

Die Öffnung der NATO nach Osten: Retrospektive und Ausblick

**Erfolge, Brüche und offene Fragen des Selbstbehauptungs- und
Anpassungsprozesses der Allianz nach dem Ende des Kalten Krieges**

von Fouzieh Melanie Alamir

erschienen in: WIFIS-AKTUELL Nr. 12, 1999, Wissenschaftliches Forum für
Internationale Sicherheit e.V., 47 S.

Inhaltsverzeichnis

1. PROBLEMAUFRIß	3
2. ERFOLGE DER ÖFFNUNGSPOLITIK DER NATO NACH OSTEN	4
2.1. Prämisse: Die NATO in der Identitäts- und Legitimitätskrise	4
2.2. Die NATO-Öffnungspolitik als angemessene Antwort zwischen komplexen Anforderungen und begrenzten Handlungsspielräumen	7
2.3. Die NATO-Öffnungspolitik als innovativer und konstruktiver Beitrag zur Neugestaltung des europäischen Sicherheitsgefüges	11
3. DER VERLAUF DES ÖFFNUNGSPROZESSES.....	15
3.1. Die Interessenlagen der wichtigsten Akteure im Öffnungsprozeß der NATO.....	15
3.1.1. USA.....	15
3.1.2. Bundesrepublik Deutschland	17
3.1.3. Die ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten	19
3.1.4. Rußland.....	21
3.2. Der Verlauf des NATO-Öffnungsprozesses	24
3.2.1. Erste Phase: Ein Wunsch wird geäußert, trifft aber auf Abwehr. 1990 bis Anfang 1993.	25
3.2.2. Zweite Phase: „Initialzündung“. Das Thema tritt auf die Agenda der NATO. Anfang 1993 bis Anfang 1994.	25
3.2.3. Dritte Phase: Der Prozeß gewinnt an Dynamik, eine erste Eigendynamik tritt in Kraft. Ende 1993 bis Ende 1994.....	27
3.2.4. Vierte Phase: Verstärkte Eigendynamik als Beschleunigungsfaktor versus politische Opportunitäten als Bremsfaktor. Anfang 1995 bis Ende 1996.....	28
3.2.5. Fünfte Phase: Vorbereitung auf die Aufnahme der drei neuen Mitglieder; NATO unter verstärktem Handlungsdruck und Zugzwang. Anfang 1997 bis Anfang 1999.	30
4. ZUSAMMENFASSUNG: ERFOLGE, BRÜCHE UND UNGELÖSTE PROBLEME DES ÖFFNUNGSPROZESSES	34
5. AUSBLICK.....	35
Zeittafel für den NATO- Öffnungsprozeß.....	34
Über die Autorin.....	39

Die Öffnung der NATO nach Osten: Ein Blick zurück aus der Vogelperspektive

Erfolge, Brüche und offene Fragen des Selbstbehauptungs- und Anpassungsprozesses der Allianz nach dem Ende des Kalten Krieges¹

1. Problemaufriß

Die Atmosphäre und der Zeitgeist der „euphorischen“ Jahre 1989 bis 1991 nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation ließen es angesichts der epochalen Umbrüche in den Ländern jenseits des Eisernen Vorhangs möglich erscheinen, daß die Militärblöcke aufgelöst oder zu primär politischen Vereinigungen umfunktioniert würden und daß europäische Sicherheit unter Federführung kollektiver Sicherheitsorganisationen neu gestaltet werden könnte.² Auch die US-amerikanische Debatte in Wissenschaft und Politikberatung um die Zukunft der NATO drehte sich um die überspitzt formulierte Formel, die NATO müsse sich entweder ausdehnen oder sterben.³ Die von der realistischen Theorie der internationalen Politik geprägte Allianztheorie behauptet, internationale Sicherheitsorganisationen wie die NATO könnten ihre Daseinsberechtigung und Kohärenz nur solange behaupten, wie eine äußere Bedrohung sie zusammenschweißt. Entgegen diesen Annahmen jedoch, die eine innere Schwächung des nordatlantischen Bündnisses und seinen sukzessiven Bedeutungsrückgang hätten vermuten lassen, präsentiert sich die NATO heute so vital und selbstbewußt wie seit langem nicht:

Am 4. Dezember 1998 beschloß der Nordatlantikrat den Aktivierungsbefehl für die Stationierung der *Extraction Force* bei der Operation *Joint Guarantor* in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien zum Schutz der Beobachtermission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Kosovo.⁴ Bereits am 12. März 1999 traten Polen, Tschechien und Ungarn der Allianz bei. Die NATO-Verteidigungsminister beschlossen auf ihrem Treffen am 17. Dezember 1998 in Brüssel bis auf weiteres die im wesentlichen unveränderte Weiterführung des Einsatzes der Truppen der *Stabilization Forces* (SFOR) in Bosnien-Herzegowina und billigten zugleich einen detaillierten Plan zur Umsetzung der neuen

¹ Die Verfasserin dankt Oberst i.G. Nachtsheim, Oberstleutnant i.G. Dr. Ratenhof und Oberst i.G. Thiele für ihre hilfreichen Anmerkungen

² Diese Euphorie, angeregt durch die Veränderungen unter Michail Gorbatschow, erstreckte sich von der Gorbatschow'schen Vision des „gemeinsamen europäischen Hauses“ und die vom damaligen US-Präsidenten George Bush 1990 verkündete „neue Weltordnung“ über Ostmitteleuropa, wo sie in Vaclav Havel und Jiri Dienstbier als Symbolfiguren einer neuen Moral in der Innen- und Außenpolitik ihre exponiertesten Vertreter fand, über einen breiten Konsens über die Notwendigkeit der Aufwertung der KSZE bis hinein ins deutsche Verteidigungsministerium, wo der damalige parlamentarische Staatssekretär Willy Wimmer Ideen lancierte, die NATO und der Warschauer Pakt sollten sich als „Management-Organisation für einen gesicherten Wandel“ annähern. (Willy Wimmer: „Plädoyer für eine qualitative Veränderung der NATO“, in: *Welt am Sonntag* vom 8.4.1990)

³ Siehe z.B. Zbigniew Brzezinski: NATO - Expand or Die?, in: *New York Times*, 28. Dezember 1994.

⁴ Presseerklärung 98(139) vom 5. Dezember 1998.

Kommandostruktur.⁵ Schließlich wird auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs Ende April 1999 das neue strategische Konzept der Allianz verabschiedet werden, welches das Selbstverständnis und die Rolle der NATO im 21. Jahrhundert definieren soll. Diese Schritte markieren den aktuellen Stand einer Entwicklung, die sich auf den ersten Blick als unangefochten erfolgreicher Selbstbehauptungs- und Anpassungsprozeß der nordatlantischen Allianz an die neuen Ausgangsbedingungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts liest. Dieser Adaptionsprozeß vollzog sich entlang dreier Pfeiler: der Übernahme neuer Aufgaben im Bereich des internationalen Krisenmanagements auch außerhalb des NATO-Vertragsgebietes, der Öffnung der NATO und der internen Strukturreform.

In dem vorliegenden Beitrag wird am Beispiel des Osterweiterungsprozesses als einem der drei Pfeiler der Frage nachgegangen, ob und inwiefern die bisherige Öffnungspolitik der Allianz tatsächlich ein Erfolg war und welche Schlüsse daraus mit Blick auf ihre künftige Rolle und kommenden Aufgaben im 21. Jahrhundert zu ziehen sind.

2. Erfolge der Öffnungspolitik der NATO nach Osten

2.1. Prämisse: Die NATO in der Identitäts- und Legitimitätskrise

Die Untersuchung der Erfolge des Adaptionsprozesses der Allianz folgt einer Prämisse, die vorweg näher zu erläutern ist. Diese geht davon aus, daß die NATO infolge des Zusammenbruchs der Systeme sowjetischen Typs in Ostmittel- und Südosteuropa, der Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und schließlich der Sowjetunion selber in eine mehrfache Identitäts- und Legitimitätskrise geraten ist. Die Notwendigkeit des Anpassungsprozesses entstand demnach infolge grundlegend gewandelter äußerer Bedingungen. Warum und auf welche Weise wurde die NATO von diesen Umbrüchen tangiert?

Angesichts der neueren Entwicklungen der Allianz gerät leicht in Vergessenheit, daß die Ursachen, Motive und Ziele für ihre Gründung in einer ganz spezifischen historischen Situation begründet lagen. Schon insofern stellte sich die Frage nach der *raison d'être* des Bündnisses ganz automatisch infolge der Umwälzungen in Osteuropa. Durch den Wegfall des Ost-West-Konfliktes verlor die NATO das Koordinatensystem, innerhalb dessen sich ihre Hauptfunktionen - kollektive Verteidigung gegen eine externe Aggression, Sicherung des Friedens, der Sicherheit und des strategischen Gleichgewichts in Europa, Wahrung der transatlantischen Bindung - begründeten. Im Rahmen der Parameter der bipolaren Welt bedeuteten diese Hauptfunktionen in erster Linie den militärischen Schulterschuß der westlichen Staaten unter US-amerikanischer Führung gegen die Bedrohung des Sowjetblocks unter Führung der UdSSR. Natürlich besaß die westliche Allianz von Anfang an auch andere Funktionen, etwa als zentrales Forum der Konsultation und Kooperation in den Sicherheitsbelangen und anderen gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder, als Plattform der friedlichen Interessen- und Konfliktaustragung zwischen den Mitgliedern und

⁵ Pressecommuniqué M-NAC-D-2(98)152 des Treffens des Nordatlantikrates auf Ebene der Verteidigungsminister in Brüssel am 17. Dezember 1998.

nicht zuletzt auch als identitäts- und einheitsstiftendes Symbol der Wehrhaftigkeit und Stärke der westlichen Demokratien. Dabei bildeten neben der objektiven Bedrohungslage auch die Gemeinsamkeiten in den ethischen und ordnungspolitischen Grundüberzeugungen die Basis für den Zusammenhalt des Bündnisses.

Obwohl also die innere Kohäsion und Daseinsberechtigung der NATO zu Zeiten des Kalten Krieges sich aus einem ganzen Bündel von Faktoren erklärt, muß doch durch die Dominanz des Ost-West-Gegensatzes als dem bestimmenden Strukturelement der internationalen Beziehungen seit den späten Vierzigern bis zum Ende der achtziger Jahre eine eindeutige Hierarchie der Faktoren zugunsten der kollektiven Verteidigungsfunktion festgehalten werden, die ihre Berechtigung aus der Möglichkeit der sowjetischen Aggression bezog. Seit die UdSSR nicht mehr existiert, die russische außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit durch die Ressourcenknappheit und die innenpolitischen Instabilitäten stark eingeschränkt ist und die russische Außenpolitik bislang generell auf die Kooperation mit dem Westen nicht verzichten wollte, steht die Identität der Nordatlantischen Allianz zur Disposition.

Dies stellt sich folgendermaßen dar:

1. Mit der Auflösung der WVO und der Sowjetunion war die Gefahr einer breit angelegten Aggression gebannt, doch verwiesen bereits der zweite Golfkrieg, die militant aufbrechenden ethnischen und territorialen Konflikte in und zwischen den Nachfolgestaaten der Sowjetunion⁶ sowie der Krieg im ehemaligen Jugoslawien auf die Virulenz vielfältiger neuer Risiken und Konfliktpotentiale hin. Um den neuartigen Risiken begegnen zu können, fehlten sowohl der NATO als auch den anderen bestehenden Sicherheitsinstitutionen wie den Vereinten Nationen (UNO), der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wie auch der Westeuropäischen Union (WEU) adäquate Konzepte und Instrumente.
2. Der oben bereits erwähnte Zeitgeist der „euphorischen Jahre“ von 1989 bis 1991 und die Hoffnungen, die die Demokratisierungswelle in den postkommunistischen Staaten begleiteten, weckten die Vision, Sicherheit in Europa mit der KSZE im Zentrum ganz neu zu gestalten. Dies ließ gerade in den Bevölkerungen der europäischen NATO-Mitgliedstaaten das Verständnis für die Notwendigkeit eines verteidigungsfähigen Bündnisses und die Akzeptanz für die Beibehaltung hoher Verteidigungsetats sinken.
3. So schien auf der einen Seite die Existenzberechtigung der Allianz in Frage gestellt. Auf der anderen Seite aber zeigten die neuen Risiko- und Konfliktpotentiale wie der irakische Angriff auf Kuwait, die erfolglose Performanz der UNO und der Europäischen Union (EU) in Ex-

⁶ Erinnert sei beispielsweise an die blutigen Auseinandersetzungen zwischen den Sowjetrepubliken Usbekistan und Kirgistan im Juni 1990. Bei den gewaltsamen Konflikten zwischen Armeniern und Aserbajdschanern Anfang 1990 war es zu Pogromen gegen armenische Minderheiten in Aserbajdschan und durch den Einsatz von Truppen des sowjetischen Innenministeriums zu zahlreichen Toten gekommen. Im November 1991 eskalierte der Konflikt um die armenische Enklave Berg-Karabach nochmals. Ende 1990/Anfang 1991 war es in Südossetien, einem autonomen Gebiet von Georgien, ebenfalls zu gewaltsamen Zusammenstößen gekommen. Diese Aufzählung ist unvollständig und soll lediglich auf die Virulenz ethnischer und nationaler Konflikte bereits in den Jahren 1990 und 1991 hinweisen.

Jugoslawien⁷ und das Beitrittsbegehren aus Ostmitteleuropa, daß unverändert Bedarf an einem militärisch handlungsfähigen Bündnis und insbesondere auch die Notwendigkeit eines fortdauernden Engagements der USA in Europa bestanden.

