

# ZUR NATO-OST-ERWEITERUNG

Erich Reiter

## I. Einleitung

Die 1997 beschlossene und am 12. März dieses Jahres vollzogene Erweiterung der NATO um Polen, Tschechien und Ungarn gehört zu den wichtigsten Ereignissen in der Sicherheitspolitik seit dem Ende des sogenannten Kalten Krieges. Der sonst eher zurückhaltende polnische Außenminister Bronislaw Geremek bezeichnete (lt. Rheinischer Merkur vom 12. März 1999) den NATO-Beitritt seines Landes als das größte Ereignis seit der Christianisierung Polens vor tausend Jahren. Die gerne als erste Erweiterung bezeichnete Vergrößerung der NATO ist tatsächlich bereits die vierte seit der Gründung, aber eben die erste nach der Ost-West-Konfrontation und die erste, die ehemalige Warschauer Pakt-Mitglieder betrifft.

Die NATO stand vor der schwierigen Aufgabe, die legitimen Sicherheitsinteressen der jungen Demokratien Osteuropas zur Kenntnis zu nehmen und gleichzeitig Rußland nicht zu sehr herauszufordern. Außerdem galt es zu beachten, daß die NATO nicht durch zu rasche Vergrößerung in ihrer Kohärenz und militärischen Glaubwürdigkeit beeinträchtigt wird. Die Begrenzung der NATO-Erweiterung bzw. jedenfalls ihres ersten Schrittes beschwor aber auch die Gefahr neuer Trennungslinien aus der Sicht jener osteuropäischen Länder hervor, die nicht oder nicht so bald zum Kreis der Beitrittsanwärter zu zählen sind. Diese Länder könnten sich verstärkt russischem Druck ausgesetzt fühlen.

Um die Bedenken Rußlands zu zerstreuen schlug die NATO Verhandlungen über eine Reform des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (CFE) vor, um russischen Wünschen nach einer Neufestlegung nationaler und territorialer Obergrenzen entgegenzukommen. Ebenso wurde Rußland im März 1997 ein Angebot über Verhandlungen für ein neues Abkommen zur nuklearen Abrüstung (Start-III) gemacht, das Rußland auch im nuklearen Rüstungsbereich entgegenkommen könnte. Schließlich wurde die Aufnahme Rußlands in den Kreis der führenden Industrienationen (G-8 statt G-7) offeriert und schließlich durch die Grundakte NATO-Rußland und die Einrichtung des NATO-Rußland-Rates eine gewisse Einbindung Moskaus in die Politik des nordatlantischen Bündnisses erzielt.

Im Hinblick auf den Fortgang des Erweiterungsprozesses spricht die NATO von einer Politik der offenen Tür und will die Erweiterung als einen permanenten Prozeß verstehen; weitere Aufnahmen sollen erfolgen. Diese Beruhigung der osteuropäischen Länder ist gleichzeitig auch eine Belastungsprobe für die Beziehungen mit Moskau. Russische Publizisten weisen immer wieder darauf hin, daß Moskau die NATO-Erweiterung keineswegs akzeptiert hat, sich aber vorläufig damit abfinden muß. Weitere NATO-Erweiterungsrunden würden aber zu einer schweren Beeinträchtigung der Beziehungen zu Rußland führen und bewirken, daß sich Rußland zur Formulierung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungs-politik gezwungen sieht, vermeinen russische Stimmen. Russische Autoren weisen auch sehr gerne darauf hin, daß die NATO sich durch die Erweiterungsdiskussion internen Streit eingehandelt hat. Einzelne Länder, darunter insbesondere Frankreich und Italien, haben - sehr zum Mißfallen der USA - die Aufnahme weiterer Kandidaten verlangt. In der Auswahl der neuen Kandidaten wird auch künftig entsprechendes Streitpotential für die Verbündeten liegen, was sich darüber hinaus aber auch im Bereich der Neuorganisation der Militärstruktur gezeigt hat und insbesondere im Zusammenhang mit der Überlegung Frankreichs, sich wieder in die Militärorganisation zu integrieren.

Die aktuelle Erweiterung der NATO und die Überlegungen für künftige Erweiterungsschritte finden vor dem Hintergrund jener Entwicklung statt, daß sich die NATO von einem reinen Verteidigungs-bündnis immer mehr zu einem vielfältigen flexiblen Instrument für Maßnahmen der kollektiven Sicherheit weiterentwickelt. Die Restrukturierung der Kommanden und die Einrichtung von Combined Joint Task Forces (CJTF) bilden dafür ein Instrumentarium, das auf der Kooperation im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und dem Programm Partnerschaft für den Frieden aufbaut.

## **II. Der Weg zur ersten Ost-Erweiterung**

Als "Motor" der Erweiterung trat ursprünglich Deutschland auf, und beim Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Travemünde (20.-21.10.1993) hat es das Prinzip der Erörterung der NATO-Erweiterung durchgesetzt: "Sie ist auf der Tagesordnung."

Trotz Deutschlands starkem Engagement für die NATO-Erweiterung nach Osten waren andere wichtige NATO-Staaten aber ganz eindeutig nicht gewillt, den Reformländern auch nur eine Perspektive der NATO-Mitgliedschaft zu geben, also etwa Kriterien für die Aufnahme zu formulieren. Deutschland hat in der NATO-Erweiterungsdebatte vorerst nachgeben müssen. Aus dem "prinzipiellen Ja" der NATO-Verteidigungsministerkonferenz vom Oktober 1993 wurde ein "praktisches Nein", da weder die Bedingungen noch ein möglicher Zeitpunkt für Aufnahmen festgelegt wurden. Trotzdem blieb der damalige deutsche Verteidigungsminister Rühle bei der Erklärung, daß die NATO-Erweiterung keine Frage des "ob", sondern des "wann" und "wer" sei (und hat letztlich recht behalten).

