären Prozesses, unter Berücksichtigung politischer und sicherheitspolitischer Entwicklungen in ganz Europa." (Dokumentation in Varwick/Woyke 1999, 193)

Weiter umstritten blieben das Auswahlverfahren, der Umfang und Ablauf sowie der Zeitpunkt der Erweiterung. Im Mai 1994 forderte Rühe als erster westlicher Politiker die Aufnahme der 4 Visegrad-Staaten (Polen, Tschechische Republik, Slowakei und Ungarn) bis zum Jahr 2000 (vgl. Koch 1996).

Während der Tagung der NATO-Außenminister am 01.12.1994 wurde die Durchführung der "Study on Enlargement" (1995) beschlossen, deren Ergebnisse im September 1995 veröffentlicht wurden. Im Kern legt die Studie die Auswahlkriterien für die Aufnahme von Staaten und die Ziele der Osterweiterung fest. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß durch die Erweiterung ein Sicherheitsgewinn sowohl für die NATO als auch für den gesamten "euro-atlantischen Raum" erzeugt werden müsse, neue "Trennlinien" durch Europa also verhindert werden müßten. Zugleich müsse die Funktionsfähigkeit der NATO, und das heißt vor allem die "Verteidigungsgarantie" nach Artikel 5 des Atlantischen Vertrages und der innere Zusammenhalt des Bündnisses, erhalten bleiben.

Die Wahlkampfrede Präsident Clintons im Oktober 1996 in Detroit bildete den Scheitelpunkt einer außenpolitischen Wende in den Vereinigten Staaten, die schon durch den amerikanischen Druck in Richtung einer raschen Durchführung der Erweiterungsstudie erkennbar geworden war. Der Präsident sprach sich für den Beitritt der ersten Kandidaten bis zum April 1999 aus und nannte damit erstmals ein konkretes Datum. Die Rede löste einen "Wettlauf" der Bewerber um die Mitgliedschaft aus, über die schließlich während des Gipfels in Madrid im Juli 1997 entschieden werden sollte. (Defense Monitor 1998)

Im Dezember 1996 wurde auf Drängen mehrerer Aspiranten ein "intensivierter Dialog mit interessierten PfP-Staaten" begonnen, an dem die zwölf an einer Mitgliedschaft interessierten Staaten teilnahmen (s.o.) (Höfler 1998, 255).

Am 12.06.1997 verkündete Präsident Clinton, daß die USA zunächst nur den Beitritt Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik befürworteten. In Madrid wurde die offizielle Einladung zum Beitritt der drei Staaten ausgesprochen. Verbunden damit war die Erklärung, die "Tür des Bündnisses" bleibe offen.

Während der Außenministertagung der NATO am 16.12.1997 wurden die Beitrittsprotokolle der neuen Mitglieder unterzeichnet. Nach ihrer Ratifizierung durch die nationalen Parlamente der drei Staaten wurde der Beitritt am 12.03.1999 vollzogen.

2. Die russische Position zur Osterweiterung der Allianz

Die russische Regierung lehnt die Osterweiterung der NATO ab. Diese Grundeinschätzung, die aus heutiger Sicht relativ eindeutig getroffen werden kann, steht jedoch erst am Ende eines längeren Prozesses der Positionsbestimmung, in dessen Verlauf ein erheblicher Kurswechsel und Widersprüche in der russischen Regierungspolitik zu beobachten waren.

Im August 1993 stimmte Präsident Jelzin während seines Besuchs in Polen dessen Beitritt zur NATO noch zu (Hacke 1997, 233). Einen Monat später revidierte Jelzin seine Position in einem Brief an die Regierungen der USA, Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands mit der Begründung, die Osterweiterung der Allianz könne "das Gefühl einer Isolation in der russischen Gesellschaft" hervorrufen. Die Haltung der russischen Regierung scheint zu diesem Zeitpunkt noch nicht sehr verhärtet gewesen zu sein, denn ebenfalls im September versicherte Außenminister Kosyrew seinem ungarischen Amtskollegen, die Mitgliedschaft Ungarns in der NATO verstoße nicht gegen die Interessen der Russischen Föderation.

Trotz dieser widersprüchlichen Äußerungen wurde die grundsätzliche Ablehnung der Erweiterung deutlich. Erklärt wird diese politische Wende vor allem mit "innenpolitischem Druck" auf Jelzin und Kosyrew, der von der "überwiegenden Mehrheit des russischen Establishments" ausging und im Laufe des Jahres 1994 stetig stieg (Schmeljow 1996, 141-145). Odom (1996) verortet die Urheber dieses Drucks bei "Hardlinern" im russischen Militär und der Duma. Im Februar 1995 sagte Jelzin, Rußland beanspruche zwar kein Vetorecht bei der Bündniserweiterung, werde aber einer "übereilten" Ausdehnung der NATO nicht zustimmen. (Schmeljow 1996, 145)

Deutlicher äußerte sich der russische Verteidigungsminister Gratschow. Er drohte im November 1995 für den Fall einer Osterweiterung der NATO mit der Schaffung neuer militärisch-politischer Bündnisse mit Staaten in Mittel- und Osteuropa, der GUS oder "ziemlich starken Partnern" im Osten (gemeint sind v.a. China und Indien). Zudem deutete er an, Moskau könne die Ratifizierung des START-II-Vertrages überdenken (Schmeljow 1996, 146). Laut Hacke (1997, 234) soll er sogar gesagt haben, die Osterweiterung würde "letztendlich Krieg bedeuten".

Das Moskauer "Institut für Verteidigungsstudien" empfahl als Gegenmittel zur Osterweiterung die Stationierung taktischer Nuklearwaffen im Westen der GUS, eine Überlegung, von der das "Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien" (BIOST, Köln) vermutet, daß sie zumindest die Stimmung führender russischer Politiker wiedergab. Weiter berichtet BIOST, auch die "Verstärkung von Streitkräftegruppierungen im Norden, Westen und Südwesten" werde in Rußland als mögliche militärische Gegenwirkung erwogen (BIOST 1997, 235/236).

Auch die Parteien Rußlands lehnen die Osterweiterung der NATO in ungewöhnlicher Einmütigkeit ab (Schmeljow 1996, 149). Und in der Bevölkerung wird sie laut Bischof (1996, 25) als Gefahr wahrgenommen. Dennoch habe das Thema weder während des Duma-Wahlkampfes 1995 eine große Rolle gespielt, noch sei dies für den Präsidentschaftswahlkampf zu erwarten gewesen. Der "Rat für Außen- und Verteidigungspolitik" hatte dagegen im Mai 1995 vor Veränderungen in der russischen Innenpolitik durch die NATO-Osterweiterung gewarnt, die "Rußland in eine revisionistische Macht verwandeln würden" (Karaganov u.a. 1995, 168). Alexei Arbatov, ein führender Vertreter der "Yabloko"-Fraktion in der Duma, sagte, die Osterweiterung

der NATO würde die russische Demokratie zwar nicht zerstören, aber es würden schließlich jene für diese "Niederlage" aus russischer Sicht verantwortlich gemacht, die sich für eine Zusammenarbeit mit dem Westen ausgesprochen haben. Dies bedeute Verluste für die reformorientierten Demokraten und Zulauf für Nationalisten und Kommunisten (Arbatov 1998, 3).

Die Gründe der Ablehnung

Die vielfachen russischen Vorbehalte werden vor allem mit der drohenden Isolation Rußlands durch die Allianzerweiterung (Schmeljow 1996, 145) begründet. Der "Gürtel" neutraler bzw. schwach bewaffneter Staaten in Mitteleuropa, der bisher zwischen der NATO und Rußland lag, falle zunehmend weg und beeinträchtige die geopolitische Lage Rußlands (Karaganov u.a. 1995, 163 und 168/169). Diese als Bedrohung wahrgenommene Entwicklung wird besonders deshalb als problematisch angesehen, weil Rußland in erster Linie an der Entwicklung guter Beziehungen zu den führenden westlichen Staaten interessiert sei, um geeignete Rahmenbedingungen und ggf. Unterstützung bei seinen Transformationsbemühungen zu erhalten[2].

Zudem bedeute die Osterweiterung eine neue Teilung Europas und gefährde die "Vertrauensbildung" (Bischof 1996, 24). Mit der Osterweiterung sei eine "gewisse historische Ungerechtigkeit" verbunden, da zunächst die Sowjetunion und dann Rußland freiwillig eine Reihe von Schritten unternommen haben, um die sicherheitspolitische Situation in Europa zu verbessern. Diesen Vorleistungen werde nun mit der Verletzung der Sicherheitsinteressen Rußlands und dem "Vorrücken" der NATO in Richtung Osten nicht Rechnung getragen, was insbesondere die russische Bevölkerung als Ungerechtigkeit empfinde (Kokoschin 1996, 230 und Arbatov 1998, 2).

Dieses Argument steht in enger Verbindung mit den Vorwürfen, die die Regierung Jelzin unter Berufung auf Aussagen Michael Gorbatschows erhob: Der Abzug russischer Truppen aus der ehemaligen DDR und die Zustimmung Rußlands zur Vereinigung Deutschlands sei erfolgt, nachdem die NATO versprach, dort keine Truppen zu stationieren. Nun würde diese Vereinbarung dadurch verletzt, daß die NATO auf polnisches Territorium ausgedehnt würde, das noch näher als Ostdeutschland an Rußland liegt. Die NATO-Staaten stellen sich dagegen auf den Standpunkt, daß diese Vereinbarung nur Ostdeutschland betroffen habe, was sachlich korrekt sein mag, die russische Seite aber nicht überzeugen kann (Lieven 1996, 20).