Vor diesem Hintergrund sah sich die NATO mit folgenden Herausforderungen konfrontiert:

1. Sie mußte ihre *raison d'être* behaupten, also in erster Linie ein kollektives Verteidigungsbündnis zur Wahrung des Friedens, der Sicherheit und des strategischen Gleichgewichts in Europa bleiben.
2. Sie mußte ihre innere Kohäsion wahren, die transatlantische Bindung aufrechterhalten und zur selben Zeit den veränderten Kräfteverhältnissen unter den europäischen Partnern Rechnung tragen.
3. Sie mußte sich den neuen internen und internationalen Gegebenheiten gleichzeitig in ihrem strategischen Konzept, ihrer politischen, ihrer Kommando- und ihrer Streitkräftestruktur sowie hinsichtlich ihrer Aufgabenbereiche und Einsatzfelder, d.h. auch in ihrer Positionierung gegenüber anderen Sicherheitsinstitutionen, anpassen.
4. Sie mußte den Erwartungen aus Osteuropa wie auch dem Fehlen einer alternativen handlungsfähigen Sicherheitsinstitution begegnen und somit weitreichende Integrations- und Gestaltungsaufgaben übernehmen.
5. Sie mußte ein neues kooperatives Verhältnis zu Rußland aufbauen und dessen Isolierung verhindern.

Diese Deutung einer Identitäts- und Legitimationskrise der NATO nach dem Wegfall des Gegners wird auch von der Allianztheorie realistischer Provenienz gestützt. Die Realistische Schule⁸ begreift die internationalen Beziehungen als ein anarchisches System, in dem das Überlebensinteresse und Machtstreben der Nationalstaaten das hauptsächliche *Movens* bildet und in dem die divergenten Macht- und Handlungspotentiale die Position und das Handeln der Einzelakteure im System bestimmen. Politische, ökonomische und militärische Macht werden demzufolge als die zentralen Ressourcen begriffen, um Überleben und Sicherheit zu gewährleisten. Dabei wird davon ausgegangen, daß sich Staaten in der internationalen Politik aufgrund der genannten Gegebenheiten immer in einem Sicherheitsdilemma⁹ befinden. Vor

⁷ Siehe dazu Carsten Giersch: *Konfliktregelung in Jugoslawien 1991-1995: die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*, Nomos, Baden-Baden 1998; Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in former Yugoslavia, 1991-1996: limits to diplomacy and force*, Netherlands Atlantic Commission, the Hague 1996; Bertrand de Rossanet: *Peacemaking and peacekeeping in Yugoslavia*, Kluwer Law International, The Hague 1996.

⁸ Die realistische Schule hat sich vielfach differenziert. Grob kann die Richtung um Morgenthau, die in erster Linie auf Macht und Interessen als den einflußreichsten Faktoren für das Verhalten VON Staaten abhebt, von der Richtung um Waltz unterschieden werden, die strukturellen Faktoren, also der anarchischen Unordnung des internationalen System sowie den internationalen Machtkonfigurationen mehr Erklärungskraft zuschreibt. Siehe beispielhaft Hans J. Morgenthau: *Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*, Bertelsmann, Gütersloh 1963; Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*, Reading MA 1979.

⁹ Aufgrund der Ungewißheit über die Intentionen anderer Staaten bewaffnen sich Staaten prophylaktisch, was jedoch von den anderen wiederum als Bedrohung aufgefaßt wird, da auch sie nicht wissen können, ob das Gewaltpotential nicht auch eingesetzt wird. Diese Situation bezeichnete John Herz als Sicherheitsdilemma. Vgl. John Herz: *Political Realism and Political Idealism*, University of Chicago Press, Chicago 1951.

diesem Hintergrund schließen sie sich in internationalen Institutionen zusammen, a) wenn sie damit Handlungsspielräume zur Verfolgung nationaler Interessen vergrößern können bzw. wenn sie nationale Interessen besser oder nur im Verbund verfolgen können; b) weil sie ihre relative Machtposition im internationalen System verbessern wollen oder c) weil sie das internationale Machtgleichgewicht oder eine Balance von Bedrohungen gewährleisten wollen. Da aber Institutionen das Sicherheitsdilemma nur zu relativieren, nicht aber aufzuheben vermögen, bleibt nach der realistischen Allianztheorie die externe Bedrohung das zentrale Moment, welches den Bestand und Zusammenhalt eines Sicherheitsbündnisses garantiert.¹⁰

Vor dem Hintergrund der erläuterten Prämisse einer historisch wie auch theoretisch hergeleiteten Identitäts- und Legitimitätskrise der Allianz nach dem Ende des Kalten Krieges wäre - gemessen an den oben skizzierten Herausforderungen - ein Erfolg der Anpassungspolitik der NATO dann zu konstatieren, wenn sie

- a) ihre Daseinsberechtigung behaupten kann,
- b) ihren inneren Zusammenhalt zu bewahren vermag,
- c) ihren Hauptfunktionen der kollektiven Verteidigung, Friedenswahrung und transatlantischen Bindung weiterhin gerecht wird,
- d) sich darüber hinaus neue Aufgabenfelder und Funktionen erschließen kann, welche die Basis ihrer *raison d'être* verbreitern und
- e) Antworten auf die konkreten Probleme europäischer Sicherheit anbieten kann, die stabilisierend und integrierend wirken.

Im folgenden wird nun aufgezeigt, inwiefern die bisherige Öffnungspolitik der NATO ein Erfolg war.

2.2. Die NATO-Öffnungspolitik als angemessene Antwort zwischen komplexen Anforderungen und begrenzten Handlungsspielräumen

Die Antwort der NATO auf die beschriebene Identitäts- und Legitimitätskrise bestand in der dreifachen Anpassungspolitik, deren Stationen - angefangen von der Londoner Erklärung über die Nordatlantikratstreffen von Rom im November 1991, Oslo im Juni 1992, Brüssel im Januar 1994, Berlin im Juni 1996, Sintra (Portugal) im Mai 1997 und Madrid im Juli 1997 bis hin zur Verabschiedung der neuen Kommandostruktur im Dezember 1997 - den Weg beschreiben, den

¹⁰ Vgl. John J. Mearsheimer: The False Promise of International Institutions, in: International Security, 3/1994/95, S. 5-49.

die Allianz seitdem zurückgelegt hat.¹¹ Diese schrittweise konzeptionelle Neuorientierung, institutionelle Anpassung, politische Annäherungs- und Integrationsleistung und praktische Erweiterung ihrer Aufgabenbereiche dokumentieren, daß die Allianz vor dem Hintergrund der neuen Ausgangssituation und mit Blick auf die genannten Anforderungen, denen sie gerecht werden mußte, durchaus angemessen handelte.

Mit Bezug auf den Osterweiterungsprozeß, der hier im Mittelpunkt steht, bedeutet das Prädikat der Angemessenheit, daß die Entwicklung zur Aufnahme neuer Mitglieder zum einen mit Bedacht, zum anderen aber doch zügig und ohne kontraproduktive Verzögerungen geschah. Ein der damaligen ungewissen Umbruchsituation angemessener Bedacht kann geltend gemacht werden, wenn man berücksichtigt, daß die NATO bis Anfang 1994 dem Beitrittsanliegen aus Osteuropa nur sehr zögerlich entgegenkam. Diese Zögerlichkeit war zwar in erster Linie den Interessenlagen einzelner NATO-Mitglieder geschuldet, muß aber auch als Ausdruck einer generellen Umsicht verstanden werden, die neu entstandene Lage nicht einseitig auf Kosten Rußlands auszunutzen und Entscheidungen zu vermeiden, die zum damaligen Zeitpunkt in ihren Konsequenzen gar nicht überschaubar gewesen wären. Bedacht und Umsicht kann auch bezüglich der institutionellen Lösungen wie dem Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR) und dem Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP) konstatiert werden, die den Sicherheitsanliegen Osteuropas wie der NATO entgegenkamen und dem Drängen auf Beitritt auf diese Weise vor allem Anfang 1994 zunächst die Spitze nahmen, ohne jedoch verbindlich einen Beitritt in Aussicht zu stellen. Wenn auch die Osterweiterung im Laufe der Jahre 1993 bis 1995 zu einem dominierenden Thema des sicherheitspolitischen Diskurses avancierte, so muß auch gesehen werden, daß die NATO die anderen beiden Stränge ihrer Weiterentwicklung stets parallel

¹¹ Die Londoner Erklärung deklarierte die Notwendigkeit, daß die Allianz sich wandeln müsse und lud die WVO-Staaten ein, diplomatische Verbindungen mit der NATO aufzunehmen. (Londoner Erklärung: die Nordatlantische Allianz im Wandel. Herausgegeben auf der Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 5. und 6. Juli 1990, in: NATO Brief Juli/ August 1990, S. 33-35). Ein Jahr später stellte die NATO ihr neues strategisches Konzept in Rom vor. (Das strategische Konzept des Bündnisses. Vereinbart von den Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Nordatlantikrats am 7. und 8. November 1991 in Rom, in: NATO-Handbuch, herausgegeben vom NATO-Presse- und Informationsdienst, Brüssel 1995, S. 253-268). Wiederum ein Jahr später wurde in Oslo beschlossen, man sei „bereit, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren, friedenserhaltende Aktivitäten unter der Verantwortung der KSZE einschließlich der Bereitstellung von Ressourcen und Fachwissen des Bündnisses zu unterstützen.“ (Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 4. Juni 1992 in Oslo, in: NATO-Brief 3/1991, S. 30-32). Das Treffen im Januar 1994 markiert die Auflegung des Programms *Partnership for Peace* (PfP) sowie die Billigung des Konzepts der *Combined Joint Task Forces* (CJTF). (Erklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrates im NATO-Hauptquartier in Brüssel am 11. Januar 1994, in: NATO-Brief, Februar 1994, S. 30-31). Auf dem Berliner Gipfel wurde der Abschluß des CJTF-Konzepts begrüßt und die Entscheidung getroffen, WEU-Operationen unter Nutzung von NATO-Strukturen zu ermöglichen. (Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 3. Juni 1996 in Berlin, in: NATO-Brief, Juli 1996, S. 30-35). Bei dem Treffen in Sintra wurde die erweiterte PfP und die Umwandlung des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR) in den Euroatlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) beschlossen. (Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Sintra, Portugal - 29 May 1997. Dokument unter der Internet-Adresse <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-065e.htm>). In Madrid erging die Einladung an Polen, die Tschechische Republik und Ungarn zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der NATO. Hier wurde auch die neuerliche Überarbeitung des strategischen Konzepts in Auftrag gegeben. (Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, issued by the Heads of State and Government, Madrid 8th July 1997. Dokument unter der Internet-Adresse <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>). Ein halbes Jahr später wurden in Brüssel die Beitrittsprotokolle der drei künftigen Neumitglieder unterzeichnet und eine neue Kommandostruktur verabschiedet. (Final Communiqué of the meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Brussels on 2nd December 1997. Dokument unter der Internet-Adresse <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-155e.htm>).

weiter verfolgte. Vor allem der sachlich eng mit der Öffnung nach Osten verknüpfte Prozeß der Anpassung der internen Strukturen des Bündnisses wurde bewußt dem Osterweiterungsprozeß zeitlich parallel geschaltet, so daß der Öffnungspolitik der Allianz auch in dieser Hinsicht Bedacht und Übersicht attestiert werden kann.

Während die Öffnungspolitik der NATO also auf der einen Seite den gegebenen Umständen angemessen vorsichtig und umsichtig verlief, erfolgten ihre maßgeblichen Schritte auf der anderen Seite doch auch der Situation entsprechend zügig. Niemand vermag zu sagen, wie lange das Fenster der Chance zur Aufnahme neuer Mitglieder aus dem Osten offen gewesen wäre. Hingegen erscheint unstrittig, daß spätestens Ende 1995 für die NATO eine Situation des Zugzwangs entstanden war, deren Verlängerung, sei es in Form eines Aufschubs der Öffnungsentscheidung oder gar in Form einer Revision der Aufnahmebereitschaft, für die Glaubwürdigkeit und das Ansehen der NATO kontraproduktiv gewesen wären. Der NATO-Öffnungspolitik muß zugute gehalten werden, daß sie die möglichen negativen Folgen eines *closed shop* für die Stabilität der Transformationsprozesse sowie für die außen- und sicherheitspolitischen Orientierungen der Reformländer sorgsam gegen die möglichen negativen Konsequenzen einer schnellen Erweiterung auf das Verhältnis mit Rußland abgewogen hat. Wenn auch der Öffnungsprozeß der Allianz ab 1995 in zunehmendem Maße ein gewisses Eigenleben führte und die NATO nur bedingt für sich beanspruchen konnte, alleinige Herrin dieser Entwicklung zu sein, so muß ihr doch angerechnet werden, daß sie in einer Situation teilweise selbstproduzierten Zugzwangs die Initiative Ende 1996 durch die Festlegung des Termins zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wiedergewann.

Den veränderten bündnisinternen und internationalen Gegebenheiten angemessen erscheint die Osterweiterungspolitik der Allianz auch insofern, als sie, wie noch ausführlicher zu erläutern sein wird, innovativ war, ohne jedoch ihre eigenen Existenzgrundlagen und ihre Funktionsprinzipien in Frage zu stellen. Zu keinem Zeitpunkt berührten die neu geschaffenen Institutionen und Foren wie NAKR, später Euroatlantischer Partnerschaftsrat (EAPR), Pfp oder die Ständige Gemeinsame Rat zwischen der NATO und Rußland (*Permanent Joint Council*, PJC) und der NATO-Ukraine-Rat¹² die Fundamente der Allianz. Der Charakter des kollektiven Verteidigungsbündnisses wurde durch sie ebenso wenig angetastet wie die transatlantische Bindung. Auch wurden und werden die nach dem Konsensprinzip zu fällenden Entscheidungen im Nordatlantikat, dem höchsten beschlußfassenden Gremium der NATO, durch die Kooperation und/oder Überlappung mit den neuen Foren nicht tangiert. Die neuen Institutionen gruppieren sich additiv um den Nordatlantikat, ohne jedoch auf diesen strukturell Einfluß zu haben; dies gilt auch für den PJC. In dieser Hinsicht gelang also der NATO die erfolgreiche Gradwanderung zwischen Kontinuität und Wandel, wenn man einmal das Problem der Überbürokratisierung infolge der stark erhöhten Tagungstätigkeit des Nordatlantikrats beiseite läßt. Daß dem Osterweiterungsprozeß dennoch eine Tendenz innewohnt, die Identität des

¹² PJC und NATO-Ukraine-Rat sind Konsultationsplattformen, die auf der Grundlage der NATO-Rußland-Grundakte (siehe Fußnote 14) und der Charta über besondere Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine (siehe Fußnote 15) ins Leben gerufen wurden und die besonderen Beziehungen der NATO zu diesen beiden Ländern hervorheben.