Sowohl die USA als auch Großbritannien und Frankreich sperrten sich damals gegen die Osterweiterung. Großbritannien sah keinen aktuellen Handlungsbedarf; es war mit der NATO so wie sie war zufrieden und die Beilegung der Streitigkeiten der Osteuropäer sei keine Aufgabe der NATO. Für Frankreich sollte - bis 1994 - die NATO nicht als politischer Ordnungsfaktor Europas an Bedeutung gewinnen, weil über die NATO der Einfluß der USA wirksam wird, den die Franzosen immer schon beschneiden wollten. Die Südeuropäer sahen in der NATO-Osterweiterung nicht nur die mögliche Teilhabe an neuen Risiken, sondern auch - gemeinsam mit Briten und Franzosen - die Gefahr, stärker an den Rand gedrängt zu werden. Vielfach wurde als Folge der NATO-Erweiterung eine Stärkung Deutschlands erwartet, das dadurch in die Mitte der Organisation rücken und als wirtschaftliche Schlüsselkraft auf die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder zählen könnte.

Obwohl der NATO-Gipfel vom 10./11.1.1994 (Vgl. die "Declaration of the Heads of State and Government Participation in the Meeting of the North Atlantic Council. Held at NATO Headquarters, Brussels, on 10 - 11 January", Press Communiqué M-1 (94) 3, 11.1.1994.) beim vorläufigen Nein zur Erweiterung blieb, verlief die Entwicklung schließlich wieder nach den deutschen Vorstellungen. Die auf diesem Gipfel beschlossene Partnerschaft für den Frieden (partnership for peace, PfP) hat dabei eine Rolle als Schrittmacher gespielt, die ihr ursprünglich wohl nicht zugeordnet war. Ursprünglich war die PfP nämlich nach Ansicht zahlreicher Beobachter als Reaktion auf das deutsche Drängen gedacht, um die Diskussionen über eine konkrete NATO-Osterweiterung hinauszuzögern und die guten Beziehungen zu Rußland nicht zu gefährden. (So z.B. Zbigniew Brzezinski: The Way Forward for an Inspired NATO. In: International Herald Tribune 2.12.1993; William Pfaff: NATO Should Be Clear About Eastern Europe. In: International Herald Tribune 20.12.1993). Nach den Erfolgen der Nationalisten und Kommunisten bei den russischen Parlamentswahlen vom Dezember 1993 hat das Angebot dann aber durchaus mehr Gehalt erlangt, als ursprünglich geplant war.

Noch auf dem NATO-Gipfel vom Jänner 1994 in Brüssel hatte US-Präsident Bill Clinton den Plänen zur NATO-Osterweiterung eine Absage erteilt. Aber im Sommer 1994 trat eine entscheidende Wende in der Außenpolitik Clintons ein, die mit dem Vorwurf in der inneramerikanischen Diskussion zusammenhing, die Führungsrolle der USA auf der Welt zu

verspielen; Clinton setzte diesem Vorwurf eine neue energischere Außenpolitik entgegen. (Ernst-Otto Czempel: Global Leadership. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/1995, S.707 ff.). Die "Wiederentdeckung" der Außenpolitik durch Clinton beruhte wohl zum Teil auch darauf, daß angesichts der republikanischen Mehrheit im Kongreß der Bereich der Außenpolitik dem Präsidenten eine in der Innenpolitik nicht verfügbare Handlungsfreiheit gibt, die er zur Demonstration von Führungsfähigkeit und Handlungswillen nutzen kann. Tatsächlich erwies sich die amerikanische Führung als wesentlich für die Befriedungspolitik in Bosnien, in Haiti, im Mittleren Osten und sogar in Nordirland. Hinsichtlich der europäischen Sicherheitsarchitektur schob sich für die USA die NATO immer mehr als die zentrale Säule in den Vordergrund. Im Juli 1994 bekam die NATO als europäischer Ordnungsfaktor einen Fürsprecher durch die Übernahme der Europaabteilung im US-Außenministerium durch Richard C. Holbrooke. Für ihn war die NATO die zentrale Sicherheitsstütze der neuen Architektur in Europa; Amerika sollte eine europäische Macht bleiben. (Richard Holbrooke: America, A European Power, in: Foreign Affairs, March/April 1995).

Im Zusammenhang mit dem wiederaufgelebten Führungsanspruch der USA in Europa und der Revitalisierung der NATO als dessen Implementation erhielt die NATO-Osterweiterung einen strategischen Wert.

In den Dezembertagungen 1994 der NATO-Außen- und Verteidigungsminister war dann der Umdenkprozeß seitens der USA bereits klar ersichtlich. Dieses Datum markiert den Beginn einer NATO-internen Debatte über politische, technische und finanzielle Bedingungen für die Beitrittskandidaten. Seit damals steht die Erweiterung nun wirklich auf der Tagesordnung: Es wurde eine Studie in Auftrag gegeben, die die Kriterien für die Aufnahme neuer Mitglieder bestimmte. Vor der Tagung der NATO-Verteidigungsminister vom 14./15.12.1994 war noch die Rede davon gewesen, in eine konkrete Prüfung der Osterweiterung einzutreten und noch vor Ende 1995 erste Gespräche mit Beitrittskandidaten aufzunehmen.

Die von der NATO-Studie vom Herbst 1995 für die Erweiterung (Study on NATO-Enlargement) ausgearbeiteten wesentlichen Kriterien waren: Demokratische Ordnung (und zwar sowohl verfassungsmäßig als auch realpolitisch); Marktwirtschaft; Lösung von offenen Grenzfragen und des Status von Minderheiten; zivile Kontrolle des Militärs (ziviler Verteidigungsminister); Fähigkeit und Bereitschaft zur vollen Teilnahme in der NATO - also volle militärische Integration; Fähigkeiten zur anteiligen Kostenübernahme für die Erweiterung.

