

Die Erweiterung des transatlantischen Bündnisses unterliegt derzeit einem eigendynamischen und kontingenten Prozess

Die NATO unter Reaktionszwang

Fouzieh Melanie Alamir

Seit dem Washingtoner Gipfel der NATO im April 1999, wo Polen, die Tschechische Republik und Ungarn als neue Mitglieder begrüßt wurden, ist es um die Frage einer weiteren Öffnung vergleichsweise ruhig geworden. Dies spiegelt sich auch in der geringen Beachtung, die die neueste Initiative im Öffnungsprozess, der Membership Action Plan (MAP), erhält. Wird es, gemäß der erklärten Politik der „offenen Tür“, in absehbarer Zeit neue Einladungen zu Beitrittsverhandlungen geben, und ist der MAP der Schlüssel dazu? Um einen Einblick in die Zukunft des NATO-Öffnungsprozesses zu gewinnen, müssen retrospektiv sein bisheriger Verlauf und der Ist-Zustand einer genauen Betrachtung unterzogen werden. Hier interessiert vor allem die Frage, ob die NATO eine Strategie der Öffnung besaß.

Nachdem der Anstoß von den ostmitteleuropäischen Ländern ausgegangen war und die NATO zunächst sehr zurückhaltend reagierte, waren es das Zusammenspiel der diplomatischen Offensive des damaligen Bundesverteidigungsministers Volker Rühle und das Umschwenken der Vereinigten Staaten Ende 1993 auf die Erweiterungspolitik, die den Zug in Bewegung setzten. Der erfolgreiche Verlauf des Programms Part-

nership for Peace (PfP) und die generelle Fokussierung des sicherheitspolitischen Dialogs auf das Öffnungsthema erzeugten parallel eine zunehmende Eigendynamik, welche die Allianz unter gesteigerten Handlungsdruck setzte. Nachdem mit der NATO-Erweiterungsstudie klar war, dass die Aufnahme neuer Mitglieder nur mehr eine Frage des Zeitpunktes sein würde, wirkten ab Ende 1995 lediglich politische Rücksichtnahmen auf Russland und die Trägheit interner Konsensfindungsprozesse bremsend. Nach dem Washingtoner Gipfel ist der Druck aus Osteuropa auf die NATO keineswegs zurückgegangen, sondern noch gestiegen, womit die NATO unverändert unter Reaktionszwang steht. Aus Sicht der Chronologie des Öffnungsprozesses waren also die Motive und Interessenlagen der wichtigsten Akteure, die jeweiligen situationsbedingten Gegebenheiten in den einzelnen Phasen des Erweiterungsprozesses und eine wachsende Eigendynamik maßgeblich für seinen Verlauf. Doch dies kann nur eine vordergründige Antwort auf die Frage nach einer möglichen Öffnungsstrategie der NATO sein.

Eine differenziertere Antwort auf diese Frage kann nur gefunden werden, wenn

man den gesamten sicherheitspolitischen Kontext nach dem Ende des Kalten Krieges in Betracht zieht. Die Öffnung der NATO nach Osten ist nur im Zusammenhang des umfassenden Anpassungsprozesses der Allianz an die Herausforderungen der post-bipolaren Welt zu verstehen und zu beurteilen. Die NATO musste infolge des Wegfalls des Eisernen Vorhangs

- ihre *raison d'être* behaupten, also unter Beweis stellen, warum es in Zeiten verminderter Bedrohung weiterhin einer kollektiven Verteidigungsorganisation bedurfte,
- ihre Hauptfunktionen der kollektiven Verteidigung, der Abschreckung, der Friedens- und Freiheitssicherung beibehalten und zugleich Antworten auf neue Sicherheitsaufgaben finden,
- ihre innere Kohäsion wahren, also die transatlantische Bindung aufrechterhalten, aber auch den veränderten Kräfteverhältnissen bei den europäischen Partnern Rechnung tragen,
- sich in ihrer strategischen Konzeption und ihrer militärischen Struktur den neuen Gegebenheiten anpassen und eine neue Rolle im institutionellen Gefüge euroatlantischer Sicherheit definieren,
- den Erwartungen aus Osteuropa wie auch dem Fehlen einer alternativen handlungsfähigen Sicherheitsinstitution begegnen und somit weitreichende gesamteuropäische Integrations- und Gestaltungsaufgaben übernehmen,
- ein neues kooperatives Verhältnis zu Russland aufbauen.