Bündnisses als Artikel-5-Organisation¹³ aufzuweichen, ist ein von dem hier entwickelten Argument der Angemessenheit unabhängiges Problem, das noch erörtert werden wird.

Auch angesichts der widersprüchlichen Anforderungen einer Berücksichtigung ostmitteleuropäischer versus russischer Interessen war die Öffnungspolitik der NATO angemessen, weil sie in einer Zeit zugleich integrativer und desintegrativer Tendenzen in Europa so weit wie irgend möglich integrativ angelegt war. Wenn man den Osterweiterungsprozeß als Entwicklung seit dem ersten Auftauchen eines Beitrittswunsches von Ungarn im Februar 1990 ins Auge faßt, so muß eingeräumt werden, daß die Bemühungen um eine Einbindung Rußlands den gesamten Prozeß begleiteten. Die USA widmeten bis Ende 1993 den Beziehungen zu Rußland ihr Hauptaugenmerk und ein besonders innovativer Aspekt des NAKR und der PFP lag in der gleichwertigen Einbeziehung Rußlands. Mit der NATO-Rußland-Grundakte¹⁴, mit der Rußland seit Mai 1997 ein Sonderverhältnis zur NATO zugebilligt wird, dokumentierte die Allianz das Bewußtsein von der Notwendigkeit und Bedeutung eines kooperativen Verhältnisses mit Rußland für die europäische Sicherheit und signalisierte Bereitschaft, ihren Teil dazu beizutragen. Natürlich muß auch hier die Kehrseite in Betracht gezogen werden. Dem Öffnungsprozeß wohnt in vieler Hinsicht auch eine Tendenz zum Trennenden inne, worauf noch detaillierter eingegangen wird. Überdies ist einer der Hauptkritikpunkte an dem Öffnungsprojekt des Bündnisses, daß es die Beziehungen zu Rußland dauerhaft belastet. Dennoch darf, wenn hier von den Erfolgen der NATO-Erweiterungspolitik gesprochen wird, zunächst die weitreichende Annäherungs- und Integrationsleistung nicht gering geschätzt werden.

Nicht zuletzt sollte - mit Vorbehalten - unter den Erfolgen der Osterweiterungspolitik auch verbucht werden, was im nachhinein wie selbstverständlich erscheint: die Tatsache, daß die Allianz sich überhaupt auf den Weg der Öffnung nach Osten begeben hat. So reaktiv, teilweise eigendynamisch, teilweise von nationalen Interessenlagen getragen die Öffnungspolitik auch gewesen sein mag, so strittig ihre Bewertung ist und so sehr ihr mangelnde langfristige Zielausrichtung vorgeworfen werden kann, so darf doch auch nicht außer acht gelassen werden, daß die NATO in einer Situation großer innerer und äußerer Ungewißheiten handlungsbereit und -fähig war und daß sie, wie gezeigt, mit der Erweiterung eine Antwort auf eine ganze Reihe z.T. widersprüchlicher Anforderungen anbot.

Dieser Erfolg steht allerdings unter dem Vorbehalt, daß der Öffnungsprozeß eine zunehmende Eigendynamik entwickelte und die NATO somit, wie bereits angedeutet, nur bedingt die alleinige

¹³ Artikel 5 des Nordatlantikvertrages enthält das kollektive Verteidigungsprinzip: „Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, daß im Fall eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten (...).“ (Der Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949 (Übersetzung aus dem Bundesgesetzblatt 1955, II. 293); in: Das Atlantische Bündnis, Tatsachen und Dokumente. NATO Information Service, Brüssel 1990, S. 405.

¹⁴ Am 27. Mai 1997 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der NATO und der russische Präsident Jelzin die „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation“ in Paris. Dokument siehe unter der Internet-Adresse <http://www.nato.int/docu/basicxt/grndtakt.htm>.

Entscheidungsmacht zwischen verschiedenen Handlungsoptionen besaß. So bestand die Option des Abwartens im Grunde gar nicht, wollte die NATO nicht ihre Handlungsfähigkeit und damit auch ihre Bedeutung einbüßen. Zudem wuchs der externe Druck auf die Öffnung nach Osten ab 1993 zunehmend und er korrespondierte mit nationalen Interessen vor allem Deutschlands und ab Ende 1993 auch der USA, was die Option des Abwartens ausschloß. Die Aufnahme neuer Mitglieder wurde zwar nicht von allen NATO-Staaten begrüßt, doch gab es im Zuge der sich entwickelnden Dynamik des Öffnungsprozesses kein Land, das sich aus dieser Entwicklung hätte ausklinken können oder wollen. Dazu kamen im Oktober 1993 die besorgniserregenden innenpolitischen Ereignisse in Rußland im Zusammenhang mit dem Putschversuch und die gewaltsame Auflösung der Duma, die das Bewußtsein für die Unwägbarkeiten bezüglich Rußlands schärften. Die Dynamik des Erweiterungsprozesses ließ spätestens ab Ende 1995 ohnehin keinen Zweifel daran, daß es nur mehr um das „Wie“, nicht aber um das „Ob“ ging, so daß die Option eines gänzlichen Verzichts auf die Öffnung immer weniger gangbar wurde.

Schließlich bleibt mit Bezug auf die oben in fünf Punkten zusammengefaßten Anforderungen an die NATO festzuhalten, daß die Osterweiterung multifunktional ist und alle genannten Herausforderungen berücksichtigt. Durch die zunehmende Verengung des sicherheitspolitischen Diskurses über das Problem europäischer Sicherheit auf die Fragen der Osterweiterung der Allianz erfuhr diese eine enorme Aufwertung und rückte ins Zentrum der Betrachtungen. Außerdem konnte die NATO geltend machen, daß der Wunsch nach Beitritt an sie heran getragen wurde und sie sich in der Lage und bereit gezeigt hatte, sich dieser Aufgabe gesamteuropäischer Dimension zu stellen. Beides trug wesentlich dazu bei, daß die Osterweiterung zu einem der gewichtigsten Argumente für die weitere Existenznotwendigkeit der NATO aufrückte. Der Schwenk der USA hin zur offenen Befürwortung der Öffnung der Allianz Ende 1993 beinhaltete u.a. auch eine neuerliche Entscheidung für ein sicherheitspolitisches US-Engagement in Europa. Insofern wurde über das Erweiterungsprojekt die transatlantische Bindung gestärkt. Wenn auch die Diskurse über die innere Reform der NATO und die Öffnung nach Osten getrennt voneinander geführt wurden, so sind die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse doch aufeinander bezogen und teilweise zeitlich abgestimmt. Dabei wäre es überzogen, dem Osterweiterungsprozeß eine Katalysatorfunktion für den internen Reformprozeß zuzuschreiben, aber von einem spill-over-Effekt zugunsten einer Beschleunigung des inneren Umstrukturierungsprozesses aufgrund des Terminplans im Öffnungsprozeß kann ausgegangen werden.

2.3. Die NATO-Öffnungspolitik als innovativer und konstruktiver Beitrag zur Neugestaltung des europäischen Sicherheitsgefüges

Die Erweiterungspolitik der Allianz kann in vieler Hinsicht als Erfolg gewertet werden, weil sie nicht nur, wie gezeigt, im Spannungsfeld von Anforderungen und Handlungsspielräumen angemessen erscheint, sondern weil sie darüber hinaus innovativ, konstruktiv und gestalterisch mit Blick auf ganz Europa angelegt war. Der NAKR, später EAPR, das Programm Pfp, die NATO-Rußland-Grundakte, die Charta über ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und

der Ukraine¹⁵ sowie die zahlreichen zwischen der NATO und einzelnen Ländern in diesem Rahmen abgeschlossenen Verträge und Programme, boten Foren der Konsultation und Kooperation, die

- a) Vertrauen aufbauen halfen,
- b) Kommunikationsprozesse kanalisiert und institutionalisiert und somit Erwartungsverlässlichkeiten erhöhten und nicht zuletzt
- c) Praktische Unterstützung bei den Reformen der Streitkräfte in Ostmittel- und Osteuropa ermöglichten.

In diesem Sinne gelang der Allianz mit dem Kooperationsangebot im Rahmen dieser Institutionen ein beispielloses Annäherungs-, Lehr- und Übungsprogramm in einer Vielzahl von Sachgebieten, im Erlernen der Entscheidungs- und Funktionsmechanismen der Allianz und in der praktischen Zusammenarbeit. Die positiven, der Vertrauensbildung und vertieften Kooperation förderlichen Auswirkungen dieser Zusammenarbeit, auch und gerade in der mentalen und psychologischen Dimension, können nicht hoch genug bewertet werden. Darin liegt einer der wichtigsten konstruktiven Aspekte der NATO-Öffnungspolitik.

Einen für die europäische Sicherheit ebenfalls relevanten und konstruktiven Aspekt bildet der Anpassungsdruck in Richtung Demokratisierung der Armeen und Beilegung zwischenstaatlicher Konflikte, die vom Osterweiterungsprozeß ausgingen. So nannte das Rahmendokument der Partnerschaft für den Frieden primär im engeren Sinne verteidigungspolitische Ziele wie die Förderung von Transparenz in der Verteidigungsplanung und Haushaltsplanung; die Etablierung einer demokratischen Kontrolle der Armee; die Befähigung zu und Durchführung von gemeinsamen Einsätzen unter UNO-Mandat; gemeinsame Planung, Ausbildung und Übungen mit der NATO sowie die Entwicklung der Kooperationsfähigkeit der Streitkräfte mit NATO-Truppen.¹⁶ Auch die *Study on NATO Enlargement*¹⁷ vom September 1995 ließ offen, nach welchen konkreten Kriterien die Entscheidung zur Einladung an ein beitriftswilliges Land fallen würde und nannte lediglich allgemeine Beitrittsvoraussetzungen wie den Beitrag zur Sicherheit

¹⁵ Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten in Madrid vom 8. und 9. Juli 1997 wurde die „Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine unterzeichnet. Dokument siehe unter der Internet-Adresse <http://www.nato.int/docu/basicxt/ukr-de.htm>.

¹⁶ Partnerschaft für den Frieden: Rahmendokument. Herausgegeben von den Staats- und Regierungschefs anlässlich ihrer Teilnahme am Treffen des Nordatlantikrats im NATO-Hauptquartier zu Brüssel am 10. und 11. Januar 1994, in: NATO-Handbuch, herausgegeben vom NATO Presse- und Informationsdienst, Brüssel 1995, S. 287-289.

¹⁷ Im Dezember 1994 auf der Ministertagung des Nordatlantikrates in Brüssel wurde die Einleitung eines Prüfungsprozesses durch eine Studie des Ständigen Rates beschlossen, „um das Wie der NATO-Erweiterung, die Prinzipien, die diesen Prozeß leiten sollen, und die Auswirkungen der Mitgliedschaft festzustellen.“ Diese Studie wurde im September 1995 veröffentlicht. Sie legte die Ziele und Prinzipien der NATO-Erweiterung, den politischen und strategischen Kontext sowie Beitrittsvoraussetzungen und Erwartungen an die neuen Mitglieder dar. Die *Study on NATO Enlargement* enthielt jedoch keine genauen Angaben hinsichtlich der Auswahl neuer Mitglieder oder des Zeithorizontes der Erweiterung. Siehe *Study on NATO Enlargement* unter der Internet-Adresse <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>.

und Stabilität im nordatlantischen Raum.¹⁸ Und ebenso besagt auch der Nordatlantikvertrag nur generell, daß jeder Staat, der „in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrags zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen“¹⁹, die Chance auf eine Mitgliedschaft erhält. So gab es zwar keine genauen und direkt ausgesprochenen politischen und verteidigungsplanerischen Beitrittskriterien, doch zusammen mit dem sowohl im Nordatlantikvertrag, im PfP-Rahmendokument als auch in der Erweiterungsstudie hervorgehobenen Bezug auf die Charta der Vereinten Nationen²⁰ wirkte der Prinzipien - und Wertekontext, in dem der Osterweiterungsprozeß angesiedelt war, positiv prägend auf die Außen- und Sicherheitspolitiken der beitriftswilligen Länder. Das beste Beispiel dafür ist der Abschluß des Grenzvertrages zwischen Rumänien und Ungarn²¹, aber auch die erheblich vertieften bilateralen militärischen Kooperationsbeziehungen unter den Partnerländern und die belegbaren Anstrengungen zur Demokratisierung der Streitkräfte der Reformstaaten²².

Noch über diese positive Prägung hinaus reicht ein weiterer konstruktiver Aspekt des Öffnungsprozesses, und zwar sein von Beginn an gesamteuropäischer Horizont und der stets implizierte Bezug zum Aufbau eines neuen europäischen Sicherheitsgefüges. Bereits in der „Botschaft von Turnberry“ wird die Entschlossenheit bekundet, die „historische Chance“ zu ergreifen und „eine neue europäische Friedensordnung“ zu schaffen, gegründet auf Freiheit, Recht und Demokratie: „In diesem Geiste reichen wir der Sowjetunion und allen anderen

¹⁸ Kapitel 1 der Erweiterungsstudie, „Absichten und Prinzipien der Erweiterung“, hält fest, es gäbe keine rigide Liste von Kriterien für die Einladung von neuen Mitgliedern und die Entscheidung werde von Fall zu Fall getroffen. Die Alliierten würden im Konsens und anhand der Frage entscheiden, ob die Einladung eines neuen Mitglieds zur Sicherheit und Stabilität im nordatlantischen Raum beitrage. Kein Land außerhalb der Allianz habe ein Vetorecht. Kapitel 4 nennt unter der Überschrift „Wie die NATO-Erweiterung die Effektivität der Allianz und die Kernfunktionen wahren hilft“ lediglich allgemeine Voraussetzungen: Die neuen Mitglieder sollten vorbereitet sein, an der kollektiven Verteidigung und an den neuen Missionen teilzunehmen, sie sollten in angemessener Weise an den Kommandostrukturen der NATO teilnehmen und sich an Übungen beteiligen. Von neuen Mitgliedern werde erwartet, daß sie das Konzept der nuklearen Abschreckung und die essentielle Rolle von Nuklearwaffen unterstützen.

¹⁹ Der Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949, Washington D.C., Artikel 10, in: NATO-Handbuch, herausgegeben vom NATO Presse- und Informationsdienst, Brüssel 1995, S. 249-252.