Die Kriterien waren darauf abgestellt, daß die Erweiterung den Zusammenhalt in der NATO nicht beeinträchtigt und ihre bisherige Effizienz nicht herabgesetzt wird (interoperable Streitkräfte); die neuen Mitglieder sollen militärisch voll integriert sein (kein neues "Frankreich" oder "Spanien"). Auf gar keinen Fall aber sollen durch die Erweiterung bilaterale Probleme (sei es zwischen zwei neuen oder einem neuen und einem alten Mitglied) eingebracht werden (kein neues "Griechenland-Türkei"-Problem) oder unnötige offene Probleme eines Neumitgliedes mit Außenstehenden entstehen können.

Zwei Kernfragen betrafen die Stationierung von NATO-Truppen und Nuklearwaffen auf dem Territorium von Neumitgliedern. Wenn solche Stationierungen nicht vorgenommen werden, stellt sich die Frage, welche Qualität die Sicherheitsgarantie der NATO eigentlich hat und ob man den Nuklearschirm überhaupt auf die Neumitglieder ausdehnen will. Andererseits sollten die neuen Mitglieder nicht verpflichtet werden, sofort in die Militärstruktur der NATO einzutreten. Das würde es ermöglichen, daß auch Länder aufgenommen werden können, die eigentlich noch nicht vollständig geeignet sind. Es wurden Stimmen laut, die befürchten, daß dadurch die NATO zu einer "Zweiklassengesellschaft" werden könnte, die Mitglieder mit voller Beteiligung und vollem Schutz und solche mit beschränkter Mitwirkung, aber auch mit beschränkter Haftung hat.

Die Entwicklung war jedoch 1996 so weit fortgeschritten, daß die NATO ihre 1994 eingeleitete Wende zur Osterweiterung gar nicht mehr rückgängig machen konnte, ohne einen bedeutenden politischen Glaubwürdigkeitsverlust zu erfahren. (Czempiel)

### **III. Die NATO-Erweiterung und Rußland**

Bis 1994 war US-Präsident Clinton an der NATO-Erweiterung u. a. deshalb desinteressiert, weil er "keine neuen Trennungslinien weiter östlich" ziehen wollte. Um die Beziehungen des Westens zu Rußland auf eine langfristig tragfähige Grundlage zu stellen, wurden 1996 wieder Überlegungen angestellt (insbesondere in Deutschland), die NATO-Erweiterung vorläufig zurückzustellen. Gründe waren die Präsidentschaftswahlen von 1996 und der angeschlagene Gesundheitszustand Jelzins: man solle Rußlands temporäre Handlungsunfähigkeit nicht ausnützen. Statt der Zurückstellung der NATO-Erweiterung setzte sich aber dann der Gedanke einer Charta der Zusammenarbeit zwischen Rußland und der NATO durch. Es sollten institutionalisierte Beziehungen eingerichtet werden und ein ständiger Mechanismus für Konsultationen und auch für gemeinsames Handeln etabliert werden. Jedenfalls sollen Angelegenheiten wie Peace-keeping, Krisenmanagement und Katastropheneinsätze gemeinsam mit den Russen erörtert werden.

Rußland müßte in einen Mechanismus der Zusammenarbeit mit der NATO eingebunden sein, wobei alles, was vitale russische Interessen betrifft, behandelt wird. De facto kommt eine solche Einbindung also einer Mitsprache innerhalb der NATO gleich. Rußland möchte auch über Fragen wie die NATO-Erweiterung selbst mitreden können, um über deren Bedingungen mitzuentcheiden.

Die russische Politik lief und läuft im Endeffekt auf eine Verhinderung bzw. Begrenzung der NATO-Erweiterung hinaus, da - wie es auch Jelzin zum Ausdruck brachte - "das gesamte Werk erodieren wird", wenn erst einmal eine Verzögerung gelingt.

Doch Rußlands Politik hat auch immer wieder Gesprächsbereitschaft signalisiert. So ist immerhin ein Dialog zwischen der NATO und Rußland zustande gekommen. Rußlands Argumentation zur Begründung seiner Gesprächsbereitschaft mit der NATO bestand zuletzt darin, daß es die "negativen Auswirkungen der westlichen Politik zur NATO-Erweiterung minimieren" wolle, insbesondere also die Ausdehnung der militärischen Infrastruktur der NATO, da dies unweigerlich russische militärpolitische Konsequenzen nach sich ziehen müßte. Ebenso wollte es - im Sinne einer kooperativen Politik - eine größere Mitsprache bei out-of-area-Operationen der NATO. Aber generell sollte die NATO nach dem Wunsch Rußlands von einer militärischen zu einer politischen Organisation transformiert werden.

Bei der NATO-Osterweiterung geht es letztlich um die Festlegung neuer Einflußbereiche in Europa. Warum sollte Rußland gewillt sein, eine Ausdehnung westlichen (und in seiner Sicht US-amerikanischen) Einflußbereiches hinzunehmen, wenn das zugleich eine Reduzierung des eigenen Einflußbereiches bedeutet? Für Rußland bedeutet NATO-Erweiterung die Verstärkung amerikanischer Führungsrolle auf der Welt und die Garantie weiterer amerikanischer Präsenz in Europa. Deshalb kommt es für Rußland beim Versuch der Bestimmung eines institutionalisierten Verhältnisses zum Westen auf die damit verbundene Festlegung seiner Position als - nach eigenem Verständnis - Großmacht an. Man wollte und will die Einbindung in globale politische Entscheidungen, wobei auch die Lösung der Probleme auf dem Balkan, im Nahen und Mittleren Osten, Afghanistan oder Zypern inkludiert sein sollen; nicht zuletzt wollte man die Einbindung in die G-7, die Gruppe der führenden Industrienationen. Rußland mußte aber auch aus eigenem Interesse an einer Vereinbarung mit dem Westen interessiert sein, weil es sich sein Militär in der jetzigen Form eigentlich nicht mehr leisten kann und überdies auch zu Modernisierungsschritten gezwungen sein wird.