Die Allianz reagierte auf diese Herausforderungen mit einem dreifachen Anpassungsprozess: der Anpassung ihres strategischen Konzepts, ihrer Kommando- und Streitkräftestrukturen, wozu auch die Herausbildung

der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) gehört, der Öffnung der NATO für neue Mitglieder und der Übernahme neuer Aufgaben im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement.

Wie ist nun die Öffnung der NATO vor diesem Hintergrund zu bewerten? In der Perspektive der Herausforderungen an die NATO war die Osterweiterungspolitik innovativ und den gegebenen Bedingungen angemessen.

Bewertung der Erweiterungspolitik

Innovativ war sie, weil die Allianz *erstens* neue Foren der Konsultation und Kooperation geschaffen hat, die geholfen haben, Vertrauen aufzubauen, *zweitens* damit Kommunikationsprozesse kanalisieren und institutionalisieren konnte und somit Erwartungsverlässlichkeiten erhöhte, und *drittens* praktische Unterstützung bei den sicherheitspolitischen Neuorientierungen und den Reformen der Streitkräfte in Ostmittel- und Osteuropa anbot.

Wenn man sich die Situation Anfang der neunziger Jahre in Erinnerung ruft, waren die Handlungsoptionen der NATO aufgrund der großen Ungewissheiten begrenzt, es gab keine Handlungsanleitungen aus der Geschichte, und der gedankliche Horizont dessen, was möglich erschien, war noch nicht so weit gesteckt. Vor diesem Hintergrund handelte die Allianz mit ihrer Osterweiterungspolitik angemessen, weil sie mit Bedacht, aber dennoch zügig vorging, weil sie innovativ reagierte, aber ohne dabei ihre Existenzgrundlagen infrage zu stellen und weil ihre Erweiterungspolitik immer Gesamteuropa im Blick hatte und so konstruktiv und integrativ wie irgend möglich angelegt war. Aus der Perspektive der allgemeinen sicherheitspolitischen Herausforderungen

rungen und der Handlungsoptionen erscheint die NATO-Öffnung also durchaus als ein zielgerichteter und bislang auch erfolgreicher Prozess.

Hier wurden bewusst zwei Betrachtungsperspektiven gewählt, die zu kontrastierenden Ergebnissen kamen. Nur die Zusammenschau beider Blickwinkel kann die Frage beantworten, ob die NATO eine Strategie der Osterweiterung besaß. Wir würden vergebens einen vorab festgelegten Plan suchen, der auf die Schaffung eines ausgeklügelten Sicherheitsgefüges abzielte. In diesem Sinne gab es keine Strategie der Allianz.

Der Grundkonsens

Es sollte dabei jedoch nicht übersehen werden, dass allen Schritten, die kontrovers waren und deren Entscheidung letztlich von der Fähigkeit zur Konsensfindung unter den Mitgliedern abhing, ein Grundkonsens in zentralen Prämissen zugrunde lag:

Erstens: Alle NATO-Mitglieder haben auch nach dem Ende des Kalten Krieges ein fundamentales Interesse an dem Fortbestand der Allianz, wenn auch aus national je unterschiedlichen Gründen. Die Osterweiterung musste also in jedem Fall die Daseinsberechtigung der NATO verdeutlichen und ihre Position festigen.

Zweitens: Die Anpassung der Allianz muss das institutionelle Gefüge euroatlantischer Sicherheit und Sicherheitsprobleme in Gesamteuropa berücksichtigen. Es gab also keine andere handlungsfähige Institution, welche die Sicherheitsbedürfnisse der Aspiranten glaubwürdig hätte auffangen können, und die NATO hätte sich nur zum Preis unabsehbarer politischer Kosten einem Umgang mit diesem Problem verweigern können. Die Öffnung der NATO musste zwangsläufig im Kontext der Folgen, die sie

insbesondere auch für das Verhältnis zu Russland mit sich bringen würde, gedacht werden.