²⁰ Die Charta der Vereinten Nationen formuliert u.a. in Kapitel 1 die Ziele des Selbstbestimmungsrechts der Völker (Art. 1.2.), der Förderung und Festigung der Achtung der Menschenrechte (Art. 1.3.) sowie die Grundsätze der souveränen Gleichheit aller Mitglieder (Art. 2.1.), der friedlichen Konfliktbeilegung (Art. 2.3.) und der Achtung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit (Art. 2.4.). Charta der Vereinten Nationen, amtliche Fassung der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1973 II S. 431, unter der Internet-Adresse <http://www.un.org/Depts/german/charta.htm>.

²¹ Nach langen Verhandlungen zwischen der ungarischen und der rumänischen Regierung und trotz des Drucks ungarischer Auslandsorganisationen, die den Vertrag ablehnten, konnte im August 1996 ein Durchbruch für die Unterzeichnung eines Grundlagenvertrages erzielt werden, der im September 1996 unterzeichnet wurde und im Dezember 1996 in Kraft trat. Im Juni 1997 unterzeichnete Rumänien nach vierjährigen schwierigen Verhandlungen einen Grundlagenvertrag mit der Ukraine. Vgl. Anneli Ute Gabanyi: Rumäniens Beitrittsstrategie zur NATO. Scheitern oder Chance? In: Osteuropa 9/1997, S. 885-897.

²² Siehe Hans Joachim Gießmann/ Frank S. Roediger (Hrsg.): Militärische Neuordnung in Mittel-Ost-Europa. Edition Temmen, Bremen 1994; Ninel Danos: Wirtschaft und Verteidigung : Bestandsaufnahme des Umbruchs in Osteuropa, Lit, Münster 1995; Hans-Joachim Gießmann: Handbuch Sicherheit 1997: Militär und Sicherheit in Mitteleuropa im Spiegel der NATO-Erweiterung. Daten-Fakten-Analysen, Nomos, Baden-Baden 1997/1998.

europäischen Ländern die Hand zu Freundschaft und Zusammenarbeit.“²³ Die Londoner Erklärung bekräftigte die Aussagen der Erklärung von Turnberry und konkretisierte, mit dem Wandel in Europa müsse der „Denkansatz in Verteidigungsfragen“ grundlegend geändert werden.²⁴ Im neuen strategischen Konzept des Bündnisses von 1991 wird auf der Grundlage einer Analyse des veränderten strategischen Umfelds der Schluß gezogen, daß der grundlegende Zweck des Bündnisses unverändert fortbesteht²⁵ und daß die veränderte Lage die Möglichkeit eines breit angelegten sicherheitspolitischen Ansatzes bietet. Zu den Elementen der Aufrechterhaltung der kollektiven Verteidigungsfähigkeit und des Dialogs ist demzufolge das Element der Kooperation hinzugetreten. In Artikel 30 des strategischen Konzepts heißt es, die „Politik der Zusammenarbeit ist Ausdruck der Unteilbarkeit der Sicherheit der europäischen Staaten. Sie baut auf der gemeinsamen Erkenntnis der Bündnismitglieder auf, daß neue politische, wirtschaftliche oder soziale Gegensätze auf dem Kontinent, wenn sie sich verfestigen, zu künftiger Instabilität führen könnten; solche Gegensätze müssen daher verkleinert werden.“ In der Erweiterungsstudie wird Sicherheit als ein breites Konzept vorgestellt, welches politische, ökonomische und Verteidigungskomponenten umfaßt. Dieses breite Konzept solle die Grundlage der neuen Sicherheitsarchitektur in Europa bilden und durch im Zusammenwirken der existierenden multilateralen Institutionen in Europa wie der EU, WEU und der OSZE²⁶ umgesetzt werden. In diesem Prozeß spiele die NATO eine starke, aktive und essentielle Rolle als einer der Ecksteine von Stabilität und Sicherheit in Europa. Das fundamentale Ziel der Allianz sei die Verbesserung der Sicherheit und Stabilität im euroatlantischen Raum. Die Erweiterung werde zu diesem Ziel beitragen durch die Ermunterung demokratischer Reformen, inklusive ziviler Kontrolle über das Militär; die Förderung der Muster und Mechanismen der Kooperation, Konsultation und Konsensbildung sowie Förderung gutnachbarschaftlicher Beziehungen etc. Schließlich betont auch die Erklärung von Madrid die Entwicklung eines neuen Europas basierend auf mehr Integration und Kooperation und einer inklusiven europäischen Sicherheitsarchitektur, zu der die NATO mit anderen Institutionen zusammen beitrage.

Den Schönwettercharakter solcher offiziellen Deklarationen einmal weggedacht, machen die zitierten Passagen dennoch deutlich: Schon früh gab es ein Bewußtsein in der Allianz, daß die politischen Umwälzungen in Osteuropa das gesamte europäische und transatlantische Sicherheitsgefüge erschüttert haben und daß seitdem erheblicher Bedarf an aktiver Gestaltung und Ausfüllung des entstandenen Ordnungsvakuums besteht. Wie gezeigt wurde, vermochte die schrittweise NATO-Öffnungspolitik einen nicht unbeträchtlichen Teil dieses Vakuums zu

²³ Botschaft von Turnberry, herausgegeben auf dem Ministertreffen des Nordatlantikrats am 7. und 8. Juni 1990 in Turnberry, Großbritannien. Dokument siehe unter der Internet-Adresse <http://www.nato.int/docu/comm/c900608b.htm>.

²⁴ Londoner Erklärung a.a.O.

²⁵ Unter Bezug auf den Nordatlantikvertrag und die Londoner Erklärung, die diesen noch einmal bekräftigte, nennt das Konzept die Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit seiner Mitglieder auf Grundlage der UNO-Charta mit politischen und militärischen Mitteln. Das grundlegende Ziel des Bündnisses ist die Schaffung einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in Europa. Siehe: Das strategische Konzept a.a.O., S. 256.

²⁶ Die KSZE, vormals eine Reihe von Verhandlungsrunden, wurde im Dezember 1994 in eine Organisation, die OSZE, umgewandelt. Sie ist die einzige Organisation, in der alle Staaten Europas sowie die USA und Kanada einen gleichberechtigten Status genießen.

beseitigen, und hierin liegt ihre konstruktive Komponente. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß im Zuge der wachsenden Dominanz des Osterweiterungsthemas der Impetus, europäische Sicherheit unter gleichberechtigter Mitwirkung aller Sicherheitsinstitutionen neu zu gestalten, verloren ging, womit auch der konstruktive Charakter der Öffnungspolitik verblaßte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die NATO am Beispiel des Osterweiterungsprozesses entgegen der Annahme eines zunehmenden Bedeutungsschwundes ihre *raison d'être* begründen und ihre innere Kohäsion sowie ihre grundlegenden Funktionen bewahren konnte. Mit dem Projekt der Öffnung nach Osten schuf sie sich nicht nur ein neues Wirkungsfeld, sondern konnte darüber hinaus den gesamten Sicherheitsdiskurs beeinflussen und somit eine zentrale Rolle im sich herausbildenden Gefüge europäischer Sicherheit einnehmen. Dabei war die Osterweiterungspolitik, wie gezeigt wurde, angemessen, komplex angelegt, konstruktiv und gestalterisch, wenn sie auch längst nicht auf alle Probleme adäquate Antworten geben konnte. Insofern muß die Öffnungspolitik insgesamt als Erfolg bewertet werden, wobei sich jedoch bereits andeutete, daß viele der hier positiv bewerteten Gesichtspunkte im Laufe der Entwicklungen auch negative Implikationen mit sich brachten oder Situationen schufen, in denen die Positiva der Erweiterungspolitik geschmälert wurden. Diese Kehrseite der Erfolge tritt noch deutlicher hervor, wenn man die Perspektive weg von der eher funktionalen Betrachtungsweise hin zu einer eher historischen, den Ablauf der Ereignisse in den Mittelpunkt stellenden Betrachtungsweise, wechselt. Dies wird im folgenden Kapitel geschehen.

3. Der Verlauf des Öffnungsprozesses

3.1. Die Interessenlagen der wichtigsten Akteure im Öffnungsprozeß der NATO

Bevor die Chronologie des Osterweiterungsprozesses näher analysiert wird, erscheint es sinnvoll, vorab kurz und systematisch die Interessenlagen der wichtigsten Akteure zu skizzieren, auch weil eine Analyse des Verlaufs des Öffnungsprozesses immer wieder auf Handlungsmotive und Wahrnehmungen einzelner Akteure zurückgreifen muß. Beteiligte Akteure am Öffnungsprozeß der NATO sind im hier gemeinten weiteren Sinne nicht nur die NATO-Mitgliedstaaten (wobei hier nur die USA und die Bundesrepublik Deutschland als Hauptpromotoren des Prozesses untersucht werden), sondern ebenso die Beitrittsaspiranten (wobei hier nur die drei ersten Kandidaten Polen, Tschechien und Ungarn berücksichtigt werden) und nicht zuletzt Rußland als ein Akteur, dessen Präsenz und Positionen im Verlauf des Erweiterungsdiskurses eine große Rolle gespielt haben.

3.1.1. USA

Die Vereinigten Staaten sahen sich durch das Ende des Ost-West-Konflikts vor schwierige Herausforderungen gestellt: Infolge des Wegfalls der konkurrierenden Supermacht Sowjetunion und der Auflösung der Systemkonfrontation blieben sie als einzige Weltmacht und führende Macht des nach wie vor als „Westen“ apostrophierten Gefüges von Demokratien mit

marktwirtschaftlichen Ökonomien zurück. Dies eröffnete u.a. die (alte) Frage, inwieweit Amerika überhaupt außenpolitisch so stark wie bisher engagiert bleiben wolle, und ob es sich dabei eher auf den pazifischen oder den euroatlantischen Raum konzentrieren solle. Diese Frage fiel mit veränderten Kräfteverhältnissen in Europa zusammen: Deutschland hatte infolge der Vereinigung an Größe und Einfluß gewonnen; Frankreich ließ keine Gelegenheit unversucht, den US-Einfluß in Europa unter den neuen Bedingungen zurückzudrängen und generell traten die Europäer in den transatlantischen Beziehungen mit größerem Selbstbewußtsein auf. Für die USA stellte sich vor diesem Hintergrund auch die Frage nach dem Grad und der Notwendigkeit ihres Engagements in Europa. Rußland als einstiger Supermacht Konkurrent befand sich nach dem Zerfall der Sowjetunion in einer schwierigen ökonomischen, politischen und psychologischen Lage, die das Land schwer berechenbar machte. Sein riesiges Territorium, sein unverändert großes Militärpotential, vor allem seine nuklearen Kapazitäten und insbesondere die prekäre Frage nach der Kontrolle der Atomwaffen erzeugten vor dem Hintergrund der ungewissen innenpolitischen Entwicklungen ein gefährliches Chaospotential, mit dem sich auch die USA auseinandersetzen mußten. Folglich hatten sie ein besonderes Interesse an der Stabilisierung Rußlands aufgrund seines Gewichts in Europa und Asien, das es trotz der politischen und ökonomischen Schwäche besitzt.

Aus diesen Herausforderungen ergaben sich für die USA folgende außenpolitische Imperative:

- a) Das Machtvakuum, das die Sowjetunion und der Kalte Krieg hinterlassen hatten, mußte auf eine Weise ausgefüllt werden, die den amerikanischen grundlegenden Interessen nach günstigen Weltwirtschaftsbedingungen und Stabilität entsprach.²⁷ Daraus leitete sich als Imperativ eine Kontinuität in der Ausübung der Weltmachtrolle ab, aber in modifizierter Form: Die USA sind heute weder bereit noch in der Lage, allein die Funktion einer Weltordnungsmacht zu übernehmen. Ihre außenpolitischen Bemühungen laufen darauf hinaus, ihre Führungsrolle in allen für sie relevanten Konfliktfeldern und Regionen durchzusetzen, gestützt auf ein differenziertes Instrumentarium internationaler Institutionen, bi- und multilateraler Beziehungen und notfalls und gerade in jüngster Zeit immer häufiger auch unilateraler Maßnahmen. Ein für die USA besonders wichtiges Instrument ist dabei die NATO und der Versuch, über die Reform der NATO die europäischen Partner zur Übernahme von Krisenmanagementaufgaben einzubinden und zu verpflichten.
- b) Da die USA (bislang) an dem Axiom festhielten, amerikanische Sicherheit sei untrennbar mit der europäischen Sicherheit verbunden, leitete sich als zweites Imperativ die Kontinuität des Engagements in Europa ab, aber auch hier in modifizierter Form: Während die USA lange Zeit europäischen Bestrebungen nach mehr außen- und sicherheitspolitischer Eigenständigkeit mit Widerwillen begegnet waren, begannen sie ab 1994 dies ausdrücklich zu befürworten und zu fördern; allerdings unter der Prämisse, daß die europäischen Bestrebungen sich im Rahmen der NATO realisieren würden.

²⁷ Vgl. Manfred Knapp: Europäische Sicherheit und die Osterweiterung der NATO aus Sicht der USA, in: August Pradetto (Hrsg.): Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perceptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Interessenhierarchie der USA? Westdeutscher Verlag, Opladen 1996, S. 251-287. Siehe auch William Clinton: A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, Februar 1995; America's National Interests, Report of the Commission on America's National Interests, ohne Ortsangabe, July 1996.

- c) Der dritte Imperativ für die US-Außenpolitik bestand in der kooperativen Einbindung Rußlands.