#### **IV. Die Maßnahmen zur ersten Erweiterungsrunde**

Bereits vor der offiziellen Entscheidung über die erste Erweiterung wurde am 27. Mai 1997 der Sicherheitsvertrag NATO/Rußland unterzeichnet (Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Rußländischen Föderation, Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and The Russian Federation). Er sollte die Erweiterung der NATO ohne Konfrontation mit Rußland möglich machen und eine neue Beziehung zwischen der NATO und Rußland schaffen. Wogegen seitens des Westens dabei in den Reden zum Ausdruck gebracht wurde, daß damit Jalta und der Kalte Krieg definitiv beendet seien, wurde seitens des russischen Präsidenten Jelzin darauf hingewiesen, daß Rußland der NATO-Osterweiterung weiterhin ablehnend gegenüber stehe. Der Sicherheitsvertrag ist ein politisch verbindliches Abkommen, aber kein völkerrechtlicher Vertrag, wie das Rußland ursprünglich wollte. Dieses Abkommen stellt fest, daß sich Rußland und die NATO nicht mehr als Gegner betrachten und sicherheitspolitisch im weitesten Sinne zusammenarbeiten wollen. Für Konsultationen wurde der Ständige Gemeinsame NATO-Rußland-Rat geschaffen (The NATO-Russia-Permanent Joint Council). Aus Sicht der NATO sollte er ein Forum der Krisenverhütung und für Friedensaktionen (einschließlich Combined Joint Task Forces), zur Vertrauensbildung und zur informativen Vorbereitung Rußlands auf NATO-Beschlüsse sein. Darüber hinaus erklärte die NATO, daß sie weder die Absicht, noch Pläne, noch Grund habe, auf dem Territorium von Neumitgliedern nach der NATO-Erweiterung Atomwaffen zu stationieren. Diese Konzession an Rußland wurde noch dahingehend ergänzt, daß die Beistandsverpflichtung gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrages gegenüber Neumitgliedern nicht durch die permanente Stationierung zusätzlicher erheblicher Kampftruppen auf deren Territorium erfolgen sollte, sondern in erster Linie durch den Ausbau von Logistik und gemeinsamer Operationsfähigkeit.

Am 30. Mai 1997 wurde der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) gegründet. Er löst den seit 1991 bestehenden Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR), Nordatlantic Cooperation Council (NACC), ab und dient weiterhin der Kooperation der NATO mit Nichtbündnismitgliedern, insbesondere im Hinblick auf die Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace, PfP).

Im Rahmen der EAPC wurde eine Art Super-PfP eingerichtet (enhanced Partnership for Peace Programme). Dadurch sollen die Partner, die dies wollen, noch stärker integriert werden, sodaß bei Ländern, die die Möglichkeiten der PfP voll ausschöpfen, der Unterschied zur vollen Mitgliedschaft schwindet. Neben der Vorsorge für Strukturen für eine größere politische Konsultation mit den Partnern soll auch deren Rolle in der Planung der PfP-Programme erhöht werden, wodurch sich die Mitwirkung der Partner der Rolle der Mitglieder an der Planung des Streitkräfteplanungsverfahrens (force planning process) annähert. Die Partner sollen in die reformierten militärischen Kommandostrukturen inkorporiert werden und PfP-Stabselemente auf strategischer und regionaler Ebene etabliert werden. Der Unterschied zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern soll dadurch minimiert werden.

Der NATO-Gipfel in Madrid vom 8./9. Juli 1997 brachte dann schließlich den Beschluß zur Erweiterung der NATO um Polen, die Tschechische Republik und Ungarn. Diese drei Länder wurden zum Beitritt in das Bündnis eingeladen. Bei dieser "kleinen Lösung" hatten sich die USA, Kanada und Großbritannien durchgesetzt. Die nordischen Länder Dänemark und Norwegen haben sich dieser Lösung angeblich deshalb angeschlossen, weil durch eine begrenzte Aufnahme die Chancen für einen späteren Beitritt der baltischen Länder und überhaupt ein zweiter Erweiterungsschritt wahrscheinlicher wurden. Frankreich und Italien, die sich für den Beitritt Rumäniens und Sloweniens eingesetzt haben, konnten sich nicht durchsetzen. Den abgewiesenen Ländern – insgesamt 12 Beitrittskandidaten – ist eine

Fortsetzung des Beitrittsprozesses in Aussicht gestellt worden. Bereits 1999 sollte der nächste Erweiterungsschritt erörtert werden. (Wovon derzeit aber keine Rede mehr ist).

Die NATO-Mitgliedschaft wurde und wird von den Aufnahmewerbern in Mittel- und Osteuropa nicht nur im Hinblick auf die Sicherheitsgarantien und unter sicherheitspolitischen Aspekten gesehen. Es geht um ihre organische Zugehörigkeit zur westlichen Sphäre. Die sowjetische Fremdherrschaft und die kommunistische Bevormundung hatten es gerade in den drei nun zum Beitritt eingeladenen Ländern deshalb am schwersten, weil das Bewußtsein geschichtlicher Eigenständigkeit und die Durchdringung mit den westlichen Ideen hier am stärksten war. So hat auch US-Präsident Clinton in Madrid betont, daß es diese drei Nationen waren, die den Widerstand gegen die kommunistische Herrschaft angeführt haben. Dieser Umstand war wohl einer der Erwägungen, daß diese Länder als erste durch die Zugehörigkeit zur Euro-Atlantischen Wertegemeinschaft in die politischen Strukturen des Westens eingebunden werden sollten.