Drittens: Die NATO muss sich den neuen Sicherheitsaufgaben des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements stellen. Die Aufnahme neuer Mitglieder sollte demnach nur auf eine Weise vorgenommen werden, die diese Fähigkeiten stärkt. Wenn wir uns den Öffnungsprozess anschauen, entsprach er genau diesen Prinzipien. Also kann – überspitzt – gesagt werden, dass die Allianz trotz fehlender Strategie auf der Basis der genannten Grundsätze eine Politik betrieben hat, die sich in ihrem Ergebnis als hochgradig innovativ, integrativ und konstruktiv erwiesen hat. Besser hätte auch eine Strategie den Prozess nicht steuern können. Welche Folgerungen sind also für den Fortgang des Öffnungsprozesses zu ziehen? Die Frage nach einer Öffnungsstrategie ist keineswegs akademisch. Das Fehlen einer Strategie fiel bislang nicht gravierend negativ ins Gewicht, weil die NATO bis 1999 mit ihrer eigenen Neupositionierung im euroatlantischen institutionellen Sicherheitsgefüge beschäftigt war. Diese ist aber in den grundlegenden Zügen abgeschlossen. Das Bündnis ist heute zur zentralen, handlungsfähigsten Organisation und darüber hinaus zu einer konzeptionellen und praktischen Gestaltungsagentur euroatlantischer Sicherheit avanciert. Im Zuge dieser Entwicklung haben sich aber zugleich die Handlungsbedingungen für die Allianz selbst verändert.

Gesteigerte Erwartungen

Heute liegt die Last der Lösung euroatlantischer Sicherheitsprobleme beinahe allein auf den Schultern der NATO, da die meisten Erwartungen sich an die Allianz richten. Da-

mit ist eine potenzielle Überforderung angelegt. Fragen der Modernisierung der Streitkräfte und der Verfügbarkeit von Ressourcen spielen heute eine wachsende Rolle. Die Frage künftiger Erweiterungen wird deutlicher noch als bis 1997 mit anderen Aufgaben wie dem langfristigen Engagement im ehemaligen Jugoslawien oder den nationalen Streitkräfte-reformen um politische Aufmerksamkeit und um Ressourcen konkurrieren. Ein ganzer Komplex von Fragen hinsichtlich der Öffnung ist noch ungelöst: Wo liegen die substanziellen und ressourcenbezogenen Grenzen der Aufnahmefähigkeit weiterer Mitglieder? Russland hat die erste Beitrittsrunde zähneknirschend hingenommen, aber was passiert, wenn etwa die Frage der Mitgliedschaft der baltischen Staaten auf den Plan tritt? Heute ist der externe Druck auf das Bündnis bezüglich der Aufnahme weiterer Mitglieder verstärkt, aber der Antrieb aus der NATO heraus ist schwächer geworden. Lobbying und Klientelismus spielen eine größere Rolle bei der Entscheidungsfindung, sodass der weitere Öffnungsprozess noch stärker in den Sog politischen *bargainings* und anderer interner Auseinandersetzungen gezogen wird.

Interner Fahrplan

Vor diesem Hintergrund kann das Fehlen einer Strategie doppelt schwer zu Buche schlagen, weil Entscheidungen gerade dann, wenn sie unter hohem Zeit- und Erwartungsdruck getroffen werden müssen, besonders Gefahr laufen, in die Mühle nationaler Interessenkonflikte zu geraten und auf diese Weise nur zu kurzfristigen Kompromissen zu führen. Die Allianz sollte nach dem erfolgten Beitritt der ersten drei neuen Mitglieder einen internen Fahrplan für den

weiteren Öffnungsprozess entwickeln und klären, wie mögliche Negativfolgen für das Verhältnis zu Russland, auch im Zusammenspiel mit anderen Institutionen, abzufedern sind. Die NATO-Mitgliedstaaten müssen jetzt entscheiden, wie viele neue Mitglieder sie noch einladen können und wollen und welche politischen und finanziellen Kosten sie dafür zu zahlen bereit sind.

Wie aber ist die Öffnungspolitik der NATO nach dem Washingtoner Gipfel einzuschätzen? Die neueste Initiative im Öffnungsprozess, der Membership Action Plan (MAP), muss als ein Zeichen verstanden werden, das in der gegenwärtigen Situation ein Bekenntnis zur Offenheit der Allianz demonstriert, allerdings ohne Garantien einer späteren Mitgliedschaft. Mehr war auf dem Washingtoner Gipfel politisch nicht gewollt, und weniger wäre politisch unklug gewesen. Mit dem MAP ist lediglich ein Aufschub einer Entscheidung über das „Wie“ der nächsten Erweiterungsrunde erreicht worden. Dies ist an sich nicht zu beanstanden. Allerdings birgt der MAP die Gefahr, bei einem positiven Verlauf des Programms auf den Entscheidungsprozess der NATO von Seiten der erfolgreichen Teilnehmer erhöhten Druck auszuüben. Insofern kann der MAP die politische Eigendynamik und damit potenzielle Unkontrollierbarkeit im weiteren Öffnungsprozess verstärken – und steht somit allem Anschein nach nicht für einen Schritt in Richtung grundlegender strategischer Entscheidungen im oben angemahnten Sinne.