Das Hauptinteresse der Vereinigten Staaten an der NATO bei ihrer Gründung lag neben der Wahrung des strategischen Gleichgewichts in der politischen Einbindung Deutschlands und in der Wahrung des amerikanischen Einflusses in Europa. Somit war die Allianz der zentrale Anker US-amerikanischer Interessen in Europa, aber auch Manifestation und Aushängeschild der westlichen Wertegemeinschaft und somit der USA als deren Führungsnation. Diese Interessen bestanden nach 1990 im wesentlichen unverändert fort und somit auch die Notwendigkeit eines Festhaltens an der NATO aus Sicht Amerikas. Hinzu kamen die oben schon erwähnten neuen Aufgaben im Bereich von internationalem Krisen- und Konfliktmanagement, für die die Vereinigten Staaten das Bündnis schrittweise vorbereiten und einsetzbar machen wollen. Beide Motivkomplexe flossen zusammen in dem Ziel der USA, die Existenz der NATO zu wahren, die Allianz zu stärken und aufzuwerten und somit der Osterweiterung als einem der drei Pfeiler, auf dem die Aufwertung und Neubestimmung der Rolle der NATO ruht, zuzustimmen.²⁸

3.1.2. Bundesrepublik Deutschland

Deutschland war von den internationalen Umwälzungen infolge der Systemwechsel in Osteuropa in zweifacher Hinsicht betroffen: Die Umbrüche katapultierten die Bundesrepublik zum einen aus der geopolitischen Randlage als Ostgrenze des westlichen Bündnisses in die Mitte eines Kontinents im Umbruch, der durch die widersprüchlichen und gleichzeitigen Entwicklungstendenzen von Integration und Desintegration, Demokratisierung und Rückfall in Autoritarismen, „Rückkehr nach Europa“ im Sinne einer kulturellen Heimkehr und neue Nationalismen als Ausdruck von Ab- und Ausgrenzungstendenzen gekennzeichnet ist. In der Mittellage befindet sich die Bundesrepublik gleich mehrfach:

- a) Geopolitisch, wobei sie erstmals nur von befreundeten oder verbündeten Staaten umgeben ist.
- b) Ökonomisch, insofern sich ein Großteil der Hoffnungen und Erwartungen aus Osteuropa an Deutschland richteten und die Bundesrepublik diesen Erwartungen auch in besonderem Umfang entgegenkam; Deutschland ist auch faktisch einer der größten Handelspartner für die ostmittel- und osteuropäischen Länder. Die ökonomische Mittellage ergibt sich paradoxerweise aber auch aus der Grenzlage zwischen der wirtschaftlich auf hohem Niveau integrierten EU und dem ökonomischen Transformationsgebiet Ostmittel- und Osteuropa.
- c) Politisch, insofern aus der geopolitischen und ökonomischen Mittellage eine Mittlerrolle erwuchs, in der die Bundesrepublik teilweise als Initiator, in jedem Fall als Hauptpromotor der Integration der postkommunistischen Reformstaaten in die westlichen Organisationen auftrat.

²⁸ Zur Außen- und Sicherheitspolitik der USA seit Ende des Kalten Krieges allgemein siehe Randall B. Ripley (ed.): U.S. foreign policy after the Cold War, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa. 1997; Peter Trubowitz: Defining the national interest : conflict and change in American foreign policy, University of Chicago Press, Chicago u.a. 1998; Herbert Dittgen: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik: Außenpolitik in den Vereinigten Staaten, Schöningh, Paderborn u.a. 1998.

- d) Strategisch, da Deutschland Transitland für alle Ost-West-Bewegungen ist und die Verteidigungslinie des westlichen Bündnisses sich mit dem Beitritt von Polen, Tschechien und Ungarn weiter nach Osten verschoben hat.

Zum anderen erlangte Deutschland mit der Vereinigung erst seine volle Souveränität wieder und damit entstand die Notwendigkeit, das relative außenpolitische Nischendasein aufzugeben, das aus der Zeit rührt, da die Bundesrepublik noch den Beschränkungen des Deutschlandvertrages unterworfen war und als exponierter Vorposten des Westens unter dem Schutzschirm der USA und der NATO der Logik der Konkurrenz und des Machtgleichgewichts der Supermächte folgen mußte. Diese veränderten Rahmenbedingungen nach 1990 beinhalteten für die Bundesrepublik zwei grundlegende außenpolitische Imperative: Als besonders außenhandelsabhängiger und institutionell eng in die EU und die NATO eingebundener Staat ohne weltmachtpolitische Ambitionen bestand das erste Hauptinteresse darin, außen- und sicherheitspolitische Kontinuität zu wahren und die Politik der Selbsteinbindung fortzusetzen. Gleichzeitig wurden neue Erwartungen von den osteuropäischen Reformstaaten (als Interessenvertretung, Mittlerfunktion, „Anwaltsrolle“, Unterstützung, Vorbild) wie auch von den westlichen Verbündeten und Partnern (Übernahme von mehr Verantwortung, Engagement im internationalen Konflikt- und Krisenmanagement) gerichtet. Diesen Erwartungen stand zugleich wachsender Argwohn von Seiten der Nachbarn gegenüber, Deutschland könne zu dominant werden und wieder an expansionistische Traditionen anknüpfen wollen. Somit konnte und mußte die Bundesrepublik erstmals genuin deutsche Interessen formulieren und verfolgen, dabei parallel jedoch die Sorgen der Nachbarn berücksichtigen. Dabei bewegt sie sich im Spannungsfeld von glaubhafter Selbstbeschränkung und Selbsthemmung.

Konkret bedeutete das für die Bundesrepublik zwei primäre sicherheitspolitische Anliegen: Bis ca. 1993 stand als Hauptanliegen die möglichst konfliktlose Einfügung des vereinigten Deutschlands in die europäische Sicherheitsordnung, und d.h. vertiefte EU-Integration und NATO-Mitgliedschaft, im Vordergrund. Möglichen Bedenken gegenüber den Konsequenzen der Einheit sollte durch ein Bekenntnis zur Selbstintegration entgegengewirkt werden, indem Deutschland maßgeblich zum Zustandekommen der Maastrichter Vertrags beitrug. Die NATO-Mitgliedschaft verband das Interesse an Einbindung in das europäische Sicherheitsgefüge mit dem Interesse an der transatlantischen Bindung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik aus ökonomischen, politisch-kulturellen und strategischen Gründen. Ab 1993 schob sich ein anderes Interesse zunehmend in den Vordergrund: die Stabilisierung Ostmittel- und Osteuropas. Als konkrete Ziele deutscher Außen- und Sicherheitspolitik leiteten sich daraus die NATO-Öffnung, die kooperative Einbindung Rußlands und die EU-Erweiterung ab. Die EU-Politik wurde hier im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs immer auch als Stabilisierungspolitik gedacht.

Die NATO war vor 1990 der zentrale Operationsrahmen und die Grundlage bundesdeutscher Sicherheitspolitik, weil sie erstens als ein wesentliches Element der Westbindung eine ihrer Existenzbedingungen und Voraussetzung der prosperierenden Wirtschaftsentwicklung war, zweitens weil die NATO aufgrund des transatlantischen Bündnisses das strategische Gleichgewicht in Europa sicherte, weil die Allianz drittens immer auch ein politisches Bündnis war, das Isolation verhinderte und Ängsten vor Alleingängen entgegenwirkte und viertens weil aus historischen Gründen allein in der NATO eine deutsche Wiederbewaffnung für die

ehemaligen Gegner psychologisch erträglich erschien. Auch nach 1990 haben sich aus deutscher Sicht die Gründe für ein Verbleiben in der Allianz nicht grundlegend geändert. Im Gegenteil ist das Interesse, in der und durch die NATO deutsche Interessen zu vertreten und an wichtigen Entscheidungsprozessen beteiligt sein zu können, gewachsen. Aus diesem Grunde hatte die Bundesrepublik auch nach 1990 ein erhebliches Interesse an dem Fortbestand und an einer Stärkung der NATO. Wenn man zustimmt, daß die NATO-Osterweiterung einer der drei zentralen Pfeiler war, die die Daseinsberechtigung der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges neu begründeten, erklärt sich das besondere deutsche Interesse an der Aufnahme neuer Mitglieder zum einen aus dem Interesse an der Weiterexistenz der NATO. Hinzu kommen externe Faktoren wie die besondere Mittler- und Anwaltsrolle gegenüber den osteuropäischen Reformstaaten, die mit dem Hinweis auf das Stabilisierungsinteresse nicht erschöpfend erklärt werden können. Hier müssen auch ein besonderes historisches Bewußtsein und Verantwortungsgefühl sowie ein eine Hineinzwängung in diese Rolle durch Erwartungen von außen als Erklärung angeführt werden.²⁹

3.1.3. Die ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten

Die sowjetische *Perestroika*, das „neue Denken“ und die Aufgabe der „Breschnew-Doktrin“ endeten für die ostmitteleuropäischen Staaten mit der Wiedererlangung ihrer vollen Souveränität. Damit waren diese Länder mit der Last der Freiheit konfrontiert: Endlich souverän, mußten sie nun ihre gesellschaftliche und ihre staatliche Identität neu finden, begründen und nach außen behaupten. Daraus ergaben sich drei Imperative der Außen- und Sicherheitspolitiken der postkommunistischen Staaten: Erstens mußte die wiedererlangte Unabhängigkeit abgesichert werden; zweitens mußte internationale ideelle, politische und materielle Unterstützung für die Reformpolitik mobilisiert werden und drittens mußten die jungen Demokratien in die internationale Staatenwelt neu eingebunden werden. Diese Imperative fanden in den beiden Hauptzielen der ostmitteleuropäischen außen- und Sicherheitspolitiken, dem möglichst raschen EU- und NATO-Beitritt, ihren Niederschlag.

Die NATO verkörperte aus Sicht der ostmitteleuropäischen Reformländer all das, wovon man über vierzig Jahre lang unwillentlich abgeschnitten war: Achtung der Menschenrechte, Demokratie, Wohlstand, „den Westen“ schlechthin. Sie wurde als Militärbündnis darüber hinaus als ein Symbol für die Wehrhaftigkeit der freiwillig in ihr verbündeten Demokratien und somit das leuchtende Gegenstück zu der Zwangsgemeinschaft des Warschauer Pakts wahrgenommen, der zudem auch als Disziplinierungs- und Repressionsinstrument gegen seine eigenen Mitglieder fungiert hatte. Nicht zuletzt aber wurde die NATO nicht nur als Militärallianz, sondern immer auch als ein politisches Bündnis wahrgenommen, das ein Forum für Konsultationen in einem weiten Feld von Interessen seiner Mitglieder darstellt. So reflektiert das Bemühen der Ostmitteleuropäer nach Aufnahme in die NATO ein ganzes Konglomerat von Motiven, die sich

²⁹ Zur deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung allgemein siehe Wilfried v. Bredow/Thomas Jäger: Neue deutsche Außenpolitik: nationale Interessen und internationale Beziehungen, Leske und Budrich, Opladen 1993; Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 1 bis Band 4, R. Oldenbourg, München 1994 und Folgejahre; Christian Hacke: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Weltmacht wider Willen? 3. Aufl., Ullstein, Berlin 1997; Winrich Kühne, (Hrsg.): Problemfelder deutscher Außenpolitik: Gemeinsamkeiten und Konkurrenz deutscher, europäischer und amerikanischer Interessen und Gestaltungsvorstellungen, Stiftung Wissenschaft u. Politik, Ebenhausen 1997.

aus der Transformationssituation ergeben. In erster Linie offenbarte es den Wunsch nach einer ideellen, politischen, institutionellen und sozio-ökonomischen „Rückkehr nach Europa“. Gleichzeitig aber impliziert es das Bedürfnis nach einer „geopolitischen Westverschiebung“³⁰ mit dem Ziel, die bisherige „Ostidentität“ abzustreifen und eine neue „Westidentität“ aufzubauen, zu füllen und von außen bestätigt zu wissen. Die Mitgliedschaft in der Allianz versprach auf der Ebene der Symbolik in aller Eindeutigkeit - d.h. durch die Insignien institutioneller Eingebundenheit und Beteiligung, vor allem durch den Genuß des Artikels 5 - zum Ausdruck zu bringen, daß die neuen Mitglieder unhinterfragbarer Bestandteil „des Westens“ würden. Dabei spielte der Abgrenzungsgedanke sowohl von der ehemaligen Hegemonialmacht Rußland als auch von den potentiellen Konkurrenten beim *run* auf die „besten Plätze“ in den westlichen Strukturen eine erhebliche Rolle. Ein weiterer Faktor war das Gefühl, die Mitgliedschaft in der Allianz als Genugtuung für erlittenes Unrecht wie auch als Bestätigung und gewissermaßen als „Belohnung“ für den eingeschlagenen Reformkurs zu erlangen.³¹

Neben diesen „weichen“ Motiven für das Ersuchen um NATO-Beitritt lassen sich auch „harte“ Interessen anführen. Zentral ist hierbei das Interesse der Sicherheit vor Rußland. Zwar ist in allen neuen sicherheitspolitischen Grundlagendokumenten zu lesen, daß man sich gegenwärtig nicht akut bedroht sehe, doch wird die Außenpolitik Rußlands mit Argwohn betrachtet. Aufgrund historischer Erfahrungen und des Wissens um die Unberechenbarkeit der innenpolitischen Entwicklungen in Rußland soll die NATO-Mitgliedschaft auch eine Versicherung für diesbezügliche Eventualfälle sein. Darüber hinaus muß auf das Interesse der Legitimitätsgewinnung für die ehemals oppositionellen und nunmehr regierenden politischen Eliten hingewiesen werden: Die anfangs unangefochtene Legitimität der neuen Eliten, die sich aus ihrer oppositionellen Haltung gegenüber dem kommunistischen Regime herleitete, wurde im Zuge der wachsenden Transformationsprobleme brüchiger. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer Tendenz zur Hinwendung größerer Bevölkerungsteile zu den KP-Nachfolgeparteien, die einen „sanfteren Übergang“ versprachen, wuchs die Notwendigkeit nach stärkerer Legitimierung. In diesem Kontext sollte der NATO-Beitritt als Präsentation eines außenpolitischen Erfolgs in innenpolitisch instabilen Zeiten dienen, aber gleichzeitig auch als Vehikel, innenpolitische Machtkämpfe auszutragen. Ein weiteres Motiv, das selten offen und auf offizieller Ebene gar nicht ausgesprochen wurde, ist das Interesse an einer Einbindung des mächtigen deutschen Nachbarn und an einer damit zusammenhängenden Präsenz der USA. Schließlich sind auch direkte ökonomische Erwartungen mit dem NATO-Beitritt verknüpft, insofern die Mitgliedschaft

³⁰ Diesen Begriff verwenden Pavel Seifter und Vladimir Handl: Die Sicherheitspolitik der Tschechischen Republik; in: August Pradetto (Hrsg.) a.a.O., S. 43-76.