Als letzter Teil des Gesamtpaketes der ersten NATO-Erweiterung wurde am Gipfel von Madrid auch die Charter zwischen der NATO und der Ukraine unterzeichnet. (Charter on a Distinctive Partnership Between The North Atlantic Treaty Organization and Ukraine). Es ist eine ähnliche Akte wie die zwischen der NATO und Rußland in der gemeinsame Werte wie politischer Pluralismus und gewisse Kooperationsfelder erwähnt werden. Den Stellenwert der Charter mit Rußland hat sie freilich nicht und sie sieht auch kein eigenes Konsultationsorgan wie den NATO-Rußland-Rat vor; statt dessen soll es eine NATO-Ukraine-Kommission geben. Aber es ist doch eine sehr bewußte und institutionalisierte Zusammenarbeit bzw. Partnerschaft mit der Ukraine eingegangen worden, die ihren Stellenwert über den anderer Länder Mittel- und Osteuropas stellt und wohl ganz bewußt als ein Ausdruck zur Aufwertung der Ukraine im Sinne ihres selbständigen Weiterbestandes gedacht war.

## **V. Strategische Perspektiven zur NATO-Osterweiterung**

Bei der NATO-Erweiterung geht es um die Festlegung der neuen Machtverhältnisse in Europa, deren markanteste Punkte – solange es keine sicherheitspolitisch handlungsfähige EU gibt – der Stellenwert und die Rolle Deutschlands, die Präsenz und das Engagement der USA in Europa und die Rolle Rußlands, sein Status als Weltmacht oder nur als regionale Macht, sind. Im eigenen Interesse, den politischen Westen nach Osten zu verschieben, ist Deutschland der Promoter der Osterweiterung gewesen, während Rußland diese zu verhindern bzw. zu verzögern versuchte und versucht, um den Raum für eigene Wirkungsmöglichkeiten möglichst groß zu halten. Die US-Politik unterlag Schwankungen, die meist Resultate der Innenpolitik sind. Freilich spielten auch strategische Aspekte eine Rolle für die US-Positionen zur NATO-Erweiterung.

Hinsichtlich der ursprünglichen Kernfunktion der NATO, der kollektiven Verteidigung, ging es bei der Erweiterung um die Frage, ob den Neumitgliedern eine vollständige Beistandsverpflichtung (Sicherheitsgarantie) gegeben werden kann.

Die Frage hinsichtlich des militärischen Aspektes der Osterweiterung war die, ob bei der Erweiterung eine vollständige Beistandsverpflichtung (Sicherheitsgarantie) für die Neumitglieder gegeben werden kann oder ob es zu einer weicheren Form der Mitgliedschaft kommen soll. Weiters stellte sich die Frage, ob die Beistandsverpflichtung gegenüber den neuen von den alten Mitgliedern überhaupt ernst genommen würde, oder ob die neuen Mitglieder eher als ein den "Altbestand" sicherndes Glacis betrachtet würden. Letzteres würde zu einer generellen Relativierung der Beistandsverpflichtung führen.

Ohne Osterweiterung könnte das Umfeld der NATO in Mittelost- und Osteuropa instabil bleiben und ein Gebiet konkurrierender Einflußsphären werden. Es konnte schwerlich im NATO-Interesse liegen, wenn Ostmitteleuropa eine sicherheitspolitische Grauzone bleibt.

Die Erweiterung der NATO nach Osten war ohne politisch-strategischen Schaden nicht mehr abzuweisen gewesen. Aus dieser Gegebenheit war die Konsequenz zu ziehen, daß die NATO-Reform so konzipiert werden mußte, daß daraus eine einigermaßen überzeugende Lösung für die mitteleuropäischen Länder hervorgeht.

Die sehr begrenzte erste Erweiterung sollte einerseits die Tatsache der Erweiterung manifestieren, indem drei am Transformationsweg bereits besonders fortgeschrittene Länder aufgenommen werden. Andererseits sollte diese enge Begrenzung signalisieren, daß es sich um eine erste und nicht eine einmalige Erweiterung handelte: die Tür bleibt offen. Die Erweiterung ist ein Prozeß.

Unbestreitbar ist jedenfalls, daß dreierlei erreicht wurde: Erstens hat die begrenzte Erweiterung zusammen mit der NATO-Rußland-Grundsatzakte sowie der Errichtung des NATO-Rußland-Rates die Gesprächsbeziehungen zu Rußland intakt gehalten. Zweitens ist gegenüber jenen Kandidaten, die nicht berücksichtigt wurden, nicht der Eindruck erweckt worden, daß sie definitiv nicht aufgenommen werden (- allerdings mit Einschränkungen hinsichtlich der baltischen Länder). Drittens bringt die erste Erweiterung keine neuen Trennungslinien in Europa, die als Aufteilung in Einflußbereiche interpretiert werden können, was insbesondere durch die institutionalisierte Beziehung der NATO mit der Ukraine zum Ausdruck kommt.

Mittel- bis längerfristig gesehen ist die Osterweiterung der NATO auch nicht als Beeinträchtigung der russischen Interessen zu werten, sofern Rußland auf dem Weg zur Demokratie bleibt. Denn die künftigen Gefahren sowohl für Rußland selbst als auch für den überwiegenden Teil der GUS bzw. deren enge Bindung an Rußland werden nicht von Europa ausgehen sondern von Ostasien und Südasien. Rußland wird eines Tages auf die Kooperation mit Europa angewiesen sein, um seine Interessen in Fernost zu verteidigen. Die durch die NATO-Osterweiterung erwartbare Stabilität Zentraleuropas ist keine schlechte Voraussetzung für diese spätere Kooperation.

## **VI. Zweite Erweiterungsrunde und Rußland**

Die Entwicklung einer dauerhaft gehaltvollen Beziehung zu Rußland im Sinne einer Sicherheitspartnerschaft wirft die Frage auf, ob es sich bei der NATO-Erweiterung - wie offiziell verkündet - um einen permanenten Prozeß handeln soll, bei dem laufend neue Mitglieder integriert werden können, oder nur um eine einmalige Aktion. Ein offener Prozeß der NATO-Erweiterung könnte zu einer dauerhaften Irritation Rußlands Anlaß geben, was nach dem derzeitigen Stand der NATO-Erweiterungs- und Reformpolitik offensichtlich nicht beabsichtigt ist.