Rekapitulation und Ausblick

Unter der Fragestellung, ob die NATO eine Strategie der Osterweiterung besaß, ergab sich aus der immanenten Perspektive, dass es keine Strategie, sondern nationale Inte-

ressenlagen, situationsbedingte Gegebenheiten und ein beträchtliches Maß an Eigendynamik waren, die den Verlauf des Öffnungsprozesses erklären. Aus einer Perspektive, die die Handlungsanforderungen und -optionen der Allianz betrachtete, ergab sich, dass die NATO in ihrer Osterweiterungspolitik zwar nicht von einem *master plan*, aber von ein paar grundlegenden Prinzipien geleitet war, die im Ergebnis den bisherigen Öffnungsprozess zu einem Erfolg geführt haben.

Dass die NATO also trotz fehlender Strategie im Ergebnis strategisch klug gehandelt hat, leitete über zu der zweiten Frage, welche Folgerungen aus dem Fehlen einer Strategie zu ziehen sind. Hier lautete das Argument, dass die Handlungsbedingungen heute für die NATO trotz oder gerade wegen ihres erfolgreichen Anpassungsprozesses schwieriger geworden sind, weil sie die Last großer Erwartungen beinahe allein zu tragen hat, ihren internen Reformprozess noch nicht abschließen konnte, in ihren Ressourcen und Handlungsspielräumen begrenzt und erhöhtem externen Druck ausgesetzt ist. In dieser Situation könnte das Fehlen einer Strategie der Osterweiterung leicht kontraproduktiv werden, da Entscheidungen über den Fortgang der Öffnung verstärkt in den Sog der Auseinandersetzungen über Ressourcen, regionale und nationale Interessenlagen geraten und ohne klare politische Leitlinien und Grundsatzentscheidungen ganz dem politischen *bargaining* untergeordnet zu werden drohen. Da bezüglich der Osterweiterung aber grundlegende Fragen ihrer Grenzen und ihrer Folgen zu klären sind, könnten sich ein unentschiedenes „Durchwursteln“ und eine Vertagung der

fälligen Entscheidungen auf die Position der NATO im Gefüge euroatlantischer Sicherheit negativ auswirken. Zuletzt wurde aufgezeigt, dass die neueste Initiative der NATO, der Membership Action Plan, allem Anschein nach noch dem eher reaktiven Politikstil der bisherigen Osterweiterungspolitik folgt. Eine grundlegende Entscheidung der Allianz, wie es mit der Öffnung weitergehen soll, steht noch aus.

Die Debatte über den Fortgang des Öffnungsprozesses der NATO sollte – nationale Interessendivergenzen bewusst ausblendend – folgende Kriterien berücksichtigen: *Erstens*: Jede weitere Öffnung muss die Position der Allianz im heutigen institutionellen Sicherheitsgefüge stärken und darf sie nicht schwächen.

Zweitens: Jede weitere Öffnung muss im Ergebnis ein geopolitischer und geostrategischer Gewinn für die Allianz sein.

Drittens: Jede weitere Öffnung darf die innere Kohäsion der Allianz nicht zusätzlich belasten.

Viertens: Bei jeder weiteren Öffnung muss der Stabilisierungsgewinn für ganz Europa größer sein als die politischen Kosten, vor allem im Verhältnis zu Russland.

Die Antwort auf die Leitfrage, wie es mit der NATO-Öffnung nach dem Washingtoner Gipfel weitergehen wird, muss also derzeit lauten: wie bisher, nämlich als hochgradig kontingenter und eigendynamischer Prozess. Die genannten Kriterien könnten dabei, ähnlich wie die konsensualen Prämissen, die den bisherigen Öffnungsprozess geleitet haben, eine neue Einhelligkeit begründen, welche die Orientierungsmarken für den zweifelsohne kontroversen Entscheidungsprozess setzen.