³¹ Vgl. dazu ausführlicher Fouzieh Melanie Alamir/August Pradetto: Identitätssuche als Movers der Sicherheitspolitik. Die NATO-Osterweiterungsdebatte im Lichte der Herausbildung neuer Identitäten im postkommunistischen Ostmitteleuropa und in der Allianz, in: Osteuropa 2/98, S. 134-147.

in der Allianz Zeugnis über die erreichte Demokratisierung und Stabilität abgeben kann, welches ausländische Investitionen ermuntern soll.³²

3.1.4. Rußland

Der Kollaps der Sowjetunion vollzog sich in vier Dimensionen: Die UdSSR brach erstens als Hegemonialmacht zusammen, zweitens als völkerrechtliche Einheit, drittens als soziales System und viertens setzte er sich in dem Zerfall Rußlands als Staat fort.³³ Die Erlangung der Souveränität der Staaten Ostmittel- und Südosteuropas bedeuteten aus Sicht der Sowjetunion bzw. später Rußlands den Verlust eines Gebietes, das außenpolitisch als Bezugspunkt und Machtbasis, ökonomisch als notwendiger und integraler Bestandteil der sowjetischen Wirtschaft, und militärisch als Manövrierraum, Pufferzone und Stationierungsbasis für die eigenen Truppen gedient hatte. Die Auflösung des RGW und der WVO im Juni und Juli 1991 bedeuteten eine weitere Machtminderung, da der Sowjetunion bzw. Rußland damit wichtige Instrumente einer Sicherung politischen, militärischen und ökonomischen Einflusses und Gehorsams der ehemaligen Verbündeten abhanden kamen. Durch den Niedergang der UdSSR potenzierten sich die Einbußen an Ressourcen, Macht und Einfluß nochmals. Mit den baltischen, den zentral- und ostasiatischen Republiken verlor Rußland nicht nur weite Teile des früheren Territoriums der SU, sondern wichtiger noch rohstoffreiche Regionen in Zentralasien und eine militärstrategisch bedeutsame Zone im Baltikum aufgrund des Zugangs zu ganzjährig eisfreien Häfen in der Ostsee. Darüber hinaus besitzt dieser Machtschwund eine nicht zu unterschätzende psychologische Komponente. Die Realisierung, Akzeptanz, Verarbeitung und konstruktive Wendung dieser Veränderungen auf der Ebene des Selbstverständnisses und Selbstbildes ist bei dem überwiegenden Teil der politischen Eliten, aber auch bei großen Teilen der Bevölkerung noch weit entfernt. Der genannte Verlust an Macht und Größe ist ein wichtiger Faktor, wenn die russische Außenpolitik seit 1991 und in diesem Zusammenhang vor allem die russische Ablehnung einer NATO-Osterweiterung erklärt werden sollen.

³² Zur Außen- und Sicherheitspolitik der ostmitteleuropäischen Reformstaaten allgemein siehe August Pradetto: Internationale Politik osteuropäischer Staaten. Grundlegende Bedingungen und Tendenzen, in: Österreichische Osthefte, Sonderdruck, Wien 1991; Charles S. Barry (ed.): The Search for Peace in Europe, Washington D.C. 1993; Gerhard Wettig (Hrsg.): Sicherheits- und Bedrohungsperzeptionen in Ost- und Mitteleuropa, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) 43/1993; Paul Beaver: New Realities in Central Europe, in: World of Defence 1995, Jane's Information Group, 1995; Reimund Seidelmann (ed.): Crises policies in Eastern Europe: imperatives, problems and perspectives, Nomos, Baden-Baden 1996; Werner Weidenfeld (Hrsg.): Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union: Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 1996; Peter J. Katzenstein (ed.): Mitteleuropa: Between Europe and Germany, Berghahn Books, Providence, RI u.a. 1997.

³³ Vgl. G. Simon/N. Simon: Verfall und Untergang des sowjetischen Imperiums; Deutscher Taschenbuch Verlag, München 1993; John B. Dunlop: The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire, Princeton University Press, Princeton 1993; Adolf Karger/Dietrich Geyer/Benno Ennker: Rußland nach dem Zerfall der Sowjetunion: eine politisch-historische Geographie, Leske und Budrich, Opladen 1996; Margareta Mommsen: Wohin treibt Rußland?: Eine Grossmacht zwischen Anarchie und Demokratie, Beck, München 1996; Stefanie Babst: Rußland und Europa: Skizzen einer ambivalenten Beziehung, Wifis-Aktuell 10-11, Edition Temmen, Hamburg 1998; Ted Grant: Russia from revolution to counter-revolution, Wellred Publ., London 1998.

Ab Ende der 80er Jahre vollzog die sowjetische Außen- und Sicherheitspolitik im Geiste des „Neuen Denkens“³⁴ einen Paradigmenwechsel und die Abkehr von traditionellen sowjetischen Positionen, welche sich grob mit den Stichworten ‚Annäherung an den und Vertiefung der Beziehungen mit dem Westen‘ sowie ‚Verzicht auf Supermachtambitionen‘ charakterisieren lassen. Nach der Auflösung der UdSSR übernahm der russische Präsident Boris Jelzin die außen- und sicherheitspolitische Linie Gorbatschows zunächst ohne nennenswerte Modifikationen. Ab Ende 1992 traten jedoch sukzessive Ambivalenzen und Akzentverschiebungen in der Außen- und Sicherheitspolitik auf. Der Fokus russischer Außenpolitik verlagerte sich auf die neuen Staaten im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, wo Rußland im Rahmen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) eine politische, ökonomische und militärische Führungsrolle auf- und ausbauen konnte. Gleichzeitig begann es, erneut Weltmachtansprüche zu formulieren und bemühte sich erfolgreich um eine Verbesserung der Beziehungen zu China, Japan, Indien und Iran. In den Beziehungen gegenüber und in der Zusammenarbeit mit den westlichen Staaten bediente es sich zunehmend einer aggressiveren Rhetorik und bezog in verschiedenen Fragen Positionen, die in erster Linie weniger den Konsens und Kompromiß mit dem Westen, als vielmehr in wachsendem Maße nationale Interessenlagen reflektierten.³⁵ Schon das vom Außenministerium am 25. Januar 1993 veröffentlichte *Russia's Foreign Policy Concept*, welches die viel beachtete Konzeption des „nahen Auslands“ beinhaltete, setzte deutlich neue Akzente im Vergleich zum bisherigen Kurs und markierte damit zugleich die Abkehr von der „Romantik“ in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik.³⁶ Auch die im selben Jahr im November veröffentlichten

³⁴ Siehe dazu Hannes Adomeit: Russia as a „great power“ in world affairs: images and reality, in: International Affairs, 1/1995, S. 35-68; vgl. auch Gerhard Wettig: Basic Concepts of Gorbachev's New Security Thinking, Berichte des BIOst Nr. 3/1991, Köln.

³⁵ Als Beispiele können die pro-serbische Balkanpolitik sowie die strikte Ablehnung der NATO-Ausdehnung angeführt werden. Auch die Verschleppung der Ratifikation des START II-Vertrages oder die russischen Forderungen nach einseitigen Änderungen der Vereinbarungen des KSE-Vertrages, die im September 1995 erhoben wurden sind Ausdruck einer Tendenz der Abkühlung in den Beziehungen zu den westlichen Staaten.

³⁶ Als Hauptaufgaben der russischen Außenpolitik werden demzufolge die Schaffung günstiger Bedingungen zur Unterstützung der politischen und der ökonomischen Reformen sowie die „equal and natural inclusion of the Russian Federation in the world community as a great power (...)“ genannt. Ferner wird festgestellt, daß militärische- und Machtfaktoren ein wichtiges Element in der Weltpolitik bleiben. Ausgangspunkt der russischen Außenpolitik seien die „national interests“, wozu neben der Wahrung von Souveränität und territorialer Integrität, der Sicherung der Rechte, der Freiheit und des Wohlstands des russischen Völker und der Unterstützung des Reformkurses auch „principally new, equal and mutually beneficial relations (...) with CIS (*Community of Independent States*, d. Verf.) participants and other `nearby foreign´ states“ sowie „ensuring (...) the corresponding status of a great power“ gehören: Vgl. die etwas gekürzte Dokumentation des Konzepts in: Alexander Rahr/Joachim Krause: Russia's New Foreign Policy. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik Nr. 91, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Europa Union Verlag, Bonn 1995, S. 42ff.

„Grundbestimmungen der Militärdoktrin der Rußländischen Föderation“ entsprachen der neuen Diktion der russischen Außen- und Sicherheitspolitik.³⁷

Russische Bedenken gegen die NATO-Osterweiterung wurden erst im Zuge der deutlicher werdenden Akzentverschiebungen der Außenpolitik im Herbst 1993 laut; vorher hatte Rußland keine prinzipiellen Einwände gegen eine Mitgliedschaft der ehemaligen WVO-Verbündeten in der Allianz erhoben. Die Zustimmung zur „ersten Öffnung“ der NATO nach Osten in Gestalt des Verbleibs des vereinten Deutschlands in der Allianz war im „Tausch“ gegen Finanzhilfe erwirkt worden. Rußland verfolgt dabei vielschichtige Interessen, die jedoch sorgfältig von der politischen Rhetorik getrennt werden müssen. Das Hauptargument aus Rußland, die NATO-Öffnung stelle eine Bedrohung dar, muß in erster Linie als rhetorisches, noch in der Tradition des militaristischen Denkens in gegnerischen Blöcken verhaftetes Argument verstanden werden. Gegen den Strich gelesen, weist dieses Argument auf ein russisches Interesse an der Wahrung von Einfluß in den ehemaligen Glacisstaaten hin, der durch deren NATO-Mitgliedschaft auf ein Minimum reduziert wird. Während der politische und der ökonomische Einfluß in diesen Ländern mit dem Fortschreiten der Transformationsprozesse und der Integration in westliche Strukturen sukzessive abnahm, waren die Länder in militärischer Hinsicht noch vielfach abhängig von russischen Waffensystemen. Um die Wahrung von Einfluß und Gestaltungsmöglichkeiten geht es Rußland auch in gesamteuropäischer Dimension bei seiner ablehnenden Haltung gegen die NATO-Öffnung. In dem Bewußtsein, daß die Erweiterung mit einer Aufwertung der NATO einher geht, mußte ihm daran gelegen sein, diese Aufwertung so weit wie möglich zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist auch die russische Präferenz für ein europäisches Sicherheitssystem auf der Basis der OSZE zu verstehen - die OSZE ist die einzige europäische Sicherheitsorganisation, in der Rußland das gleiche Mitspracherecht wie allen anderen Staaten zukommt. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß in dem Bedrohungsargument auch ein psychologisch nachvollziehbares Moment steckt, das sich aus dem oben beschriebenen Machtverlust erklärt. In einem Moment der materiellen und psychologischen Schwäche ist es ein naheliegender Mechanismus, die eigene Schwäche zu kompensieren, indem

³⁷ Die „Grundbestimmungen“ sind explizit als ein Dokument für die Übergangsperiode konzipiert, welches mit der Formierung eines neuen Systems der internationalen Beziehungen ergänzt, präzisiert und vervollkommen werden soll. Neben Kontinuitäten im strategischen Denken wie z.B. das Verständnis von Sicherheit in geopolitischen Kategorien, die Zentralität von Kernwaffen in der Verteidigung oder das Ziel der Vernichtung des Gegners im Falle einer Aggression von außen, bezeichnet die Militärdoktrin u.a. die Unterdrückung der Rechte, Freiheiten und Interessen der Russen im Ausland und die Erweiterung von militärischen Blöcken und Bündnissen zum Nachteil der Interessen der militärischen Sicherheit der Rußländischen Föderation als potentielle Quellen einer externen militärischen Gefahr. Als Faktoren, die ein Umschlagen einer Gefahr in eine direkte militärische Bedrohung fördern, werden u.a. die Verstärkung von Truppen an den Grenzen Rußlands bis zur Zerstörung des bestehenden Kräfteverhältnisses, Überfälle auf Objekte und Anlagen an den russischen Staatsgrenzen und an den Grenzen der Verbündeten sowie der Einmarsch ausländischer Truppen in das Territorium von Staaten, die an die Rußländische Föderation angrenzen, genannt. Die „Grundbestimmungen“ unterscheiden drei Ebenen von sicherheitspolitischen Aktivitäten abgestufter Wichtigkeit: die Ebene der GUS-Staaten, die regionale Ebene (KSZE-Staaten) und die globale Ebene (UNO-Staaten). Siehe Grundbestimmungen der Militärdoktrin der Rußländischen Föderation, am 18. November 1993 veröffentlicht (Zusammenfassung); aus: Rossiskije Westi, 18.11.1993; übersetzt in: Europa-Archiv 1/1994, S. D 31 ff.

man einem Stärkeren böse Absichten unterstellt.³⁸ Dies auch wird deutlich in der neueren Konzeption zur Nationalen Sicherheit, die vergleichsweise offen die Schwäche der gegenwärtigen russischen innenpolitischen und internationalen Lage herausstreicht.³⁹

Neben den Interessen an Wahrung von Einfluß und neben dem psychologischen Aspekt sind aber auch strategische Interessen an einem geopolitischen⁴⁰ Gleichgewicht zwischen den angrenzenden Regionen in Betracht zu ziehen. Das Ende des Kalten Krieges brachte nicht nur den inneren Verfall der Sowjetunion in den oben beschriebenen Dimensionen mit sich, sondern für Rußland auch eine verschlechterte geopolitische Lage. Die deutsche Vereinigung und die Erlangung der vollen Unabhängigkeit der ehemaligen Verbündeten in Ostmittel- und Südosteuropa, die politisch schwer zu kontrollierenden GUS-Staaten im Süden und ein ökonomisch und politisch wachsendes China im Osten Rußlands bedeuten eine erhebliche Verschlechterung der geopolitischen Situation. Wenn man berücksichtigt, daß das russische außen- und sicherheitspolitische Denken immer noch stark von geopolitischen Kategorien geprägt ist, so liegt auf der Hand, daß die NATO-Osterweiterung in dieser Hinsicht eine weitere Bedrängung der Position Rußlands in Europa beinhaltet und auch aus diesem Grunde abgelehnt wird.⁴¹

3.2. Der Verlauf des NATO-Öffnungsprozesses

³⁸ Zur russischen NATO-Politik vgl. Christoph Royen: Ostmitteleuropas NATO-Mitgliedschaft: Die russische Dimension. Arbeitspapier 2945 der Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 1996; Richard L. Kugler: Enlarging NATO. The Russia Factor, RAND, Santa Monica 1996; Hans-Henning Schröder: NATO-Öffnung und russische Sicherheit, in: Osteuropa 5/1997, S. 421-430; Martin Malek: Russische „Sicherheitsinteressen“ über alles? In: Osteuropa 12/97, S. 1250-1258.