Die Frage des endgültigen Umfangs der NATO-Erweiterung und des Zeitrahmens dafür muß hinsichtlich der Realisierbarkeit unter globalen Aspekten beurteilt werden. Dabei kommt den USA eine entscheidende Rolle zu, denn sie ist die globale Macht schlechthin und sie trägt die militärische Hauptlast der NATO. Die USA schien nach der Wende 1989/90 überrascht vom Wunsch der Osteuropäer nach dem NATO-Beitritt und ging dieser Frage mit Rücksicht auf die Sowjetunion bzw. auf Rußland lange aus dem Wege. Vielen Osteuropäern erschien diese US-Sicherheitspolitik realitätsfern, da sie von zu optimistischen Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung in Rußland ausging und dem imperialistischen Denken in Rußland Vorschub leistete. Aus US-Sicht waren die Sicherheitswünsche Polens oder Ungarns freilich bedeutungsloses Kleingeld im Vergleich zur Spekulation auf die Beeinflussungsmöglichkeit eines großen Prozesses zur Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft in Rußland und die erwartete Möglichkeit einer strategischen Kooperation mit diesem Land. Als Folge davon begann sich in den Reformländern allmählich Enttäuschung über den Westen zu verbreiten.

Aus amerikanischer Sicht konnte man allerdings argumentieren, daß alles zu vermeiden war, was für den Prozeß der Wandlung Rußlands zu einem "normalen" Land negativ sei; wäre

dieser Prozeß erfolgreich, dann müßten sich die Osteuropäer ohnedies keine Sorge um ihre Sicherheit machen; wenn nicht, würde man zu gegebener Zeit Handlungsbedarf haben, nicht aber frühzeitig Gespenster an die Wand malen.

Der Hintergrund dieser Beurteilung bestand darin, daß die USA ihre strategische Herausforderung nur solange in Europa sah, solange die Sowjetunion stark war; das Interesse wendet sich den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Herausforderungen durch Japan und China und damit dem Pazifik, sowie durch die Atomwaffentests von Indien und Pakistan nunmehr auch Südasien zu, wo längerfristig mit einer Zunahme der Konfliktintensität gerechnet wird, und das regionale Kräftespiel bei verminderter amerikanischer Präsenz komplexer und unberechenbarer wird.

Wenn die USA Rußland in Europa eine große Einflußzone zugestehen, so kann dies freilich auch zu einer Erschütterung der Euro-Atlantischen Beziehungen führen, was auch für die USA nicht unerheblich wäre. Wenn aber die NATO-Erweiterung bzw. deren Ausmaß die künftigen Einflußzonen festlegt bzw. begrenzt, so spielt sie natürlich auch eine entscheidende Rolle für die künftige Großmachtrolle Rußlands.

Die verschiedenen Überlegungen gegen die ("überhastete") Fortsetzung der NATO-Erweiterung wegen einer Rücksichtnahme auf Rußland würden bezwecken, daß es keine allzu großen geopolitischen Veränderungen zu Ungunsten Rußlands geben soll. Selbstverständlich ist es umgekehrt so, daß die Erhaltung bzw. die Wiedergewinnung der Rolle einer (globalen) Großmacht für Rußland durch die NATO-Erweiterung erschwert und hinsichtlich der Wirkungsmöglichkeiten begrenzt würde. So stellt sich die Frage, was der Westen eigentlich will, bzw. ob der Westen – das ist im wesentlichen die USA und die EU – noch eine ausreichende gemeinsame Interessensbasis hat.

Die Kooperation der Großmächte USA und Rußland erfolgt aufgrund begrenzter gemeinsamer Interessen. Die Kooperation dieser beiden Mächte hat sich schon vor der Wende in Osteuropa verfestigt. Heute besteht amerikanisches Interesse nicht nur hinsichtlich strategischer Partnerschaft zur Rüstungsbegrenzung und -kontrolle, Nonproliferation im Bereich von Atomwaffen und von nuklearem Material (und nuklearem Know-how) sowie anderer Massenvernichtungswaffen der Nichtweitergabe von technischem Wissen und Material für den Bau weitreichender Raketen sowie dem Bereich der Politik des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Das amerikanische Interesse ist auch darauf gerichtet, künftige Möglichkeiten seiner Machtpolitik hinsichtlich der Rolle Chinas und vielleicht Japans nicht von vornherein zu reduzieren und darauf, daß nicht durch ein in Chaos versinkendes Rußland ein den Weltfrieden gefährdendes Vakuum entsteht. Daher ist und bleibt Rußland eine erste Adresse für die US-Außenpolitik und deshalb wird das Interesse an der Kooperation mit Rußland seitens der USA – auch ohne große Fortschritte im russischen Reformprozeß – auf der Agenda bleiben. Dieses Interesse an Kooperation ist natürlich nicht einseitig, auch Rußland muß Interesse an guter Zusammenarbeit mit den USA haben.