Den Hintergrund der russischen Haltung in der Frage der Osterweiterung der NATO bildet die russische Sicht auf die künftigen Strukturen europäischer Sicherheit insgesamt. Rußland sieht sich weiterhin als Großmacht und erhebt den Anspruch, diese Strukturen maßgeblich mitzugestalten. In der russischen Außenpolitik werden die OSZE und die UNO als tragende Institutionen der europäischen Sicherheitspolitik bevorzugt. So wurde der Vorschlag geäußert, "der NATO im Rahmen der OSZE eine gewisse Rolle" zuzuweisen (Bischof 1996, 26 und ähnlich Schmeljow 1996, 145/146). Aus russischer Perspektive unterscheidet UNO und OSZE von der NATO außer der zugrundeliegenden sicherheitspolitischen Konzeption vor allem die Tatsache, daß Rußland Mitglied in den erstgenannten ist, bei der NATO aber von allen Entscheidungen ausgeschlossen ist. Die Osterweiterung der NATO setzt im deutlichen Widerspruch zur russischen Sicht ein klares Signal der Präferenz des Westens (und zudem der MOEL) für die NATO und demonstriert Moskau zugleich, daß sein Anspruch auf die Mitgestaltung der europäischen Sicherheitsstrukturen nicht oder zumindest nicht im gleichen Maße geteilt wird. (Schmeljow 1996, 150)

Trotz der fortwährenden grundsätzlichen Ablehnung der NATO-Ostausdehnung scheint sich in Moskau eine gewisse Akzeptanz für jene Erweiterungsrunde eingestellt zu haben, die schließlich im März 1999 vollzogen wurde. Die Einsicht, daß dieser Schritt nicht mehr verhindert werden

---

[2] Kokoschin 1996, 229: "Für uns, für Rußland, ist es heute von außerordentlicher Bedeutung, normale, ruhige außenpolitische Bedingungen für die Durchführung wirklich umfangreicher und sehr tiefgreifender Reformen zu gewährleisten, Reformen, die uns tatsächlich wieder in diese europäische Zivilisation zurückbringen..."; Vgl. auch Karaganov 1995, 167 und Arbatov 1998, 1.

konnte, ist verbunden mit der Hoffnung, daß der Erweiterungsprozeß damit abgeschlossen oder zumindest für lange Zeit unterbrochen sein könnte. Auf dieser Ebene unterhalb der totalen Opposition gegen die NATO-Erweiterung kann eine Reihe von Möglichkeiten identifiziert werden, mit denen der Ausdehnungsprozeß aus russischer Sicht "erträglicher" gestaltet werden könnte[3]:

- Rußland könnte die Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO leichter hinnehmen, wenn diese - ähnlich wie Frankreich - nicht militärisch integriert würden. Auch könnten verbindliche Zusagen, keine ausländischen Truppen und Nuklearwaffen in diesen Ländern zu stationieren, die Kompromißbereitschaft auf russischer Seite erhöhen (Bischof 1996, 33 und Broer 1996, 314).
- Die zeitgleiche oder vorangehende Entwicklung einer "strategischen Partnerschaft", einem Sonderverhältnis also zwischen der NATO und Rußland wurde gefordert und würde ebenfalls als Entgegenkommen im o.g. Sinne angesehen[4]. Aus russischer Sicht müßte das Verhältnis zur NATO auf die Grundlage eines völkerrechtlich bindenden Vertrages gestellt werden. Der Vertrag sollte zudem die zuvor genannten Zusagen in der Form endgültiger und eindeutiger Garantien festlegen (Borawski 1997). Insgesamt beansprucht Rußland ein starkes Mitspracherecht in Bezug auf die weitere Entwicklung der NATO und der europäischen Sicherheitsstrukturen. Manche russische Politiker forderten für ihr Land sogar ein Veto-Recht, insbesondere bei Fragen der Osterweiterung, was gleichbedeutend mit der Forderung nach einer vollkommenen Umgestaltung des Bündnisses wäre. Beim Ausbau der militärischen NATO-Infrastruktur verlangt Rußland ein Mitspracherecht (Tigner 1998).
- Mit einer zeitlichen oder geographischen Begrenzung des Erweiterungsprozesses könnte der für Moskau unvertretbaren "Vorstellung einer sich stetig in östlicher Richtung erweiternden NATO" begegnet werden (Kamp 1997, 4/5). Diskutiert wurde in diesem Zusammenhang auch ein Erweiterungsmoratorium sowie der Beschluß einer geschlossenen Liste von "anerkannten" Aspiranten, die dem Prozeß ein gutes Stück der "Unberechenbarkeit" für Rußland nehmen würde. Der letztgenannte Punkt korrespondiert mit der Einschätzung, daß es für Rußland eine "Rote Linie" gibt (vgl. Clement 1999, 6), die die NATO bei ihrem Ausbau keineswegs überschreiten dürfe: "Ein mögliches Eindringen der NATO in den Raum der ehemaligen Sowjetunion beziehungsweise der heutigen GUS wird als schlicht unerträglich empfunden." Gemeint sind hier an erster Stelle die baltischen Staaten, auf deren mögliche Einbeziehung die russische Regierung "geradezu hysterisch" reagiere (Kamp 1997, 4 und 8).
- Aus russischer Sicht sollte die NATO-Truppenstärke bei der Anpassung des Vertrages über die konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) neu festgeschrieben werden und die Streitkräfte der aufgenommenen Staaten beinhalten (Borawski 1997). Zudem wurde gefordert, die Modernisierung der Waffenarsenale in Mittel- und Osteuropa einzufrieren (Erlanger 1997). Ebenso fordert Rußland rüstungskontrollpolitisch den Abbau der verbliebenen taktischen Nuklearwaffen in Westeuropa bzw. ihre Einbeziehung in Abrüstungsabkommen ein.
- Die Osterweiterung würde "akzeptabler", wenn die NATO nicht weiterhin im selben Maße von den USA dominiert würde. Eine verstärkte Europäisierung - und der damit verbundene, grundsätzliche Umbau - der Allianz wird als wünschenswerte Vorbedingung der Osterweiterung erachtet (Bischof 1996, 24).

---

[3] Dennoch gibt es zahlreiche Vertreter in der russischen Politik, die sich "Verhandlungen" über geeignete Bedingungen oder Kompensationen für die Osterweiterung grundsätzlich entgegenstellen.

[4] Bischof 1996, 25; Broer 1996, 314; Dies könnte dazu beitragen, das russische Gefühl des Ausschlusses von Fragen der europäischen (oder auch weltweiten) Sicherheit zu überwinden. Ein Beitritt Rußlands zur NATO, obwohl von der russischen Regierung 1991 zunächst erwogen, wurde mittlerweile von allen NATO-Staaten als auch von Rußland selbst abgelehnt (vgl. 3.1 sowie Piper 1999, 12).

3. Die Osterweiterungspolitik der NATO

3.1. Die NATO-interne Debatte

3.1.1. "Warum?" und "Wie?"

Im Zentrum der ersten Phase des Diskussionsprozesses um die Realisierung der NATO-Osterweiterung stand die Kernaufgabe der NATO, die kollektive Verteidigung auf der Grundlage von Artikel 5 des Washingtoner Vertrages. Sie sollte für die NATO-Mitgliedsstaaten weiterhin gewährleistet sein und in einer erweiterten Allianz auch für die neuen Mitglieder erfüllt werden können. Die damit verbundenen Fragen lauten[5]: Wären die NATO-Mitglieder bereit, einen Angriff auf einen der aufzunehmenden Staaten als einen Angriff gegen sich selbst zu betrachten und das eigene Militär zu dessen "Verteidigung" einzusetzen? Bleibt die militärische Abschreckung der NATO glaubwürdig angesichts der Ausdehnung des zu verteidigenden Territoriums, die nicht mit einer wesentlichen Vergrößerung der militärischen Kapazitäten einhergeht? Behält die NATO trotz der Bündniserweiterung die notwendige Flexibilität und Handlungsfähigkeit, um auf Krisen (auch "out-of-area") rasch zu reagieren? Verfügt die NATO und verfügen insbesondere die USA in Europa nach der Umsetzung diverser Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen über hinreichende militärische Kapazitäten zur Verteidigung neu aufgenommener Staaten?

Ein weiterer Komplex der Debatte umfaßte Fragen, die noch enger an den Eigeninteressen der bisherigen NATO-Staaten liegen: Ist mit der Aufnahme von neuen Mitgliedern ein "Sicherheitsgewinn" für das Bündnis verbunden? Ist es von Vorteil, jene östlichen Nachbarn, die derzeit einen "Puffer" zwischen der NATO und Rußland bilden können, in das Bündnis aufzunehmen und ggf. verteidigen zu müssen? Gibt es in den MOEL ein "Sicherheitsvakuum", das bei einer Nicht-Aufnahme ein neues Sicherheitsrisiko für die NATO darstellen könnte? Und nicht zuletzt: Erlauben die zu erwartenden Kosten eine Erweiterung bzw. welche? [6]

Bezogen auf die Interessen der MOEL wurde vor allem betont, daß der Transformationsprozeß dieser "jungen Demokratien" durch eine feste sicherheitspolitische Bindung an den Westen unterstützt werden müsse. Dabei wurde das Motiv geäußert, den pro-westlichen Parteien dieser Staatengruppe durch sichtbare Erfolge in ihrer Westintegrationspolitik helfen zu wollen (Höfler 1998, 258). Mehrfach kam auch zur Sprache, es bestehe eine moralische "Jalta"-Verpflichtung gegenüber den MOEL - die Osterweiterung der NATO müsse nun die Ungerechtigkeit ausgleichen, die diesen Staaten während der Konferenz von Jalta nach dem Ende des zweiten Weltkrieges durch die Zuteilung zum sowjetischen Machtbereich widerfahren sei (exemplarisch: Pellerin 1997, 1). Zudem schlug sich das Bedürfnis der MOEL, durch die NATO-Mitgliedschaft sowohl Schutz vor einer neuen russischen Bedrohung als auch vor dem möglichen Hegemoniebestreben Deutschlands zu erhalten, in den nationalen Debatten mehrerer NATO-Staaten nieder.

Auch der Zusammenhang zwischen der Ausdehnung der Allianz und den Beziehungen zu Rußland wurde freilich thematisiert. Im Zentrum der NATO-internen Debatte stand dabei eine Abwägung: Sollte die Ostausdehnung zwecks Verbesserung der Beziehungen zu Rußland verschoben werden, oder gelte es, die historische Chance zu einer Osterweiterung zu nutzen, solange sie sich biete? Ähnlich wie im Fall der MOEL waren die Argumente hier häufig auf die innenpolitische Situation in Rußland gerichtet - eine Verschiebung oder Begrenzung der Erweiterung könnte eine politische Stärkung der west-orientierten Reformkräfte in Rußland zur Folge haben, die wiederum langfristig einen Gewinn für die europäische Sicherheit bedeuten könnte. So schlug z.B. eine Gruppe amerikanischer Senatoren vor, Rußland nach der ersten Aufnahmerunde eine Pause von fünf bis zehn Jahren zuzusichern. Dieser Vorschlag wurde

[5] Einen guten Eindruck über die in dieser Phase diskutierten Frage vermittelt die Erweiterungsstudie der NATO ("Study on Enlargement" 1995).

[6] Vgl. Knapp 1997, 275 und 277; Kamp 1997, 12; Pellerin 1998.

abgelehnt, weil damit u.a. der mögliche Beitritt der "neutralen Staaten" Finnland, Österreich und Schweden blockiert würde, gegen den es keine erheblichen russischen Einwände gibt. Zudem wurde die Möglichkeit diskutiert, erst die EU und dann die NATO zu erweitern, um so die Vorbehalte Rußlands zu dämpfen. Bisher sind gegen die EU-Erweiterung keine russischen Einsprüche bekannt geworden. Dennoch wurde dies verworfen, weil v.a. die USA befürchteten, die EU könnte auf diesem Wege mit ihrer Erweiterungspolitik die in die NATO aufzunehmenden Kandidaten bestimmen. Auch war schon erkennbar, daß sich der EU-Erweiterungsprozeß wegen der zuvor zu erfüllenden ökonomischen Kriterien in die Länge ziehen würde. (Kamp 1997, 5-10)

Eine potentielle Aufnahme Rußlands in die NATO wurde von vielen Staaten der Allianz eindeutig abgelehnt:

> "[M]ajor European members of the alliance, led by Germany, have made clear to Washington privately that they will never permit Russia to join. These Europeans fear admitting Russia as a full member would create an American-Russian dual hegemony over Europe inside NATO." (Hoagland 1997)

Zugleich wurde in der Debatte sehr häufig der Wunsch deutlich, das Verhältnis zu Rußland durch die Osterweiterung der Allianz so wenig wie möglich zu belasten.