³⁹ Die Konzeption zur Nationalen Sicherheit basiert auf einem Bericht des Präsidenten vom 14. Juni 1996. Bei der Beschreibung der Interessen wird auf die Formel des „nahen Auslands“ verzichtet. Die wichtigsten Bedrohungen gehen der Konzeption zufolge von der inneren Wirtschaftskrise aus. Allerdings wird neben weiteren externen Bedrohungen ausdrücklich auch der Erhalt oder die Konzentration großer Streitkräftepotentiale im näheren Umfeld Rußlands, namentlich die Ausdehnung der NATO nach Osten, aufgeführt. Siehe: Bericht des Staatspräsidenten der Rußländischen Föderation, Boris Jelzin, an die beiden Häuser des Parlaments über die außenpolitische Lage und die nationale Sicherheit, veröffentlicht am 14. Juni 1996 (Auszüge), in: Internationale Politik 1/1997, S. 101-113.

⁴⁰ Geopolitik meint hier außen- und sicherheitspolitisches Denken und Planen in Kategorien von Interessen und Macht im Rahmen geographischer Gegebenheiten. Siehe dazu: Heinz Brill: Geopolitik heute. Deutschlands Chance? Ullstein, Frankfurt/M. u.a. 1994; „Geopolitik. Ein altes Konzept wird neu befragt“, WeltTrends 4/1994, Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH, Berlin 1994.

⁴¹ Zur russischen Außen- und Sicherheitspolitik seit 1991 allgemein siehe Olga Alexandrova: Die russische Außenpolitik gegenüber dem „fernen Ausland“, in: Karl Kaiser (Hrsg.): Die Außenpolitik der neuen Republiken im östlichen Europa. Rußland und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Europa, Bonner Schriften zur Integration Europas Band 1, Europa Union Verlag, Bonn 1994; Hannes Adomeit. a.a.O.; Alexander Rahr/Joachim Krause a.a.O.; Heinrich Vogel (Hrsg.): Großmacht Rußland? Erfahrungen, Perspektiven, Optionen, Sonderveröffentlichung des BIOst, Köln 1996; Yevgeni Bazhanov: Russia's changing foreign policy, Berichte des BIOst 30/1996, Köln 1996; Winrich Kühne (Hrsg.): Die Außenpolitik der Russischen Föderation: Großmachtanspruch, ungelöste Transformationsaufgaben, innere Schwäche, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1996; Vladimir Baranovsky (ed.): Russia and Europe: The emerging security agenda, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, Oxford u.a. 1997.

Im folgenden soll nun untersucht werden, welche Faktoren den Verlauf des Öffnungsprozesses der Allianz maßgeblich bestimmten.⁴² Da hier nicht detailliert die Chronologie der Osterweiterung nachzeichnet werden kann, wird eine Einteilung der Entwicklung in fünf Phasen vorgenommen, wobei jeweils die Haupttriebkraft und Einwirkungsfaktoren auf den Verlauf der jeweiligen Phase herausgearbeitet werden.

3.2.1. Erste Phase: Ein Wunsch wird geäußert, trifft aber auf Abwehr. 1990 bis Anfang 1993.

Der Anstoß zum Öffnungsprozeß ging von den drei ostmitteleuropäischen Beitrittsaspiranten aus; ein Wunsch nach möglichst enger Anbindung wurde erstmals von Ungarn bereits im Februar 1990 geäußert, während die damals noch bestehende CSFR und Polen im März bzw. April 1991 nachzogen. Dieses Anliegen wurde seinerzeit von der NATO zunächst mit großer Zurückhaltung aufgenommen. Die Gründe für die anfängliche Skepsis der NATO sind vielfältig. In erster Linie muß in Erinnerung gerufen werden, daß zum damaligen Zeitpunkt die Sowjetunion noch existierte und somit die bipolare Konstellation des Kalten Krieges zwar bereits abgeschwächt, aber im Denken und in den Vorstellungshorizonten durchaus noch lebendig war. Außerdem gab es keinen NATO-Staat, der damals ein hervorragendes Interesse an der Aufnahme neuer Mitglieder aus dem Osten besaß, so daß die Idee keine Lobby in der NATO fand. Deutschland, das - in Absprache mit den USA - später den Funken zündete, war in den Jahren vor 1993 primär mit vereinigungsbedingten internen Problemen befaßt; außenpolitisch galt, wie oben genannt, sein primäres Interesse der bruchlosen Eingliederung des nunmehr vergrößerten Staates in die westlichen Strukturen. Die USA, die erst später für die Osterweiterung Partei ergriffen, waren seinerzeit auf ihr bilaterales Verhältnis zu Rußland konzentriert, schenkten Ostmittel- und Südosteuropa weit weniger Aufmerksamkeit und waren vom zweiten Golfkrieg absorbiert.

In dieser ersten Phase, in der die NATO, wie oben beschrieben, auf das osteuropäische Ersuchen zwar angemessen und innovativ einging, war die Allianz dennoch überwiegend in einer reagierenden Rolle und eine Aufnahme neuer Mitglieder stand noch nicht zur Debatte. Dies veränderte sich erst im Verlauf des Jahres 1993.

3.2.2. Zweite Phase: „Initialzündung“. Das Thema tritt auf die Agenda der NATO. Anfang 1993 bis Anfang 1994.

Einen ersten Schub erhielt der Prozeß durch eine diplomatische Offensive des damaligen deutschen Verteidigungsministers Volker Rühe und durch ein verstärktes Drängen aus Ostmitteleuropa. Gemeinhin wird die Rede von Rühe vor dem Internationalen Institut für Strategische Studien (IISS) in London im März 1993 als Auftakt der deutschen diplomatischen

⁴² Vgl. zur Chronologie des NATO-Öffnungsprozesses Jonathan Eyal: NATO's enlargement: anatomy of a decision, in: International Affairs, 4/1997, S. 695-719; Gerald B. Solomon: The NATO Enlargement Debate, 1990-1997. Blessings of Liberty, The Washington Papers 174, Praeger, Westport u.a. 1998; Fouzieh Melanie Alamir: Dynamiken der Osterweiterung der NATO und das baltische Problem, in: Baltica 2/1998, S. 10-22; James M. Goldgeier: NATO Expansion: The Anatomy of a Decision, in: The Washington Quarterly, Winter 1994, S. 85-102.

Offensive bezeichnet, in der er sich erstmals für eine baldige Aufnahme neuer Mitglieder aus dem Osten aussprach. Die generellen deutschen Interessenlagen, die dieser Politik zugrunde lagen, wurden oben beschrieben. Als weitere Gründe für die deutsche Initiative müssen situationsbedingte Faktoren herangezogen werden: Volker Rühe, der im April 1992 sein Amt als Verteidigungsminister von seinem Vorgänger Gerhard Stoltenberg übernommen hatte, fand nicht nur grundlegend neue Ausgangsbedingungen vor, sondern brachte auch ausgeprägte außenpolitische Gestaltungsambitionen mit. Mit der Erlangung der vollen Souveränität, mit dem vollständigen Abzug der sowjetischen Truppen, mit dem weitgehenden Abschluß des Aufbaus der Bundeswehr in den Neuen Bundesländern und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1994 zum Einsatz der Bundeswehr außer zur Landes- und Bündnisverteidigung hatten sich erstmals freie Gestaltungsspielräume für die deutsche Sicherheitspolitik eröffnet, die sich aus naheliegenden Gründen auf Ostmitteleuropa konzentrierten.

Der verstärkte Druck auf Aufnahme von seiten Ostmitteleuropas ist zum Teil eine Folge des deutschen diplomatischen Vorstoßes, da man sich in seinem Anliegen bestärkt sah und da der deutsche Verteidigungsminister bei seinen Reisen in die Reformländer Hoffnungen weckte und deutsche Unterstützung zusagte. Auch die Ereignisse in Rußland im Oktober 1993, die oben erwähnte neue russische Militärdoktrin und die teilweise Neuakzentuierung der russischen Außenpolitik trugen in Ostmitteleuropa vermehrt dazu bei, alte Feindbilder und historische Ängste zu reaktivieren und Rußland in Kategorien von Bedrohung, Hegemonialstreben und Chaosgefahr zu betrachten. Parallel gab es eine Reihe von innenpolitischen Veränderungen in den beitrtrittswilligen Staaten: In der CSFR beispielsweise war bereits vor der Teilung des Landes in den Wahlen im Juni 1992 eine neue Regierung an die Macht gelangt, die sich ausdrücklich von der Vorgängerregierung, die aus ehemaligen Dissidenten bestanden hatte, gerade auch in außenpolitischer Hinsicht absetzte und das Thema NATO-Beitrittswunsch als Gegenprogramm zur Orientierung auf kollektive Sicherheitsstrukturen forcierte. In Polen wiederum zeichnete sich im Vorfeld der Parlamentswahlen im September 1993 ein Wahlsieg der Postkommunisten ab. Dies veranlaßte Präsident Lech Walesa dazu, das NATO-Thema ganz oben auf die Tagesordnung zu setzen und mittels dessen zu versuchen, die Postkommunisten zu diskreditieren, indem er unterstellte, ihr Wahlsieg würde den polnischen Westkurs gefährden.

Auch der zeitgeschichtliche Kontext spielte in den Gang der Ereignisse mit hinein und beeinflusste die Perzeptionen der Akteure. So waren die UNO und die EU in ihren Bemühungen um eine Beilegung des kriegerischen Konflikts im ehemaligen Jugoslawien wenig erfolgreich, was zu einem Vertrauensverlust in diese Institutionen und zu einer Enttäuschung bezüglich der Realisierbarkeit gesamteuropäischer kollektiver Sicherheitsmodelle führte. Dazu kam, daß neben einer allgemeinen Tendenz zur Renationalisierung von Außenpolitik in Ost wie West infolge des Wegfalls des einigenden Bandes der Blockkonfrontation das Jugoslawien-Beispiel auch die allgemein sich verstärkende Binnenorientierung der westlichen Staaten infolge rezessiver Wirtschaftstendenzen eine Desillusionierung in Osteuropa über das Engagement des Westens hervorriefen. Gleichzeitig jedoch verstärkten gerade die aus osteuropäischer Sicht nachlassende Unterstützung und Hilfsbereitschaft des Westens und die Entwicklungen in Rußland das Bedürfnis nach Zugehörigkeit zum Westen. Ein weiterer Faktor für die Dynamik des Osterweiterungsprozesses in dieser Phase lag darin begründet, daß sich die Hoffnungen auf einen baldigen Beitritt zur EU im Laufe der Jahre 1992 und 1993 zerschlagen hatten. Somit rückte die

Attraktivität der NATO als Projektionsfläche aller osteuropäischen Bedürfnisse und Wünsche, die zuvor auf die EG übertragen worden waren, in den Vordergrund. Nicht zuletzt muß auch die Dynamik der Prozesse der Neuordnung europäischer Sicherheit generell mit einbezogen werden. Die Zurückdrängung kollektiver Sicherheitsinstitutionen und -konzepte erfolgte im Zuge ihres Mißerfolgs in der Jugoslawienkrise. So existierte einfach keine andere Institution, auf die sich die Aufmerksamkeiten hätten richten können. Insofern wurde die NATO auch mangels Alternative in ihre Position als Kernstück europäischer Sicherheit gedrängt. An dieser Entwicklung hatte die NATO aber natürlich auch ein Eigeninteresse, weil es um die Gestaltungsmacht in Fragen europäischer Sicherheit ging. Die Osterweiterung bot sich aus dieser Perspektive als Hebel an, diese Gestaltungs- und Definitionsmacht weiter auszubauen.

Seit 1993 stand aus all den oben genannten Gründen das Thema der Osterweiterung auf der sicherheitspolitischen Agenda und wurde zu einem genuinen Anliegen der NATO, angestoßen durch ein Zusammenspiel und Ineinandergreifen vornehmlich deutscher Interessen und Eigeninteressen der NATO als Organisation, veränderter Interessenlagen und Wahrnehmungspräferenzen in den osteuropäischen Transformationsländern sowie verschiedener Kontextfaktoren.