Schließlich gilt es auch zu bedenken, daß die Fortsetzung der NATO-Osterweiterung tatsächlich jene Probleme im militärischen und sicherheitspolitischen Bereich weiter verschärfen würde, mit denen Rußland seit dem Zerfall der Sowjetunion konfrontiert ist (wenngleich das nur aus einem russischen Sicherheits- und Schutzbedürfnis heraus, das potentielle Aggression des Westens voraussetzt, nachvollziehbar ist): Von den acht Raketenvorwarnsystemen sind nur drei auf russischem Boden stationiert und so fehlt Rußland ohne Zugriff auf die anderen Vorwarnsysteme angeblich ein funktionsfähiges einheitliches Raketen-vorwarnsystem und somit auch eine Voraussetzung für die Rolle einer globalen Macht. Und außerdem sind die Obergrenzen der Streitkräftestationierungen nach dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) auf die alte Kräftekonstellation NATO-WAPA abgestimmt, was auch ganz generell für die Streitkräftestruktur und -gruppierung zutrifft. Schon die erste aber insbesondere die Fortsetzung der NATO-Osterweiterung würde also durch das Näherrücken der größten Militärallianz der Welt an Rußlands Grenzen - aus

russischer Sicht - eine grundsätzliche Umdisponierung der russischen Streitkräfte erfordern. Rußland ist ohnedies seit dem Frühjahr 1993 bestrebt, eine Revision des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (an den es sich nicht immer hielt) hinsichtlich der heutigen Krisen- und Kriegsregion Kaukasus zu erreichen.

Eine Kooperation der NATO mit Rußland setzt aber auch die Fähigkeit und den Willen dieses Landes dazu voraus, wozu eine stabile Staatsordnung und die Kooperationsbereitschaft der Regierung vonnöten sind. Doch daran mangelt es und Rußland hat sich deshalb zu einer unsicheren Größe der internationalen Sicherheit entwickelt.

Auch wenn man mit jenen übereinstimmt, die meinen, daß der Verzicht auf die NATO-Osterweiterung eine kapitale Konzession an ein auf Expansion bedachtes russisches Sicherheitsinteresse dargestellt hätte und Rußland durch die Nichterweiterung der NATO dabei unterstützt worden wäre, eine Rolle als (osteuropäische) Ordnungsmacht einzunehmen, so ist doch zu berücksichtigen, daß Rußland eben nicht auf eine europäische Rolle reduziert ist, sondern aufgrund seiner Geographie eine eurasische Macht ist und bleibt. Damit hat Rußland eine Spielgröße, die über nur-europäische Sicherheitsinteressen hinausgeht und konkret das Verhältnis der USA zu China und Japan betreffen kann. Europäer und Amerikaner können zu unterschiedlichen Beurteilungen der "Nützlichkeit" Rußlands gelangen. Die strategischen Beurteilungen der NATO-Erweiterung aus europäischer – und insbesondere aus mitteleuropäischer – Sicht haben zwar die gleichen Fakten zum Gegenstand wie die amerikanische Sicht, die aber eine Reihe zusätzlicher, mehr global orientierter Umstände zu berücksichtigen hat.

Eine Reaktion auf die geplante NATO-Erweiterung war die Vereinbarung einer sogenannten strategischen Partnerschaft Rußlands mit China. Es darf zwar bezweifelt werden, daß es dafür eine ausreichende gemeinsame Interessenslage gibt, aber sie ist doch Ausdruck einer Ablehnung amerikanischer Ordnungsvorstellungen durch diese beiden Länder. Wesentlich für die Weiterentwicklung der Beziehungen dieser beiden Länder wird die Politik sowohl des Westens, als auch Rußlands, gegenüber Zentralasien sein. Die Versuche wirtschaftlicher Kontrolle über Länder im Bereich des Kaspischen Meeres und Zentralasiens durch westliche Unternehmen stehen in starkem Gegensatz zu russischen Interessen und liegen auch nicht im Interesse Chinas. China ist selbst an einer stärkeren Nutzung an Energieressourcen aus Zentralasien interessiert, ohne dabei in einen Interessensgegensatz zu Rußland zu kommen. China ist deshalb eher daran interessiert, daß diese Länder unter russischer Kontrolle sind. Nicht unproblematisch wäre jedenfalls eine Kombination einer zweiten NATO-Erweiterung, insbesondere mit "kritischen" Ländern wie Rumänien, und eine gleichzeitige maßgebliche Ausdehnung des westlichen Einflusses in Zentralasien. Rußland würde das zweifellos als eine Zangenbewegung gegen seine wichtigen Interessen und künftigen Entfaltungsmöglichkeiten interpretieren. Damit wäre wohl eine ganz gute Ausgangsbasis für eine (mittelfristig) wirksame strategische Partnerschaft zwischen Rußland und China gegeben.

In welchem Ausmaß die NATO-Erweiterung tatsächlich stattfindet, wird also nicht nur von europäischen Vorstellungen sondern – wegen ihrer Führungsrolle innerhalb der NATO – besonders von den USA abhängen. Die erste NATO-Erweiterung hat gezeigt, daß als Begleitmaßnahme dazu die Institutionalisierung einer engen kooperativen Beziehung der NATO zu Rußland notwendig ist. Dadurch kann einerseits dem russischen Wunsch nach Anerkennung seiner Rolle als militärische Großmacht entsprochen und andererseits die kooperative Sicherheitspolitik über die heutige Effizienz der OSZE hinaus weiterentwickelt werden, wenn verschiedene Komitees und Arbeitsgruppen für politische Konsultation, Verteidigungsplanung, Nuklearplanung und Rüstungs-kontrolle zwischen der NATO und Rußland eingerichtet sind.

Für Europa gilt es, jenen geographischen Rahmen zu bedenken, der die künftige Interessenslage der Großmacht Rußland zu sehr beengen könnte. Aus den historisch gewachsenen Orientierungen Rußlands und seinem geographischen Denken heraus kann man

gewisse Prioritäten einer direkten Einflußnahme und die Differenzierung zwischen direkter Vorherrschaft, mittelbarer Einflußnahme und nicht von anderen Mächten beeinflussten - quasi neutralen - Räumen annehmen. Dabei kann man prinzipiell davon ausgehen, daß das Interesse am nördlich des Karpaten/Sudetenbogen liegenden Polen als wechselseitigem Zugang des Ostens zu den Zentren Westeuropas, wie des Westens in den russischen Zentralbereich, wesentlich größer sein muß als das an den südlich bzw. westlich der Karpaten gelegenen Territorien der Slowakei und Ungarns.