3.1.2. Die zweite Phase: "Wer?" und "Wann?"

Nachdem sich 1994 und 1995 ein weitgehendes Einverständnis in der NATO zur Osterweiterung herausgebildet hatte, setzte mit der Veröffentlichung der "Study on Enlargement" (1995) die Debatte über die ersten aufzunehmenden Kandidaten und ihre Anzahl ein. In der Studie werden eine Reihe schwerwiegender militärischer Faktoren als Auswahlkriterien für den Beitritt von MOE-Staaten genannt, die für jeden einzelnen Kandidaten geprüft werden sollen. Dazu gehört die Vorbereitungszeit, die die NATO für die Ausdehnung ihrer "Verteidigungsgarantie" nach Artikel 5 benötigt, das "strategische Umfeld" des Landes, seine militärischen Kapazitäten und die Interoperabilität seiner Truppen, mit der Aufnahme verbundene neue Risiken, die "strategische Mobilität", die gegenseitige Bereitschaft zur Stationierung ausländischer Truppen auf dem Territorium des Kandidaten-Landes und andere Verstärkungskapazitäten, die die NATO für neue Mitglieder bereithalten muß ("Study on Enlargement" 1995, 44.). Erwartet wird u.a., daß neu aufgenommene Staaten sich aktiv an der kollektiven Verteidigung des Bündnisses (und anderen, neuen Missionen, die das Strategische Konzept von 1999 vorsieht) beteiligen, einen Teil ihrer Truppen der integrierten Kommandostruktur unterstellen, an Manövern (auch auf ihrem Territorium) teilnehmen, die Prinzipien der "nuklearen Abschreckung" mittragen, sich am gemeinsamen NATO-Budget angemessen beteiligen, am Austausch nachrichtendienstlicher Informationen teilnehmen und alle Anstrengungen unternehmen, um Interoperabilität ihrer Truppen vor allem im sogenannten C^3-Bereich (Command, Control, Communication) zu erreichen ("Study on Enlargement" 1995, 45.).

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie schien über die Kandidaten Polen, Tschechien und Ungarn bereits inoffiziell Einigkeit zu bestehen. Gestritten wurde dagegen über die mögliche Aufnahme Rumäniens und Sloweniens. Die Erweiterung um diese zwei Staaten wurde von den USA und Großbritannien abgelehnt, während sie von einer Gruppe südlicher NATO-Staaten (Frankreich, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland, Türkei) gefordert wurde, zum Teil wegen ihrer unmittelbaren Nähe, zum Teil, weil sie die Osterweiterung durch eine "Südosterweiterung" ausgeglichen sehen wollten[7]. Auch die deutsche Bundesregierung sprach sich für einen Beitritt der Fünfergruppe in der ersten Erweiterungsrunde aus. Es war jedoch bekannt, daß ihre "Minimalforderung" nur die Tschechische Republik und Polen umfaßte. Der Beschluß, in dem sich die NATO auf die drei erstgenannten Kandidaten festlegte, stellt den kleinsten gemeinsamen Nenner dar und gibt zugleich die Position der US-Regierung wieder, die sich davon niedrigere

[7] Die großzügige Berücksichtigung Italiens, Spaniens, Griechenlands und der Türkei bei der Reform der NATO-Kommandostruktur wird als Versuch gewertet, diese Staaten für die (kleine) Osterweiterung "gnädig zu stimmen" (Minkwitz 1998, 65).

Kosten und eine leichtere Ratifizierung im amerikanischen Senat versprach (Pellerin 1997, 1).

3.2. "Institutionelle Angebote" der NATO

Parallel zur Diskussion um die Osterweiterung des Bündnisses hat die NATO mit einer ganzen Reihe institutioneller Neuerungen auf den "Beitrittsdruck" der Aspiranten (und die veränderten sicherheitspolitischen Realitäten nach 1989) reagiert. Grundsätzlich zu unterscheiden sind dabei solche Programme bzw. institutionellen "Angebote", die prinzipiell allen interessierten Staaten der OSZE-Region offen stehen, also inklusiv angelegt sind, und solche, die für einzelne Staaten speziell zugeschnitten wurden, somit exklusiv ausgerichtet sind.

3.2.1. Inklusive Angebote

Schon im Dezember 1991 wurde der "Nordatlantische Kooperationsrat" (NAKR) eingerichtet, der mittlerweile in den "Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat" (EAPR) überführt wurde und die NATO-Staaten, alle ehemaligen WP-Staaten, sowie Mazedonien und Slowenien umfaßt. Rußland war Gründungsmitglied des NAKR. Der Rat sollte den Rahmen für "Dialog, Konsultationen und Zusammenarbeit in politischen und sicherheitspolitischen Fragen" bieten (Höfler 1998, 250). In der Form jährlicher Außen- und Verteidigungsministertreffen und regelmäßiger Sitzungen auf Botschafterebene wurde eine Bandbreite von Themen behandelt, darunter auch die Verteidigungsplanung und die Friedenswahrung ("The Euro-Atlantic Partnership Council" 1997 und "The North Atlantic Cooperation Council (NACC)" 1997).

Im Januar 1994 wurde die "Partnerschaft für den Frieden" (PfF) eingerichtet, die in ihrer "bisherigen Form ein rein militärisches Kooperationsprogramm [ist], dessen Schwerpunkt auf friedenserhaltende und humanitäre Aktionen (*Peacekeeping*) ausgerichtet ist" (Kamp 1997, 15). Die Zahl der in diesem Kontext durchgeführten Manöver ist von drei im Jahre 1994 auf 24 Übungen 1997 angestiegen. In sogenannten "Individuellen Partnerschaftsprogrammen" (IPP) werden die konkreten Kooperationsaktivitäten zwischen der NATO und jedem einzelnen Partnerstaat festgelegt, sodaß dieser die Intensität seiner Teilnahme an der PfF selbst festlegen kann. Die PfF strebt die Förderung von Transparenz und demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte, die Ermöglichung von Einsätzen unter UN- oder OSZE-Mandat sowie vor allem die Herstellung von Interoperabilität und die Entwicklung kooperativer militärischer Beziehungen an. Letztere umfassen neben den genannten Übungen z.B. gemeinsame militärische Planungen und die Ausbildung von Soldaten. Ende 1994 führte die NATO zudem den "Planning and Review Process" (PARP) ein, mit dem durch eine Überprüfung und Bewertung der für PfF abgestellten Streitkräfte der Partnerländer (in zweijährigen Abständen) die Kompatibilität mit NATO-Einheiten erhöht werden soll. (Höfler 1998, 250/1; "The Enhanced Partnership for Peace Programme (PfP)" 1997)

Mittlerweile nehmen 28 Länder (inklusive Rußland) und die 16 "alten" NATO-Staaten an der PfF teil. Sie steht grundsätzlich allen OSZE-Mitgliedern offen (Kamp 1997, 14/15). Sicherheitsgarantien sind mit der PfF nicht verbunden - es sind aber Konsultationen mit der NATO für den Fall vorgesehen, daß sich ein Partnerstaat bedroht fühlt.

Die Mitgliedschaft von PfF und NAKR zum Zeitpunkt der Gründung des EAPR im 30.05.1997 war weitgehend identisch[8]. Der EAPR brachte das eher politisch angelegte Gesprächsgremium NAKR mit dem militärisch-praktischen PfF-Programm unter ein gemeinsames Dach. Zugleich wurden die Konsultationen und der Dialog verbreitert und intensiviert. Es sind häufigere Konsultationen zu einer verbreiterten Themenpalette vorgesehen. Die praktische Zusammenarbeit soll vor allem dadurch verstärkt werden, daß die PfF im neuen Rahmen des EAPR ausgebaut wird ("PfP enhanced" oder "erweiterte PfF"). Die Partnerstaaten sollen demzufolge in der Zukunft an sogenannten "PfP operations" teilnehmen können und die gemeinsamen Übungen sollen auf "die gesamte Bandbreite der neuen Missionen der Allianz"

[8] Die "neutralen Staaten" Österreich, Schweiz, Schweden und Finnland nehmen nur aktiv an der PfF teil. Ihnen wurde ein Beobachterstatus im EAPR eingerichtet.

vorbereiten, inklusive "Peace Support Operations" (PSO)[9]. Ab Beginn des Jahres 2000 sollen Partnerstaaten in der Lage sein, bedarfsorientiert Kräfte für eine Teilnahme an PSO aufzustellen. Bemerkenswert ist, daß die erweiterte PfF eine stärkere Einbindung der Partnerstaaten in den Entscheidungsfindungsprozeß des "Political-Military Steering Committee on PfP" (PMSC) und die Entsendung von militärischem Personal aus PfF-Staaten in die Partnership Coordination Cell (PCC) sowie Combined Joint Task Force (CJTF) - Hauptquartiere vorsieht. Langfristig soll der EAPR auch ein Forum der Entschlußfassung in Angelegenheiten der PfF werden, doch dies ist noch nicht abzusehen. ("Euro-Atlantic Partnership Council Member Countries" 1999; "The Enhanced Partnership for Peace Programme (PfP)" 1997; Höfler 1998, 255)

Auf amerikanischen Vorschlag wurde während des NATO-Gipfels in Washington am 24. und 25. April 1999 ein "Membership Action Plan" (MAP) verabschiedet. Er soll die interessierten Staaten bei ihren Vorbereitungen auf eine mögliche zukünftige Mitgliedschaft unterstützen, ohne eine tatsächliche Aufnahme zu garantieren oder einen Zeitrahmen für diesen Prozeß vorzugeben. Mit dem MAP wird eine möglichst enge Anpassung der Streitkräfte der Beitrittskandidaten an die NATO-Normen angestrebt. Im wesentlichen ist eine Intensivierung und Ausweitung des PARP (s.o.) auf die gesamten Streitkräfte der interessierten Partnerstaaten vorgesehen. Von NATO-Seite aus kann dabei auf spezifische, essentielle Bereiche hingewiesen werden, die die Aspiranten dann mit Priorität behandeln mögen, um ihre Beitrittschancen zu verbessern ("Membership Action Plan (MAP)" 1999, Abschnitt II. 3.). Auch der MAP steht im Prinzip jedem interessierten Staat offen, der ihn zu seiner individuellen Profilierung für den Beitritt nutzen möchte. Neben den genannten Punkten wiederholt der MAP die in der Erweiterungsstudie genannten Beitrittskriterien und betont abermals die Bedeutung einer aktiven Teilnahme am EAPR und der PfF. Zudem ist ein Informationsaustausch über die makroökonomischen Daten der Aspiranten und ihre Ausgabenplanung im Verteidigungsressort vorgesehen. (Piper 1999, 14 und "Membership Action Plan (MAP)" 1999)

3.2.2. Exklusive Angebote

Zu den "exklusiven" Kooperationsangeboten der NATO gehört vor allem die sogenannte "Gründungsakte" ("Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation" 1997), die noch vor dem Gipfel in Madrid mit Rußland unterzeichnet wurde. Sie sieht u.a. die Einrichtung eines "Ständigen Gemeinsamen Rates" (SGR) vor, der in Konsultationen und Kooperation zu quasi allen Aspekten von Sicherheitspolitik (bis auf die kollektive Verteidigung der NATO) eintreten kann (Meier u.a. 1997). Der Rat soll als das zentrale Konsultationsforum zwischen der NATO und Rußland in Krisenzeiten dienen und kann gemeinsame Arbeitsgruppen einsetzen[10].

Während des Gipfels in Madrid wurde zudem eine Charter über das besondere Verhältnis der NATO zur Ukraine unterzeichnet ("Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine" 1997). Sie stellt vor allem eine gemeinsame Grundlage für die weitere Entwicklung der Beziehungen dar. Die NATO bringt ihren Willen zur engen militärischen und politischen Zusammenarbeit mit der Ukraine zum Ausdruck (BITS 1997). Die Einrichtung einer NATO-Ukraine-Kommission wurde beschlossen.

Auch außerhalb des NATO-Rahmens, und dennoch mit engem Bezug zur Osterweiterung des Bündnisses, wurden exklusive Vereinbarungen getroffen. Die Vereinigten Staaten schlossen am 18.01.1998 bilaterale Abkommen mit Estland, Lettland und Litauen ab (Pradetto/Alamir 1998, 23). Die "US-Baltikum-Charter" gewährt keine Sicherheitsgarantien und nennt keinen Zeitpunkt für eine Aufnahme in die NATO. Präsident Clinton gab den Regierungen der baltischen Staaten aber zu verstehen, "daß der Vertrag die Mitgliedschaft zwar nicht garantiere, jedoch die Zeit für

[9] Zuvor waren PfF-Übungen nur darauf angelegt, die Durchführung von "Peacekeeping"-, Such- und Rettungs- sowie "humanitären" Operationen zu ermöglichen. "Peace Support Operations" können neben "Peacekeeping" auch "Peace Enforcement" ("friedensschaffende")-Missionen beinhalten (Höfler 1998, 251-255).

[10] Zu Beginn des NATO-Krieges gegen Restjugoslawien setzte Rußland seine Mitarbeit im SGR aus Protest aus. Seit der Wiederaufnahme der Sitzungen nach Kriegsende war Rußland bisher nur zu Gesprächen über das Thema Kosovo bereit. (Vershbow 1999)

einen Beitritt bald gekommen sein könne"[11].

Zudem gibt es viele z.T. enge bilaterale militärische Kooperationen (z.B. Rüstungtransfers und Ausbildungshilfen[12]) zwischen einzelnen NATO-Staaten und Aspiranten bzw. mittlerweile beigetretenen Staaten.

3.3. Militärische Aspekte der Beschlußlage und ihre Umsetzung

Schon vor dem Beschluß zur Aufnahme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik sicherte die NATO Rußland zu, daß sie weder plane oder vorhabe, Nuklearwaffen auf dem Territorium neuer Mitglieder zu stationieren, noch die dafür nötige Infrastruktur (v.a. Lagerstätten) zu schaffen. Zudem sieht sie davon ab, in ihrem gegenwärtigen und voraussehbaren Sicherheitsumfeld dauerhaft ausländische Kampftruppen in substantiellem Umfang in den neuen Mitgliedsstaaten zu stationieren. Stattdessen sollen die Ziele der NATO v.a. durch die Verbesserung der Interoperabilität erreicht werden. Diese Zusagen machte die NATO im Rahmen der "Gründungsakte" des SGR ("Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation" 1997).

Die Schaffung von Interoperabilität zwischen den Streitkräften der alten und neuen NATO-Staaten ist bisher nicht sehr weit gediehen (Gose 1998, 27). Selbst die Erfüllung der von der NATO gestellten, minimalen militärischen Beitrittsbedingungen verzögerte sich. Im Dezember 1998 hatte z.B. Polen 17 von 65 Reformvorhaben bei weitem noch nicht abgeschlossen (FR 14.12.1998).

Im September 1998 wurde das Abkommen zur Aufstellung eines deutsch-dänisch-polnischen Korps (Multinational Corps Northeast (MCN)) beschlossen. Um die o.g. Zusage über die Nicht-Stationierung kontinuierlich präsenter Truppen in den neuen NATO-Staaten zu umgehen, wurde lediglich ein gemeinsamer Kommandostab in Stettin eingerichtet, der zudem aus der NATO ausgegliedert ist und nur nach Absprache mit den nationalen Befehlshabern zur Verfügung steht. Die dem Verband zugeordneten Einheiten verbleiben an ihren Standorten in den beteiligten Staaten. (Gose 1999)

Die kalkulierten Kosten der Erweiterung machen deutlich, daß die NATO es mit einer substantiellen militärischen Integration ihrer neuen Mitglieder nicht allzu eilig hat. Im Unterschied zu einer Reihe vorangegangener Schätzungen geht die NATO von Kosten für die Aufnahme der drei ersten Kandidaten in Höhe von 1,5 Mrd. Dollar innerhalb von zehn Jahren aus[13]. Diese Summe umfaßt ausschließlich die Anpassung von Kommunikations- und Kommandosystemen. Die NATO wird sich demnach an der Neubeschaffung von Waffensystemen für die drei neuen Mitglieder nicht beteiligen, und "von der Modernisierung von Panzern, Flugzeugen oder Kriegsschiffen sprach künftig niemand mehr" (Gose 1998, 26; vgl. auch Varwick/Woyke 1999, 116). Polen, Tschechien und Ungarn haben ihre Pläne für die Modernisierung von Panzern und gepanzerten Kampffahrzeugen auf die mittelfristige Bank geschoben, weil sie diese aus eigenen Mitteln nicht finanzieren können (Smith/Butcher 1999, 26/7).

---

[11] Zitiert aus: "Mehr Sicherheit für das Baltikum?", Soldat und Technik 4/1998, S.224.

[12] "So haben etwa die USA 1995 und 1996 schätzungsweise 60 Millionen U.S. Dollar für bilaterale Militärkooperation außerhalb von PfP bereitgestellt" (Kamp 1997, 19).

[13] Das amerikanische "Congressional Budget Office" errechnete für die Aufnahme der vier Visegrad-Staaten Kosten zwischen 61 und 125 Mrd. US$ (in 15 Jahren), die RAND-Corporation kam auf 10-110 Mrd. US$ und das Pentagon rechnete mit 27-35 Mrd. US$ innerhalb von 13 Jahren (Alamir 1999a, 197).

4. Die Zukunft der NATO-Politik: Osterweiterung oder "Post-Erweiterung"?

Eine erste Überprüfung der Erweiterungsbeschlüsse von Madrid war für den Gipfel im April 1999 geplant. Doch die offizielle Erklärung der Staats- und Regierungschefs der NATO ("Washington Summit Communiqué: An Alliance for the 21st Century" 1999, 7.) äußerte zum weiteren Verlauf des Erweiterungsprozesses nur:

> "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."

Nicht nur wegen dieser Verschiebung rechnen viele Autoren damit, daß eine längere Frist verstreichen wird, bevor die NATO Entscheidungen über eine zweite Erweiterungsrunde auf die Tagesordnung setzt, sollte dies überhaupt geschehen[14]. Die erste Entscheidung zur Erweiterung kam - wie oben ausgeführt - als Einigung auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande, und es darf bezweifelt werden, daß sich eine solche Einigung schnell wiederholen ließe. Z.B. meldete die Nachrichtenagentur Reuters am 08.02.1999, Bundeskanzler Schröder sei der Auffassung, die NATO brauche nach der Aufnahme der ersten neuen Mitglieder eine "Phase der Konsolidierung".

Auch wenn alles auf eine faktische Erweiterungspause hindeutet, wird diese nicht offiziell erklärt werden. Denn einerseits würde dies für Beunruhigung bei den nicht-aufgenommenen MOEL sorgen. Und andererseits ist es gerade einer der Grundzüge der "Politik der offenen Tür", den weiteren Prozeßverlauf offenzuhalten, unabhängig davon, ob tatsächlich jemand "durch die Tür geht". Eine neue Erweiterungs*debatte* wird es wenn überhaupt erst nach den russischen und amerikanischen Präsidentschaftswahlen geben.

Verändert hat sich seit dem Gipfel von Madrid der argumentative Hintergrund, vor dem eine neuerliche Erweiterungsdiskussion stattfinden würde. Eines der gewichtigsten Motive, das die Einigung zur ersten Erweiterungsrunde ermöglichte, kann nun nicht mehr als Antrieb dienen: Den Zweck der Re-Legitimierung und damit der Erhaltung der NATO haben die erste Erweiterung und andere Veränderungen (z.B. Out-of-Area-Einsätze) zumindest aus Sicht der NATO-Staaten bereits erfüllt. Auf das Gewicht dieser Re-Legitimierungsfunktion deutet auch hin, daß die NATO nach der ersten Erweiterung keinen zusammenhängenden geographischen Raum mehr bildet. Die Aufnahme Ungarns ohne See- oder Landverbindung zu den anderen NATO-Staaten wäre nach rein militärischen Gesichtspunkten wohl eher nicht erfolgt.

Auch das Interesse der Bundesrepublik, nicht länger "Frontstaat" der NATO zu sein, ist bereits durch die erste Runde der Erweiterung bedient worden. Ein ähnliches, nun ggf. in Polen entstehendes Interesse dürfte dagegen bei der NATO nicht so sehr ins Gewicht fallen.

Die Herangehensweise an eine künftige Kandidatenauswahl hat sich durch den Kosovo-Krieg verändert. Die ernsthaften logistischen Schwierigkeiten, auf die die NATO bei ihrem Aufmarsch rund um den Kosovo traf, und die schwierige sicherheitspolitische Lage, in der sich ihr neues Mitglied Ungarn dabei befand, sind als neue Motive für eine weitere Ausdehnung des Bündnisses hinzugekommen.