Der "große Brocken" den Rußland bei der ersten NATO-Erweiterung "schlucken" muß, ist also Polen. Ein Polen in der NATO und gleichzeitig eine unabhängige Ukraine drängen Rußland an den Rand europäischer Bedeutung. Im Hinblick auf die Fortsetzung der NATO-Erweiterung erscheint die geographische Lage des "zentraleuropäischen Kerns" (das sind außer Ungarn und Tschechien die Slowakei, Österreich und Slowenien) sehr günstig, um sich auf Dauer dem Einflußbereich Rußlands fernhalten zu können, da neben der erstrangigen Interessensorientierung des allfälligen Zugangs zu Westeuropa über die Verbindung Polen die nächste Interessensorientierung der Zugang zum Mittelmeer über die Verbindung Balkan ist und erst danach der zentraleuropäische Kernraum, der lediglich den Zugang zu den Alpen und zu Oberitalien vermittelt, rangiert. So würde auch die NATO-Mitgliedschaft dieser Länder keine künftigen Konflikte mit Rußland programmieren.

Von großer Bedeutung wäre für Rußland jedoch der NATO-Beitritt Rumäniens. Rumäniens Mitgliedschaft in der NATO würde vollendete Tatsachen im Hinblick auf die Errichtung von Einflußbereichen in Südosteuropa bzw. am Balkan schaffen. Des weiteren hätte sie große Auswirkungen auf die Sicherheitsarchitektur im Bereich des Schwarzen Meeres. Mit Rumänien hätte die NATO schon zwei Mitglieder, die über einen Zugang zum Schwarzen Meer verfügen, was zu einer völligen Veränderung der operativen Möglichkeiten in diesem Gebiet führen würde. Außerdem würde die Mitgliedschaft Rumäniens den Beitritt der zwischen ihm und Griechenland gelegenen Länder, insbesondere Bulgariens, erleichtern.

Noch gravierender wäre für Rußland der Beitritt eines oder mehrerer baltischer Länder zur NATO. Diese Länder haben nicht nur eine hervorragende Bedeutung für den russischen Außenhandel und werden von Rußland, wenn es diese Länder schon nicht direkt beherrschen kann, zumindest als ein nützliches Glacis betrachtet, sondern es ist auch eine alte historische Erinnerung und der alte russische Drang zur Beherrschung der Ostseeküsten nur über diese Länder möglich. In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich auch die Frage, ob die NATO-Mitgliedschaft Schwedens und Finnlands sinnvoll wäre bzw. wie Rußland das sieht. Im Hinblick auf die strategische Situation, daß ist das Vorhandensein der Ostseeflotte und der Nordseeflotte sowie des enormen Nuklearpotentials auf der Kolahalbinsel hätte die Mitgliedschaft dieser beiden Länder eine größere Bedeutung für Rußland als die der mitteleuropäischen Länder. Bei Finnland spricht die Nähe zu strategisch wichtigen Räumen Rußlands, sowie die große gemeinsame Landgrenze, für gebotene Vorsicht. Schweden ist geographisch zwar etwas weiter entfernt, aber im Hinblick auf sein wesentlich höheres Militärpotential möglicherweise ebenfalls eine Herausforderung aus russischer Sicht. Es ist schwierig zu beurteilen, wie Rußland die Mitgliedschaft dieser beiden oder eines dieser beiden Länder hinnehmen würden, ohne daß es zu bedeutenden Auswirkungen für Rußlands internationale Politik käme. Ebenso ist es schwer abzuwägen, ob die NATO-Mitgliedschaft dieser beiden Länder den baltischen Ländern eine stärkere Rückendeckung gäbe oder ob die baltischen Länder dadurch einem stärkeren Druck Rußlands ausgesetzt wären bzw. russische Konzepte gegenüber diesen Ländern entwickelt würden, die sonst aus russischer Sicht nicht notwendig wären. Möglicherweise kann man dazu die baltischen Länder nicht als eine Einheit betrachten. Für Estland trifft wahrscheinlich die Vermutung zu, daß es einem stärkeren Druck ausgesetzt wäre. Für Litauen kann man anders herum argumentieren, daß es durch die geographische Nähe zu Polen als NATO-Mitglied eine gute Einbindung in den westlichen

Sicherheitsbereich hätte. Für Lettland mag eher die Argumentation für Estland als die für Litauen zutreffen.

Die NATO-Erweiterung hat Rußland sicher dazu herausgefordert, seinen künftigen Stellenwert bzw. sein Selbstverständnis als politische und militärische Macht früher energisch zu diskutieren, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Weil die Ressourcen des Landes in keiner Hinsicht für eine aktuelle Großmachtrolle ausreichen (wenn man vom Umstand, daß das riesige Territorium Rußland von sich aus eine gewisse weltweite Bedeutung verschafft) muß Rußland die Bestätigung seiner Großmachtrolle nun in der internationalen Politik suchen. Diese besteht in Gegenmaßnahmen gegenüber westlichen, insbesondere amerikanischen Intentionen. Insbesondere bemüht sich Rußland um Gesprächsbeziehungen mit bzw. Einflußnahme auf verschiedene Länder, die ihrerseits im Visier des Westens bzw. der USA sind. Konkret wurden die Beziehungen zu Irak und zum Iran verbessert. Es ist zu erwarten, daß Rußland auch die traditionell guten Beziehungen zu Indien weiter aktivieren wird. Es wird versuchen, sich immer wieder in die westliche Nahost- und Mittelostpolitik einzumischen und sich als natürliche Gegengröße zu den USA darzustellen.

Hon Prof DDr. Erich Reiter  
Beauftragter für Strategische Studien im BMLV

Erschienen in:  
Informationen zur Sicherheitspolitik Nr.19 (Juli 1999)  
NATO-Erweiterung und Neues strategisches Konzept der NATO