Auch sonst hat der Kosovo-Krieg in gewissem Umfang die Kandidatenauswahl für den Fall vorbestimmt, daß grundsätzlich über eine zweite Runde gesprochen werden sollte. Während des Washingtoner Gipfels hat die NATO erklärt, sie werde nicht hinnehmen, daß das Belgrader Regime die Sicherheit seiner Nachbarn bedrohe. Damit hat sie laut Clement (1999, 6) gegenüber den Nachbarstaaten Jugoslawiens "eine Sicherheitsgarantie ausgesprochen und ihnen die Beitrittsperspektive eröffnet." Ob die NATO tatsächlich eine Notwendigkeit sieht, diese temporäre Sicherheitsgarantie mittelfristig in eine Mitgliedschaft im Bündnis zu überführen, bleibt fragwürdig - sicher dagegen ist, daß sie mit diesem Argument konfrontiert werden wird.

[14] Vgl. Kamps 1997, 6 und Clement 1999, 5. Smith/Butcher 1999, 25 berufen sich bei dieser Einschätzung auf nicht namentlich genannte NATO-Diplomaten.

Schon jetzt gehen Beobachter davon aus, daß die Unterstützung Sloweniens und Rumäniens für die Kosovo-Operationen der NATO ihre Kandidatur befördert hat (Clark/Hill 1999). Das frühere Argument, die NATO würde einer Süd-Ost-Ausdehnung nicht zustimmen, weil damit einhergehen könnte, daß die NATO den Balkan ungewollt zu einem ihrer sicherheitspolitischen Schwerpunkte macht, ist jedenfalls durch den Kosovokrieg und den Einsatz der K-FOR stark erschüttert worden.

Stets betont die Allianz, es dürfe keinen "Automatismus" bei der Mitgliedschaft geben und daß von der Mitwirkung bei der PfF, im EAPR und dem MAP kein Anspruch auf Aufnahme ausgehe. Und dennoch bedeutet die stetige Steigerung der Zusammenarbeit, besonders in Kombination mit dem Prinzip der selbstbestimmten Differenzierung, die PfF und MAP ermöglichen, eine bisher ungebremste Annäherung der MOEL an die NATO. Eine Begrenzung oder Beendigung dieses Prozesses scheint mit jedem Dollar unwahrscheinlicher zu werden, den die MOEL als Vorleistung in ihre künftige NATO-Mitgliedschaft investieren, denn das Maß der politischen Zurückweisung, das mit einem solchen Signal verbunden wäre, steigt.

Sollte es zu einer neuen Runde der Kandidatenauswahl kommen, wird abermals wichtig sein, was Kamp schon für die erste Erweiterungsentscheidung feststellte: Angesichts der sehr unterschiedlichen Zustimmung zu den einzelnen Beitrittskandidaten dürften konkrete Entscheidungen für Neumitglieder nicht so sehr von "objektiven" Tauglichkeitskriterien abhängen, sondern "von der Frage, welches Gewicht der jeweils protegierende NATO-Staat für 'seinen' Bewerberstaat in die Bündnisberatungen einbringen kann" (Kamp 1997, 2).

Zu den nicht-angenommenen Aspiranten äußert sich die Gipfel-Erklärung vom April 1999 ("Washington Summit Communiqué: An Alliance for the 21st Century" 1999, 2) wie folgt:

> "[W]e recognise and welcome the continuing efforts and progress [in meeting the responsibilities and obligations for possible membership] in both Romania and Slovenia. We also recognise and welcome continuing efforts and progress in Estonia, Latvia and Lithuania. Since the Madrid Summit, we note and welcome positive developments in Bulgaria. We also note and welcome recent positive developments in Slovakia. We are grateful for the co-operation of the former Yugoslav Republic of Macedonia with NATO in the present crisis and welcome its progress on reforms. We welcome Albania's co-operation with the alliance in the present crisis and encourage its reform efforts."

Slowenien und Rumänien können - schon allein anhand der vorgenommenen Reihenfolge in der Aufzählung - als eindeutige Favoriten ausgemacht werden. V.a. Slowenien könnte zu einem neuen Minimalkonsens in der NATO gehören, denn neben seiner Nachbarschaft zum ehemaligen Jugoslawien und seiner wirtschaftlichen Fortschritte spricht v.a. die Tatsache für seine Aufnahme, daß damit ein Landkorridor zwischen Italien und Ungarn geschaffen würde. Nicht überraschend wird es in seinem Beitrittsbegehren daher von Italien unterstützt. Einem Bericht des wissenschaftlichen Dienstes des US-Kongresses zufolge wertete die amerikanische Außenministerin Albright Slowenien am 12.07.1997 als am besten vorbereitet auf eine mögliche Aufnahme in die Allianz (Woehrel 1998, 5).

Rumänien wird als Kandidat zwar von Frankreich und Italien unterstützt und ist ebenfalls Jugoslawien-"Anrainer", doch die Bukarester Führung ist bisher auf ablehnende Signale vor allem aus den USA gestoßen, deren Regierung ihre Bedenken wiederholt öffentlich geäußert hat. Im Januar 1999 stellte ein US-Regierungsbeamter fest: "Romania is not on track. It is not that Romania could not pay its modernization bill, but that the economy is in such dire straits that there is concern for its political stability." (Ek 1999, 5)

Zwar drängen Dänemark und Norwegen weiterhin darauf, die baltischen Staaten aufzunehmen, und auch die US-Baltikum-Charter wird in diesem Sinne interpretiert. Die große Zahl von Immigranten aus diesen Ländern in den USA bedeutet zudem einen gewissen Anreiz für die amerikanische Regierung. Aber die russischen Vorbehalte lassen eine baldige Aufnahme unwahrscheinlich einscheinen, auch wenn das neueste strategische Konzept der NATO die grundsätzliche Offenheit für alle Bewerber abermals betonte. In Estland und Lettland gibt es große russischsprachige Minderheiten (FR 04.09.1999). Zudem weisen NATO-Militärs darauf

hin, daß es den drei Ländern wegen ihrer Lage zwischen Rußland, Weißrußland und der Ostsee an der "strategische Tiefe" fehlt, die zu ihrer konventionellen Verteidigung erforderlich wäre[15]. Daher erscheint es wahrscheinlicher, daß die baltischen Staaten vorerst mit einer EU-Beitrittsperspektive vertröstet werden - mit Estland wird darüber bereits verhandelt (FR 04.09.1999).

Die Slowakei war zu Beginn der ersten Kandidatendiskussion noch hoch gehandelt worden, bis sie wegen der antidemokratischen Tendenzen der Regierung Meciar in die zweite Reihe verwiesen wurde. Dieses Manko scheint mittlerweile behoben zu sein, und auch das o.g. Argument bezüglich der Landverbindung Ungarns träfe auf die Slowakei zu. Dennoch wird sie derzeit nicht unter den "Ersten" der zweiten Runde verortet. Polen, Ungarn und Tschechien unterstützten den Beitritt der Slowakei[16].

Bulgarien, Mazedonien, Albanien gehören zwar allesamt zu den Nachbarn Jugoslawiens, dürften sich aber v.a. wegen ihrer bisher unzureichenden Reformen auf ein langes Warten in Sachen NATO-Aufnahme einstellen müssen[17].

Moldawien, Georgien und andere Staaten der GUS werden im o.g. Communiqué gar nicht erwähnt und scheinen derzeit außer Diskussion zu stehen.

5. Interessenverletzungen und "Rücksichten": Die Osterweiterung und Rußland

5.1. "Hardware" und militärische Aspekte

Die russischen Forderungen hinsichtlich der militärischen "Details" der NATO-Osterweiterung wurden inhaltlich weitgehend erfüllt, allerdings nicht in der von Rußland geforderten Verbindlichkeit festgelegt. So wurde der Verzicht auf die Stationierung von ausländischen Truppen und Nuklearwaffen in den neu aufgenommenen Staaten zwar in der Gründungsakte des NATO-Rußland-Rates zugesagt, diese ist aber lediglich politisch bindend[18]. Der russische Vorschlag, die Stationierung von taktischen Nuklearwaffen in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik per Vertrag zu verbieten, wurde abgelehnt (Arbatov 1998, 2).

Auch der vorläufige, ökonomisch bedingte Verzicht auf eine breit angelegte Modernisierung der Waffenarsenale Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik scheint zwar inoffiziell beschlossen zu sein, ist aber in keiner Weise festgeschrieben.

Im Gegensatz zur russischen Forderung werden die drei neuen NATO-Mitglieder militärisch voll integriert. Dies hatte auch die Erweiterungsstudie der NATO gefordert ("Study on Enlargement" 1995). Die hierzu nötigen Kommunikationsmöglichkeiten und Kommandostrukturen befinden sich in der Beschaffung bzw. im Aufbau. Diese Integration wird jedoch zumindest für die Aufgaben nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages vorerst von geringer Bedeutung sein, da die "neuen" NATO-Streitkräfte so veraltet sind, daß es nur wenige Möglichkeiten einer effektiven operativen Zusammenarbeit gäbe.

Ebenfalls entgegen den russischen Anliegen wird die Verbesserung der Interoperabilität mit den (noch) nicht aufgenommenen MOEL vorangetrieben. Während die PfF mit ihren IPP noch recht allgemein die Herstellung von Interoperabilität v.a. durch gemeinsame Übungen anstrebte, wurde

[15] Woehrel 1999a, 1999b und 1999c, jeweils S.5.
[16] Jane's Defence Weekly, 10.11.1999, S.8.
[17] Vgl. auch die entsprechenden Berichte des Congressional Research Service (AP 08.02.1999).
[18] Meier/Nassauer 1997, 3; Der ungarische Premier Viktor Orban hat eingeräumt, daß die Stationierung von Atomwaffen in Ungarn in Krisensituationen erwogen werden könnte ("Hungary to consider nuclear deployment in crisis - PM", Reuters 30.10.1999). Der Sprecher des russischen Außenministeriums, Rakhmanin, sagte dazu, diese Stellungnahme Orbans bestätige russische Sorgen bezüglich der NATO-Ausdehnung ("Russia Unnerved by Hungary Remarks", AP 02.11.1999).

dieses Bemühen durch den Überprüfungs- und Bewertungsprozeß der für die PfF abgestellten Streitkräfte im Rahmen des PARP konkretisiert. Die "erweiterte PfF" zielt über Übungen hinaus auf die praktische Teilnahme der Partnerländer an PSO. Und der zuletzt beschlossene MAP sieht eine Ausdehnung und Intensivierung des PARP auf die gesamten Streitkräfte der Partnerstaaten vor (vgl. 3.2.1). Diese Entwicklung widerspricht den Sicherheitsinteressen Rußlands in gleicher Weise wie die militärische Integration und Modernisierung. Sie bedeutet die Möglichkeit einer effektiveren Operation von Streitkräften in unmittelbarer Nähe Rußlands mit der NATO. Zudem läuft diese Entwicklung gegen die russischen Wünsche nach einer Begrenzung des Erweiterungsprozesses (vgl. 5.3), da sie den Eindruck einer stetigen Annäherung der Aspiranten an das schließliche Ziel der Aufnahme entstehen läßt[19].

Der russischen Forderung nach einer Anpassung des KSE-Vertrages ist die NATO nachgekommen. Es wurden Verhandlungen aufgenommen und noch vor der ersten Erweiterung hat es einen Verhandlungsdurchbruch gegeben. KSE-2 ist während des OSZE-Gipfels in Istanbul im November 1999 unterzeichnet worden (Nassauer/Wellmann 1999, 1). Zwar wurde hier dem russischen Bedürfnis (nach einer Neuregelung) formal entsprochen, dies aber erst mehr als ein halbes Jahr nach der Osterweiterung rechtsverbindlich festgeschrieben (Varwick/Woyke 1999, 112). Zudem bietet KSE-2 der NATO weit größere Möglichkeiten der Truppenmassierung, als dies Rußland letztlich lieb sein konnte.

5.2. Regelung und Status des Verhältnisses

Die Entwicklung privilegierter Beziehungen zwischen der NATO und Rußland ist ebenfalls ambivalent zu bewerten. Einerseits ist mit der Gründungsakte durchaus die Grundlage für eine potentiell enge und fruchtbare Zusammenarbeit geschaffen worden. In der Praxis ist diese jedoch bisher nicht entsprechend genutzt worden: "Der neue NATO-Rußland-Rat, verkündet als die Antwort auf Moskaus Probleme mit der Erweiterung der westlichen Allianz, stellt statt dessen ein Schlachtfeld für erneute Streitigkeiten über die Erweiterung und für Auseinandersetzungen über das Verhältnis in der Zeit nach Beendigung des Kalten Krieges dar." (Tigner 1998) Massiv verschärft wurde diese Situation noch durch den russischen Boykott der Konsultationen in Reaktion auf den Krieg der NATO gegen Rest-Jugoslawien.

Die Verletzung der Gründungsakte durch die Angriffe bestätigten und verstärkten zudem die russischen Bedenken hinsichtlich ihrer fehlenden völkerrechtlichen Verbindlichkeit[20].

Dem Wunsch nach einer Beteiligung Rußlands an der Gestaltung der künftigen europäischen Sicherheitsstrukturen wurde nicht entsprochen. Auch der Ausbau der militärischen Infrastruktur der NATO erfolgt ohne eine Mitsprache Rußlands (Tigner 1998). Es hat zwar im Rahmen des SGR ein Recht auf Konsultationen, aber kein Stimmrecht in Bezug auf die Entwicklungen in der NATO.

5.3. Begrenzung der Osterweiterung

Eine eindeutige Einschätzung kann in Bezug auf die von Rußland gewünschte Begrenzung des Osterweiterungsprozesses getroffen werden: Das Gegenteil wurde beschlossen. Die "Politik der

---

[19] Smith/Butcher (1999, 26) zufolge enthält der MAP sogar schon ein "Versprechen des späteren schnellen Eintritts". Sie sehen darin die praktische Inkorporation mehrerer neuer Mitglieder, ohne ihnen die vollständigen Mitgliedschaftsrechte zuzugestehen.

[20] In der "Gründungsakte" verpflichteten sich die Vertragsparteien (abermals) ausdrücklich, "to refrain[] from the threat or use of force against each other as well as against any other state, its sovereignty, territorial integrity or political independence in any manner inconsistent with the United Nations Charter..." ("Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation" (1997), I.). Der Angriff der NATO auf Rest-Jugoslawien stellt jedoch eine eindeutige Verletzung der UN-Charta dar und führte zum russischen Rückzug aus dem Ständigen Gemeinsamen Rat. Einschränkend könnte hier gefragt werden, welchen Wert die völkerrechtliche Verbindlichkeit der Gründungsakte hätte, wenn doch die (völkerrechtlich bindende) UN-Charta, auf die Bezug genommen wird, gebrochen wurde.

offenen Tür", die auch auf dem Jubiläumsgipfel in Washington (April 1999) bestätigt wurde, steht im diametralen Gegensatz zu den russischen Forderungen, auch wenn es *in der Praxis* eher zu einer Erweiterungspause kommen könnte (vgl. 4.). Auch die Begrenzung der Staatengruppe, mit der ein "intensivierter Dialog" geführt wird, bedeutet keine Einschränkung des Gesamtprozesses, da sich die NATO ausdrücklich auch für andere Staaten offenhält.

Die stetige Vertiefung der militärischen Kooperation zwischen der NATO und den bisher abgelehnten Bewerbern (siehe 5.1.) unterstreicht gegenüber Moskau zudem, daß an eine öffentlich ausgesprochene Begrenzung des Prozesses nicht gedacht wird.

Selbst die baltischen Staaten, die als Aspiranten aus russischer Sicht bislang am schwersten zu ertragen sind, wurden von einem möglichen Beitritt nicht ausgeschlossen. Die Debatte innerhalb der NATO hat zwar wiederholt deutlich gemacht, daß es hinsichtlich dieser Staatengruppe ein "Problembewußtsein" für die russische Position gibt, dennoch wird eine "endgültige" Entscheidung vertagt und die baltischen Staaten bleiben in der Debatte. Abermals unterstrichen wurde dies durch die Unterzeichnung der US-Baltikums-Charter (siehe 3.2.2.). Auch andere Beispiele machen deutlich, daß die NATO-intere Diskussion ohne viele Tabus und Rücksichten geführt wird[21].

Andererseits kann das Ergebnis der Abstimmung über die Zahl der aufzunehmenden Staaten als Entgegenkommen aufgefaßt werden, da zunächst nur drei von fünf Kandidaten der engeren Auswahl aufgenommen wurden.

5.4. Der "europäische Pfeiler" der Allianz

Die Frage der "Europäisierung" der NATO können russische Beobachter mit leichtem Optimismus betrachten. Die Entwicklung des CJTF-Konzeptes und die Beschlüsse des EU-Gipfels von Köln deuten darauf hin, daß die europäischen NATO-Staaten auf eine tatsächliche Stärkung des "europäischen Pfeilers" in der NATO hinwirken (vgl. Clement 1999, 8). Der amerikanische Einfluß in Europa würde dadurch mit hoher Wahrscheinlichkeit reduziert. Wie die neue "Eigenständigkeit" der Europäer aber schließlich aus russischer Sicht bewertet werden wird, ist nicht absehbar. Denn auch eine mit militärischen Kapazitäten ausgestattete (und sich ausdehnende) EU könnte dort eines Tages als Bedrohung wahrgenommen werden.

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang die erkennbare Interessenkongruenz zwischen Rußland und Frankreich. Frankreich hat seine Wiederannäherung an die NATO an die Bedingung geknüpft, daß eine Europäisierung des Bündnisses eingeleitet wird. Zudem wurde dies als Variante der Osterweiterung der NATO beschrieben, die die Beziehungen zu Rußland nicht in Frage stellt (Manfrass-Sirjaques 1997, 193 und 207).

5.5. Zeitlicher Ablauf

Von den Inhalten der Entscheidungen abgesehen kann beim zeitlichen Ablauf des bisherigen Prozesses eine gewisse Berücksichtigung der russischen Vorbehalte beobachtet werden. So machte sich erst die US-Regierung und dann die NATO insgesamt den Grundsatz zu eigen, daß die Definition einer formalisierten Sicherheitspartnerschaft mit Rußland gleichzeitig zum Erweiterungsprozeß stattfinden sollte (Knapp 1997, 279). Laut Meier (1997, 11) wollten die NATO-Staaten die Gründungsakte auf jeden Fall unterzeichnen, bevor sie beschlossen, mit welchen osteuropäischen Staaten Verhandlungen über einen Beitritt aufgenommen werden sollten.

Schon der Beginn der Diskussionen über diese Partnerschaft kann als Orientierung an der

[21] Z.B. gab die NATO laut "STRATFOR" (1999) am 14.05.1999 bekannt, daß sie die ehemaligen Sowjetrepubliken Georgien und Aserbaijan für eine "assoziierte Mitgliedschaft" in Erwägung ziehe. STRATFOR kommentiert: "This will certainly draw fire from Russia's communists and nationalists (...). NATO is not making it easy for Russian moderates to argue for closer cooperation with the West."

russischen Politik interpretiert werden. Am 26.09.1995, wenige Tage nach der Veröffentlichung der Erweiterungsstudie und knapp drei Monate vor den Duma-Wahlen erhielt Rußland den NATO-Entwurf für einen "Politischen Rahmen für die Beziehungen zwischen der NATO und Rußland" (Broer 1996, 321). Dies war geeignet, die Aufmerksamkeit der russischen Öffentlichkeit von der Osterweiterung auf die Kooperationsangebote zu lenken und so die "moderaten" Kräfte in der Duma zu unterstützen.

Erfolgreich abgeschlossen wurden die zähen Verhandlungen schließlich im Mai 1997, knapp sechs Wochen vor dem entscheidenden Erweiterungsgipfel in Madrid.

Auch die Tatsache, daß US-Präsident Clinton erst im Oktober 1996, drei Monate nach den russischen Präsidentschaftswahlen, ein Datum für die Aufnahme der ersten Kandidaten nannte, wird als "Rücksichtnahme" auf Präsident Jelzin interpretiert. Zugleich wird jedoch darauf hingewiesen, daß mit dem Beginn des nächsten Präsidentschaftswahlkampfes schon im Frühjahr 1999 zu rechnen gewesen sei, der Zeitpunkt, zu dem die Aufnahme der ersten MOEL erfolgte (Hahn 1999, 1).

6. Bewertung für das NATO-Rußland-Verhältnis

Trotz rhetorischer Drohungen sind kaum *unmittelbare* Reaktionen Rußlands auf die Osterweiterung der NATO mit Auswirkungen auf das beiderseitige Verhältnis bekannt geworden. Ein direkter Schaden für das NATO-Rußland-Verhältnis wird - wenn überhaupt – bezüglich der Verzögerung der Ratifizierung des START-II-Vertrages diagnostiziert (vgl. Arbatov 1998, 1/2). Aber es ließen sich auch viele andere Gründe dafür benennen, daß START-II bisher nicht von der Duma ratifiziert wurde[22].

Die Osterweiterung ist v.a. *mittel- und langfristig* von Bedeutung, weil sie der Entstehung einer gemeinsamen Perspektive im Wege steht, die Grundlagen der Beziehung in Frage stellt und die interne Entwicklung Rußlands so beeinflußt, daß die dort erforderlichen Reformen behindert werden könnten.

Im Kern des Konfliktes steht nicht mehr die abgeschlossene, erste Erweiterungsrunde, sondern das Festhalten der NATO an ihrer "Politik der offenen Tür". Auch wenn die Vertreter der NATO häufig hervorheben, ihre Politik sei nicht gegen Rußland gerichtet, muß sie dort so aufgefaßt werden. Kamp (1997, 4) führt aus: "Auf der anderen Seite ergibt sich aber aus dem Prinzip der offenen Mitgliedschaft für Rußland geradezu zwangsläufig, daß sich die Allianz schrittweise immer weiter ausdehnt und an russisches Territorium heranschiebt. Die Vorstellung einer sich stetig in östlicher Richtung erweiternden NATO ist aber auch in den Augen der eher moderaten Stimmen in Moskau unvertretbar."

Die Weigerung der NATO, die Osterweiterung zeitlich oder geographisch zu begrenzen, löst ein dauerhaftes Mißtrauen Moskaus aus. Verstärkt wird dies durch die in der Folge chronischen Reibungen zwischen der NATO und Rußland beim Werben um Einfluß in den MOEL, besonders in den baltischen Staaten und den transkaukasischen Teilen der ehemaligen Sowjetunion. Durch die langsame, aber stetige Steigerung der Kooperation mit ihren Bewerberstaaten demonstriert die NATO diese Politik gegenüber Rußland mit allem Nachdruck. Selbst wenn eine Zeit lang kein Staat durch die "offene Tür" der NATO schreitet, stellt sie eine Dauerbelastung der Beziehungen dar.

Zudem ist die Osterweiterung in Rußland ein zentrales Thema der innenpolitischen Auseinandersetzung[23], mit dem v.a. die Kommunisten und Nationalisten in der Duma bislang

---

[22] Zu nennen wäre hier z.B. jüngst das Anliegen der USA, das ABM-Regime zu verändern, um den Aufbau eines nationalen Raketenabwehrsystems zu ermöglichen. Die Ratifizierung von START wurde hier als Druckmittel Rußlands eingesetzt.
Bezug genommen wird auf die Duma in ihrer Zusammensetzung vor den Wahlen im Dezember 1999.

[23] Exemplarisch dazu: Außenminister Primakow sagte nach den Duma-Wahlen im Dezember 1995, seine Haupttätigkeit werde darin bestehen, die NATO-Osterweiterung zu verhindern (Bischof 1996, 23).

Druck auf die Reformer und auf den Kreml ausüben können. Sie profilieren sich dabei u.a. durch Forderungen nach höheren Verteidigungsausgaben und einem härteren Kurs gegenüber der NATO. Arbatov (1998, 1) zufolge behindert dies auch Reformen beim Militär[24]. Es erscheint absurd, daß der Westen einerseits politische, ökonomische und militärische Reformen von Rußland erwartet, zugleich aber nicht bereit ist, von einem fortschreitenden und unberechenbaren Umbau des sicherheitspolitischen Umfeldes Rußlands abzusehen, der dort als Bedrohung wahrgenommen wird und somit Reformen teilweise verhindert.
Wenn die NATO wirklich an politischen Reformen und verbesserten Beziehungen zu Rußland interessiert wäre, täte sie gut daran, den Gegnern ihrer "Verbündeten" in der Innenpolitik Rußlands nicht stetig in die Hände zu spielen. Genau in diese Gefahr begibt sie sich aber mit der Politik der "offenen Tür". Der politische Aufwind, den Premierminister Putin derzeit erfährt, und der Ausgang der Duma-Wahlen lassen zwar die Gefahr einer "kommunistischen Restauration", von der lange Zeit gesprochen wurde, eher gering erscheinen. Jedoch setzt auch Putin zur Absicherung seiner Position auf eine Profilierung mit Hilfe des Militärs (etwa in Tschetschenien) und auf Appelle für ein starkes und unabhängiges Rußland.

Vielfach wird in der wissenschaftlichen Debatte auf den Umbau der NATO verwiesen, der eine grundsätzliche Öffnung des Bündnisses für Elemente kooperativer Sicherheit mit sich gebracht habe (z.B. Wallander/Keohane 1999). Demnach ist die NATO nun nicht mehr (allein) ein exklusiver Klub von Militärmächten, sondern strebt zugleich Sicherheit durch Zusammenarbeit mit allen interessierten Staaten an. Hervorzuheben ist hier jedoch der Unterschied in der Art, in der sich die Beziehungen der NATO-Bewerber und Rußlands zur NATO jeweils im Rahmen der bestehenden Mechanismen entwickeln können. Während die Bewerberstaaten in einem vorwiegend selbstbestimmten, differenzierten Prozeß (MAP) mit *relativer* Verläßlichkeit auf die Mitgliedschaft in der NATO zusteuern, ist Rußland in weit größerem Umfang regelmäßig auf die Kompromißbildung mit der NATO angewiesen, ohne dabei ein solches, gemeinsam definiertes Ziel vor Augen zu haben. Zwar bekannte sich auch die NATO in der "Gründungsakte" zur Kooperation mit Rußland, der geringe Stellenwert, den das Dokument für die NATO besitzt, läßt dieses Bekenntnis jedoch zweifelhaft erscheinen.
Den Anwärter-Staaten bietet die NATO relativ pauschal bei jeder Vertiefung der Kooperation einen leichten "Sicherheitsgewinn" an. Dieser beruht auf den steigenden Fähigkeiten zur möglichen Teilnahme an der kollektiven Verteidigung, die einerseits nach einer Aufnahme in die NATO, andererseits aber auch im Rahmen von außervertraglichen Einsätzen ohne Beistandsgarantie (wie etwa in Albanien) praktiziert werden kann. Für Rußland haben die PfF und andere Formen der Zusammenarbeit dagegen nur (und dies auch nur marginal) Bedeutung "an sich", denn sie sind nicht Teil eines "Weges in die NATO". Zugleich erscheint es abwegig, daß die daraus erwachsenden Fähigkeiten jemals der gemeinsamen Verteidigung Rußlands und der NATO dienen werden. Ob Rußland etwas durch seine Kooperation mit der NATO gewinnt, entscheidet sich von Fall zu Fall.

Verschärft wird diese Situation noch durch die gegenwärtige Asymmetrie im Verhältnis zwischen Rußland und der NATO. Rußland verfügt nur über wenig Druckmittel, mit denen es auf die Verletzung seiner Interessen reagieren und das Kooperationsinteresse des Westens steigern könnte. Z.B. setzte Moskau die Kooperation im SGR als Antwort auf das Vorgehen der NATO gegen Rest-Jugoslawien aus. In der Folge konnte dieses Gremium, das der Entwicklung enger Beziehungen zwischen NATO und Rußland dienen sollte und dessen Einrichtung Rußland ein Stück weit für die Osterweiterung "entschädigen" sollte, seine Funktion nicht erfüllen. Das Ergebnis der Anwendung dieses Druckmittels ist also eher noch weniger Kooperation.

Bleibt die "Politik der offenen Tür" bestehen, so wird die Chance, die für die Beziehungen zwischen Rußland und der NATO mit der graduellen Beweglichkeit der jetzigen Situation verbunden ist, nur dadurch genutzt werden können, daß die NATO Rußland ernsthafte und weitgehende Kooperationsangebote unterbreitet. Diese müßten *mindestens* die zwei folgenden Merkmale besitzen, um einen Fortschritt in den Beziehungen bewirken zu können: Neue Formen

[24] Hohe Militärausgaben bedeuten zudem über ihre politische Signalwirkung hinaus, daß dem Reformprozeß, v.a. der Rekonstruktion der russischen Wirtschaft, wichtige Ressourcen entzogen werden.

der Kooperation müßten auch mit verbindlichen Verpflichtungen der NATO gegenüber Rußland verbunden sein. Dies erfordert nicht, daß Rußland in die Lage versetzt wird, die NATO an der Erfüllung ihrer Aufgaben zu hindern; vielmehr müßten sie für Rußland einen klar ausweisbaren Sicherheitsgewinn bedeuten, der erkennbar macht, daß es von der NATO *als Partner* ernst genommen wird. Halbherzige, lediglich politisch bindende Vereinbarungen, die wie die Gründungsakte auch noch verletzt werden, sind weder geeignet, Rußland für die wahrgenommene Verletzung seiner Interessen zu entschädigen, noch könnten sie das nötige Vertrauen für einen Neuanfang hervorrufen. Sie würden letztlich nur die bestehende Asymmetrie zwischen dem stärksten Militärbündnis der Welt und einer untergegangenen Supermacht immer wieder zum Ausdruck bringen.
Das zweite, damit untrennbar verbundene Kriterium liegt in der innenpolitischen Wirkung für Rußland: Nur Vereinbarungen, die es zulassen, von der russischen Regierung innenpolitisch als Erfolg verkauft zu werden, können die Grundlage zukünftiger Kooperation bilden. Denn erstens erscheint es – nicht zuletzt in Folge der politischen Wirkung des Kosovo-Krieges – unwahrscheinlich, daß sie getroffen würden, und zweitens wäre mit ihnen die Fortsetzung der bisherigen Spirale verbunden, die eine politische Profilierung in Rußland nur gegen die Zusammenarbeit mit der NATO erlaubt.

Für den Fall, daß die NATO und Rußland die gegenwärtige Chance nicht zur Erneuerung und grundlegenden Verbesserung ihrer Beziehungen nutzen, stehen sie angesichts der "Politik der offenen Tür" vor einer tickenden Zeitbombe. Das Drängen jener Länder, die im Fall einer neuerlichen Erweiterung berücksichtigt werden möchten, wird nicht für immer ignoriert werden können, wenn der jetzige Kurs der schrittweisen Annäherung glaubhaft bleiben soll. Insbesondere bei einer Diskussion der Aufnahme der baltischen Staaten wären ganz erhebliche russische Widerstände zu erwarten, die weit über die Drohungen vor der ersten Erweiterungsrunde hinausgehen. Die gestiegene Bedeutung von Nuklearwaffen in der neuen russischen Militärdoktrin und die Spekulationen über die Möglichkeit der Stationierung neuer taktischer Nuklearwaffen im Westen Rußlands (vgl. Seite 3) deuten an, welche gravierenden Folgen diese Entwicklung für die beiderseitigen Beziehungen haben könnte.

Während der *unmittelbar* auf die NATO-Osterweiterung zurückzuführende Schaden für die NATO-Rußland-Beziehungen insgesamt relativ begrenzt war, haben sich die Rahmenkoordinaten der Entwicklung des Verhältnisses erheblich verschlechtert. Mittel- und langfristig entzieht der Erweiterungsprozeß den Ansätzen kooperativer und kollektiver Sicherheit in Europa den Boden, weil er Europa in zwei Lager spaltet: NATO-Staaten und Nicht-NATO-Staaten. Die NATO muß sich fragen lassen, wie dies mit dem von ihr selbst gesteckten Ziel eines Netto-Zuwachses an Sicherheit in Europa vereinbart werden kann, den sie mit der Osterweiterung anzustreben vorgibt.

Literatur[25]

Alamir, Fouzieh Melanie (1999a): NATO-Öffnung: Spielt Geld keine Rolle? Zu Verlauf und Ergebnissen der Kostendebatte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/99, S.196-204

Alamir, Fouzieh Melanie (1999b): NATO-Öffnung und die Probleme danach, in: Europäische Sicherheit 6/99, S.47-49

Arbatov, Alexei (1998): NATO Expansion and Russia, Washington, April 1998, bezogen von http://www.cpss.org/nato/arbatov.htm am 21.06.1999

BIOST (1997): NATO-Öffnung und russische Sicht, Auszüge in: Varwick/Woyke 1999, S.233-236

Bischof, Henrik (1996): Rußlands Wahlen und die NATO-Osterweiterung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Außenpolitikforschung, Studie zur Außenpolitik Nr.70, Bonn, April 1996

BITS (1997): NATO-Ukraine-Charter: First Act or Curtain Call?, BITS Briefing Note 97.1, Berlin, Juli 1997

Borawski, John (North Atlantic Assembly) (1997), The NATO-Russia Founding Act, International Security Information Service (ISIS) Briefing Paper No. 12, Juni 1997

Broer, Michael (1996): Die Entwicklung der Politik der NATO zur Osterweiterung, zuletzt überarbeitet im April 1996, in: Pradetto (1997), S.289-329

Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine (1997), 27.05.1997, abgedruckt in: BITS 1997, 16-19

Clark, Colin und Luke **Hill** (1999): Romania, Slovenia Hopes Rise, in: Defense News 10.05.1999

Clement, Rolf (1999): Die neue NATO, in: Der Mittler-Brief, Nr. 2/1999

Cross, Peter und Otfried **Nassauer** (1999): European Security - Sharks and Minnows off Helsinki, Towards the EU-Summit in Finland, BITS Policy Note 99.4, Berlin, 02.12.1999

Czempiel, Ernst Otto (1998): Hat die euro-atlantische Gemeinschaft eine Zukunft? Ein "Blätter"-Gespräch mit Ernst-Otto Czempiel, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/1998, S.554-564

Defense Monitor (1998): NATO Expansion: Full Speed Ahead - But to Where?, Vol. XXVII, No.2, S.6/7

Dobbs, Michael (1995): Enthusiam for Wider Alliance Is Marked by Contradictions, in: Washington Post, 07.07.95

Ek, Carl (1999): Romania's Qualifications for NATO, CRS, Washington, 04.02.1999

Erlanger, Steven (1997): 'You vs. Us' Is Over, Albright Tells Wary Russians, in: New York Times, 22.02.1997, S.2

Euro-Atlantic Partnership Council Member Countries (1999), Stand 14.06.1999, in: http://www.nato.int

Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation (1997), Paris 27.05.1997, bezogen von http://www.nato.int am 31.05.1999

Global Intelligence Update (1999): NATO Expansion and the Problem of a NATO Strategy, Red Alert, 15.03.1999, bezogen von http://www.nyu.edu/globalbeat/nato/GIU031599.html am 21.06.99

Gose, Stefan (1998): NATO-Osterweiterung aus der Portokasse, in: ami 4/1998, S.24-30

Gose, Stefan (1999): Multinational Corps Northeast - Osterweiterung light?, in: ami 3/1999, S.15-17

Hacke, Christian (1997): Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO-Osterweiterung, in: Pradetto (1997), S.232-249

Haglund, David C. (1997): Die NATO-Osterweiterung - Mission oder Mißton? Die Diskussion in Kanada und den USA, in: KAS Auslandsinformationen 11/1997, S.39-45

Hahn, Dr. Gordon M. (1997): Russian Domestic Politics and NATO Expansion, in: "FOCUS", Volume 4, Issue 6, August-September 1997, Hoover Institution, Stanford University, Center for Political and Strategic Studies, bezogen von http://www.cpss.org/nato/nato.htm am 21.06.1999

Hoagland, Jim (1997): Alice-in-Wonderland NATO, in: Washington Post, 20.04.1997

Höfler, Günter (1998): NATO neu - eine Allianz im Wandel, in: ÖMZ 6/1998, S.247-260

Kamp, Karl-Heinz (1997): Die NATO nach der Erweiterung: Elemente einer Post-Erweiterungsstrategie, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, März 1997

Karaganov, S.A. u.a. (1995), Rußland und die NATO: Thesen des Rates für Außen- und Verteidigungspolitik, in: Pradetto (1997), S.161-177

Knapp, Manfred (1997): Europäische Sicherheit und die Osterweiterung der NATO aus Sicht der USA, in: Pradetto (1997), S.251-287

Koch, Jutta (1996): Die Diskussion um die Osterweiterung der NATO seit 1993, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 279/96, 11.09.1996

Kokoschin, Andrej (1996): Rede des ersten stellvertretenden russischen Verteidigungsministers am 03.02.1996 auf der 33. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik. Dokumentiert in: Varwick/Woyke 1999, S.228-232

Lieven, Anatol (1996): A New Iron Curtain, in: The Atlantic Monthly, January 1996

[25] Zitierten Internet-Dokumenten wurden die Seitenzahlen durch den Autor hinzugefügt.

Manfrass-Sirjacques, Françoise (1997): Frankreichs Position zur NATO-Osterweiterung, in: Pradetto (1997), S.182-209

Meier, Oliver (1997): Die NATO und Rußland: Neuer Frieden oder alte Konflikte?, in: ami 7/8 1997, S.11-16

Meier, Oliver u.a. (1997): The NATO-Russia Permanent Joint Council - Dialogue or Discord?, BITS Policy Note 97.2, Berlin, September 1997

Meier, Oliver und Otfried **Nassauer** (1997): The NATO-Russia 'Founding Act': Stepping Stone or Stumbling Block for a European Security Architecture?, BITS Summit Briefing Paper 97.1, Berlin, 04.07.1997

Membership Action Plan (MAP) (1999), Washington, 24.04.1999, NATO Presseerklärung NAC-S(99) 66, bezogen von http://www.nato.int am 31.05.1999

Minkwitz, Olivier (1998): Neue NATO-Kommandosstruktur - update 2.0, in: ami 1/2 / 1999, S.64-67

Nassauer, Otfried (1998): Weichenstellungen auf dem Weg zu einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur, Manuskript, erscheinen in: Mohssen, Massarat (1998): European Peace Conference Osnabrück, Mai 1998, Münster

Nassauer, Otfried und Arend **Wellmann** (1999): Stabile Widersprüchlichkeit - Die NATO-Osterweiterung und die Konventionelle Rüstungskontrolle, BITS Research Note 99.5, Berlin, 14.12.1999

New York Times (28.05.1997): European Disunion (Autor unbekannt)

Odom, Lt. Gen. Ret. William E. (1996): We're Right to Be Wary - Expanding NATO Will Curb Russia's Appetite, in: Washington Post, 28.04.1996

Pellerin, Alain (1997): NATO Enlargement - Where We Came From and Where it Leaves Us, Canadian Council for International Peace and Security (CCIPS), 30.05.1997, bezogen von http://www.fas.org am 21.06.1999

Pellerin, Alain (1998): NATO Enlargement - The Way Ahead, Canadian Council for International Peace and Security (CCIPS), 14.02.1998, bezogen von http://www.fas.org am 21.06.1999

Piper, Gerhard (1999): Osterweiterung: NATO zwingt Ex-Feinde zur Pause, in: ami 3/1999, S.11-14

Pradetto, August (1997) (Hg.): Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO - Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen 1997

Pradetto, August und Melanie Fouzieh **Alamir** (Hg.) (1998): Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung, Baden-Baden 1998

Schmeljow, Boris A. (1996): Ist Rußlands Nein endgültig?, in: Wallraf, Wolfram (Hg.) (1996): NATO-Osterweiterung: Neue Mitglieder für ein Bündnis im Wandel?, Konferenzbeiträge, Internationaler Workshop am 28./29. Juni 1996 in Potsdam (Truman-Haus), Landeszentrale für politische Bildung, Potsdam, S.139-152

Schwenninger, Sherle R. (1997): The Case Against NATO Enlargement: Clinton's Fateful Gamble, Special Report, in: "The Nation", 20.10.1997, bezogen von http://www.thenation.com am 21.06.1999

Smith, Julianne, und Martin **Butcher** (Hg.) (1999): Eine Risikoreduzierungsstrategie für die NATO: Pläne für die nächsten 50 Jahre, British American Security Information Council (BASIC), Washington, Januar 1999

Soldat und Technik (1998): Mehr Sicherheit für das Baltikum?, Soldat und Technik 4/1998, S.224

STRATFOR (1999): NATO's Plans for Georgia Threaten Yeltsin's Victory, 14.05.1999, bezogen von http://www.stratfor.com am 15.05.1999

Study on Enlargement (1995), Brüssel, September 1995, bezogen von http://www.nato.int am 31.05.1999

The Alliance's New Strategic Concept (1999), Washington, 24.04.1999, in: http://www.nato.int am 31.05.1999

The Enhanced Partnership for Peace Programme (PfP) (1997), NATO Basic Fact Sheet Nr.9, Brüssel, Juli 1997, bezogen von http://www.nato.int am 31.05.1999

The Euro-Atlantic Partnership Council (1997), NATO Basic Fact Sheet Nr.19, Brüssel, Juli 1997, bezogen von http://www.nato.int am 31.05.1999

The North Atlantic Cooperation Council (NACC) (1997), NATO Basic Fact Sheet Nr.2, Brüssel, März 1997, bezogen von http://www.nato.int am 31.05.1999

Tigner, Brooks (1998): NATO-Russia Council Sows Contention Instead of Calm, Defence News, 19.-25.01.1998

Varwick, Johannes und Wichard **Woyke** (1999): NATO 2000 - Transatlantische Sicherheit im Wandel, Opladen

Vershbow, Alexander (1999): NATO-Russia: Promise of Partnership or Problems?, US Permanent Representative on the North Atlantic Council, Remarks at the Moscow State Institute for International Relations, 28.08.1999, in: NEWS-Press-Reports 99.39 (11.11.1999), BITS

Wallander, Celeste A. und Robert O. Keohane (1999): Risk, Threat, and Security Institutions, in: Haftendorn, Helga u.a. (Hg.)(1999): Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space, Oxford, S.21-47

Washington Summit Communiqué: An Alliance for the 21st Century (1999), North Atlantic Council Meeting, Washington, 24.04.1999, bezogen von http://www.nato.int am 31.05.1999

Woehrel, Steven (1998): Slovenia's Qualifications for NATO Membership, CRS, Washington, 07.10.1998

Woehrel, Steven (1999a): Estonia's Qualifications for NATO Membership, CRS, Washington, 19.01.1999

Woehrel, Steven (1999b): Latvia's Qualifications for NATO Membership, CRS, Washington, 20.01.1999

Woehrel, Steven (1999c): Lithuania's Qualifications for NATO Membership, CRS, Washington, 20.01.1999

ISBN 3-933111-08-0

ISSN 1434-3258

Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS)
Rykestr.13, D-10405 Berlin, Tel.: 030-446858-0, Fax: 030-4410221, bits@bits.de, www.bits.de