3.2.3. Dritte Phase: Der Prozeß gewinnt an Dynamik, eine erste Eigendynamik tritt in Kraft. Ende 1993 bis Ende 1994.

Erst Ende 1993 bzw. Anfang 1994 schalteten die USA aktiv auf Pro-Erweiterungskurs um; die wichtigste Station war hierbei die Initiierung des Programms Partnerschaft für den Frieden. Zusammen mit Deutschland bildeten die Vereinigten Staaten eine zeitlang die Lokomotive und übernahmen sukzessive die Initiative und die Führung in dem Prozeß. Hierfür waren vor allem eine außenpolitische Umorientierung der USA und die schon zu diesem Zeitpunkt einsetzende Eigendynamik des Osterweiterungsprozesses maßgebend. Für das Umschwenken der USA, die sich bis zu diesem Zeitpunkt auffällig zurückgehalten hatten, können verschiedene Gründe angeführt werden. Bereits unter der Regierung von George Bush wurden wichtige Vorentscheidungen für eine Kontinuität in den außenpolitischen Grundentscheidungen für eine Fortführung der Weltmachtrolle und des Engagements in Europa gefällt, aber zunächst sehr vorsichtig umgesetzt. Ab 1994 dann, ein Jahr nach dem Amtsantritt der Regierung von Bill Clinton, kam eine außenpolitisch entschlossenerere Linie zum Tragen. Stationen dieser Politik sind u.a. das Umschwenken auf Pro-Osterweiterungskurs der NATO, das US-vermittelte Daytoner Abkommen, das amerikanische Engagement beim nahöstlichen Friedensprozeß, das Engagement im Nordirlandkonflikt, die Haltung der USA im Kosovo-Konflikt und jüngst das amerikanisch-britische militärische Vorgehen gegen den Irak. Innenpolitisch verstärkend kam hinzu, daß die Regierung Clinton, die mit dem Programm angetreten war, neue innenpolitische Reformprojekte zu verwirklichen, im Jahre 1994 in die Defensive geraten war und nach Wahlen in beiden Häusern des Kongresses einer Mehrheit der Republikaner gegenüberstand. Ein außenpolitisches Feld zur Profilierung bot sich daher an. Die offene Übernahme der Initiative im Osterweiterungsprozeß bedeutete auch eine Betonung und Behauptung der NATO-internen Führungsrolle. Das Streben nach Aufnahme neuer Mitglieder war bis Ende 1993, wie gezeigt, in erster Linie ein deutsches Anliegen gewesen und hatte durch das Drängen aus Ostmitteleuropa

bereits eine beträchtliche Dynamik erreicht. Wollten die USA sich hinsichtlich der neuen Herausforderungen in Osteuropa nicht in die Isolation begeben und den „fahrenden Zug“ verpassen, so blieb ihr nur der Schritt nach vorn. Doch die Zustimmung zur Osterweiterung bedeutete für die USA auch einen Pluspunkt in der alten Kontroverse um *burden sharing*. Ein quantitativ stärkeres Gewicht der Europäer in der NATO kann als zusätzliches Argument vor allem gegenüber Deutschland geltend gemacht werden, um die Europäer bei der Lastenteilung stärker zu verpflichten. Dabei brauchten die Vereinigten Staaten nicht zu fürchten, daß ihre Position in der NATO infolge der ostmitteleuropäischen Neumitglieder geschwächt werden würde, im Gegenteil. Es steht zu erwarten, daß mit Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn besonders transatlantisch orientierte Verbündete dazu kommen. Schließlich begannen die USA im Jahre 1993 generell, die Aufmerksamkeiten in ihrer Osteuropapolitik stärker zu streuen und auch die anderen ehemaligen WVO-Staaten und die Nachfolgestaaten der SU stärker mit einzubeziehen. Zudem erwartete man in den ostmitteleuropäischen Ländern einen potentiellen Absatzmarkt für veraltete und mittelfristig auch für neue amerikanische Waffensysteme, die die Führungsrolle der USA auf diesem Sektor weiterhin festigen würden.⁴³

Die Eigendynamik, die in die dieser Phase in Gang gesetzt wurde, bestand darin, daß die USA zwar mit ihrer Kursänderung hinsichtlich einer Aufnahme neuer Mitglieder den entscheidenden Schritt taten, der das bis dato vor allem deutsche Projekt und die ostmitteleuropäische Vision der Osterweiterung zu einer realen Möglichkeit werden ließ (ohne Zustimmung der USA hätte es mit Sicherheit keine Öffnung gegeben). Aber sie taten diesen Schritt in einem Stadium der Entwicklungen, in dem diese zwar noch umkehrbar waren, aber bereits ein beträchtliches Maß an Publizität, an Erwartungen von Seiten der Beitrittsaspiranten sowie einen nicht zu unterschätzenden Handlungsdruck auf die NATO erzeugt hatten. Eine eigendynamische Komponente begann der Öffnungsprozeß also insofern zu entwickeln, als der Meilenstein PfP die Antwort auf eine Entwicklung war, die nach einem langfristigen Plan und einer ordnenden Hand verlangte, denn wachsende Erwartungen an die NATO und Hoffnungen in Osteuropa liefen Gefahr, auf die Glaubwürdigkeit der Allianz und die Westorientierung der Reformländer negativ zurückzuschlagen, wenn sie nicht pariert und kanalisiert würden. In diesem Sinne war PFP neben den zahlreichen oben angesprochenen innovativen und integrativen Aspekten, die das Programm aufwies, auch der Versuch, die Dynamik und die Erwartungen erst einmal zu bremsen, ohne jedoch die Ostmitteleuropäer vor den Kopf zu stoßen.

Diese Phase ist zusammengenommen gekennzeichnet durch eine Zusammenkunft US-amerikanischer Interessen mit einer dynamischen Entwicklung im Öffnungsprozeß der NATO, die von Ostmitteleuropa aus angestoßen und von Deutschland aufgegriffen und forciert worden war. Dadurch gerierte der Prozeß erste eigendynamische Komponenten.

3.2.4. Vierte Phase: Verstärkte Eigendynamik als Beschleunigungsfaktor versus politische Opportunitäten als Bremsfaktor. Anfang 1995 bis Ende 1996.

Paradoxerweise setzte gerade *Partnership for Peace*, das zunächst als Entlastung wirken sollte, neue Eigendynamiken in Gang, die die NATO zunehmend in Zugzwang geraten ließen. Nachdem

⁴³ Zum US-amerikanischen Entscheidungsprozeß siehe auch James M. Golgeier a.a.O.

spätestens mit der *Study on NATO Enlargement* klar war, daß die NATO neue Mitglieder aufnehmen werde und es sich nur noch um eine Frage des Zeitpunktes handelte, wurde das Bild der ineinander wirkenden Triebkräfte des Öffnungsprozesses insgesamt verschwommener, so daß sich in dieser Phase kein eindeutiger Trend mehr nachzeichnen läßt. Einerseits war das Werben der Beitrittsersuchenden in den Jahren 1995/1996 besonders laut vernehmlich und die Hauptakteure USA und Deutschland ließen keinen Zweifel an dem eingeschlagenen Erweiterungskurs. Zudem gewannen die Aktivitäten im Rahmen von PfP an Tiefe. Andererseits verlor der Prozeß gerade im Jahre 1996 an Dynamik und die skeptischen Stimmen sowie jene - gerade aus Deutschland -, die vor einer überstürzten Öffnung auf Kosten eines kooperativen Verhältnisses zu Rußland warnten, gewannen mehr Gehör.

Trotz erfolgreicher Teilnahme an PfP ließ das Drängen der Ostmitteleuropäer keineswegs nach, im Gegenteil. Im Zuge der erfolgreichen Kooperation konnten die Beitrittskandidaten nun argumentieren, sie hätten hinreichend Engagement, Einsatzbereitschaft und Beitrittsfähigkeit bewiesen und es gäbe nun keinen Grund mehr, sie hinzuhalten. Dies trug wesentlich dazu bei, daß Ende 1995 eine Situation entstanden war, in der die NATO kaum noch anders handeln konnte, als in absehbarer Zeit eine Öffnung in Aussicht zu stellen, wenn sie nicht schwerwiegende Enttäuschungen mit unabsehbaren Folgen und eine Diskreditierung ihrer eigenen Vertrauenswürdigkeit riskieren wollte. Faktoren der Kontinuität, und das bedeutete einen anhaltenden Impetus zugunsten einer schnellen Erweiterung, bildeten in dieser Phase die amerikanische und die deutsche Politik. Es waren wiederum die USA, die auf der Herbsttagung des Nordatlantikrates im Dezember 1994 den Vorschlag eingebracht hatten, eine Studie über das „Wie“ der NATO-Erweiterung in Auftrag zu geben. Im Dezember 1996 hatten die Vereinigten Staaten einen konkreten Zeithorizont für die Aufnahme neuer Mitglieder antizipiert. Während die USA also in dieser Phase die Initiative an sich ziehen konnten, ließ das deutsche Engagement nur vordergründig nach, primär aus Rücksicht auf Rußland. Tatsächlich war Deutschland aber unverändert an einer baldigen Aufnahme neuer Mitglieder interessiert und führende Politiker versäumten nicht, die Osterweiterung bei jeder Gelegenheit als „vitalen Interesse“ zu betonen.

Bremssende und der anhaltenden Dynamik und Eigendynamik des Prozesses zuwiderlaufende Einflußfaktoren waren vor allem externen Ursprungs. Im Juni und Juli 1996 fanden die russischen Präsidentschaftswahlen statt und man wollte Jelzins Position im Wahlkampf nicht zusätzlich erschweren. Zeitgleich keimten in dieser Zeit breiter geführte kontroverse Diskussionen über Sinn und Unsinn der Erweiterung auf, die bis dahin lediglich in den USA und das auch primär in akademischen und politikberatenden Zirkeln geführt worden waren. Dies kann jedoch eher als Reflex auf die „Warteschleife“ aufgrund der bevorstehenden russischen Wahlen gedeutet werden, denn der breitere wissenschaftliche und publizistische Diskurs, sofern überhaupt davon gesprochen werden kann, hatte bis dahin im wesentlichen die politischen Ereignisse deskriptiv nachvollzogen, zumal in Deutschland. Erst in dem Moment, da der Gang der Entwicklungen vorläufig gebremst war, bot sich der Raum, um eine strittige Diskussion zu führen. Dies erklärt übrigens auch den scheinbar widersprüchlichen Umstand, daß in vielen Ländern eine Diskussion über die Öffnung der Allianz erst einsetzte, als die Entscheidungen dafür entweder als gesichert angesehen konnten oder bereits gefallen waren.

So traten in dieser Phase neben den unverändert weiter wirkenden Faktoren gegenläufige Momente hinzu, nämlich Rücksichtnahme auf die russische Innenpolitik und ein Aufbrechen der Pro- und Contra-Diskussionen.

3.2.5. Fünfte Phase: Vorbereitung auf die Aufnahme der drei neuen Mitglieder; NATO unter verstärktem Handlungsdruck und Zugzwang. Anfang 1997 bis Anfang 1999.

Die fünfte Phase, in der die Einladungen zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen an Polen, Tschechien und Ungarn auf dem Madrider Gipfel ergingen, in der die Beitrittsprotokolle im Dezember 1997 auf dem Nordatlantiktatstreffen in Brüssel unterzeichnet wurden und in der alle Erwartungen bereits auf den kommenden Gipfel anlässlich des fünfzigsten Jahrestages der NATO gerichtet sind, ist gekennzeichnet durch rege Vorbereitungen des Beitritts der baldigen Neumitglieder auf der einen Seite, aber auch durch eine bemerkenswerte Zähigkeit und Gedämpftheit der Debatten um die weiteren Erweiterungsschritte auf der anderen Seite. Die Situation ähnelt heute in gewisser Hinsicht derjenigen in der vierten Phase nach der erfolgreichen Etablierung von PfP: Auch mit der Entscheidung für die drei ersten Beitrittsländer ist der Druck aus Osteuropa auf die NATO keineswegs zurückgegangen, sondern noch gestiegen. Schon kurz nach der Madrider Einladung begannen die Slowakei, Slowenien, Rumänien, Bulgarien und vor allem die drei baltischen Staaten mit erneuter Vehemenz ihren Mitgliedschaftswunsch zum Ausdruck zu bringen. Die Betonung der „offenen Tür“ der NATO sorgt für das Weiterdrehen der Spirale der Eigendynamik, die die Allianz mittlerweile in eine Situation des kaum entrinnbaren Zugzwangs gebracht und vor schwer lösbare Dilemmata gestellt hat.

Kann die NATO nach der ersten Beitrittsrunde riskieren, daß sie den ganzen Staatengürtel von Estland bis hinunter nach Bulgarien vor der Tür stehen läßt, diese Länder somit im Falle einer negativen Entwicklung des Verhältnisses zu Rußland in ein „sicherheitspolitisches Niemandsland“⁴⁴ entläßt und sie somit langfristig wieder nicht auszuschließenden russischen Ambitionen ausliefert? Die Öffnung verschärft das Problem der sicherheitspolitischen Neupositionierung für die Länder der „Zwischenzone“ zwischen erweiterter NATO und Rußland, die nicht zu den ersten Beitrittskandidaten gehören, die aber prinzipiell mit ganz ähnlich gelagerten Problemen wie jene fertig werden müssen. Die Erweiterung der westlichen Allianz um einige wenige Staaten an der bisherigen NATO-Ostgrenze bedeutet nämlich keineswegs nur die Einbeziehung dreier weiterer Länder in eine militärische, sicherheitspolitische und politische Wertegemeinschaft. Implizit, aber unmißverständlich wird gleichzeitig deklariert, erstens welche Länder nicht zur „westlichen Wertegemeinschaft“ gezählt werden und zweitens welche Länder im Falle politischen und militärischen Drucks von dritter Seite nicht mit einer Verteidigung durch die NATO rechnen können. Damit wird möglicherweise neben der wertebezogenen eine auch sicherheitspolitische neue Spaltung des Kontinents provoziert. Die Teilung Europas würde auf diese Weise (jedenfalls noch) nicht überwunden, sondern modifiziert. Sie würde von der Westgrenze Polens, Tschechiens und Ungarns an deren Ostgrenze verschoben. Die Konsequenz dieses Sachverhalts für die „Zwischenzone“ bestünde in einer Intensivierung der Unsicherheiten

⁴⁴ Dieses „Niemandsland“ ist ein überzeichnetes Bild, da sich mit Hilfe von NAKR/EAPR, PfP und PJC faktisch bereits ein Geflecht von Beziehungen etabliert hat, das den Sicherheitsbedürfnissen der Partnerstaaten zumindest in vieler Hinsicht entgegenkommt.

und des Drucks wie auch der Konkurrenz unter den betroffenen Ländern. In welchem Ausmaß dieses bewußt überpointierte Szenario zur Wirkung gelangt, hängt nicht zuletzt von der politischen Entwicklung in Moskau und von der Entwicklung des Verhältnisses zwischen Rußland und der NATO bzw. ihren maßgeblichen Mitgliedern ab.

Kann die NATO andererseits riskieren, daß im Falle weiterer Beitritte die Grenze des Zumutbaren aus russischer Sicht überschritten wird und Rußland sich von seiner bisherigen Politik der Kooperation mit dem Westen abkehrt? Wo ist die Grenze des Zumutbaren für Rußland? Und wo ist die Grenze des Verkraftbaren für die NATO, die trotz neuer Aufgabenfelder immer noch eine ihrer Hauptfunktionen in der kollektiven Verteidigung sieht? Würde die „Geschäftsgrundlage“ des Artikels 5 und damit die militärische Qualität der Allianz aufgegeben, setzte man das Fundament der westlichen Allianz außer Kraft. Soll die NATO ihre grundlegende Bestimmung als Verteidigungsgemeinschaft beibehalten, kann sie nicht unbegrenzt neue Mitglieder aufnehmen, da schon aus organisatorischen Gründen die Wirksamkeit kollektiver Verteidigungsbündnisse in der eingeschränkten Anzahl ihrer Mitglieder liegt. Mit der Aufnahme etwa der baltischen Staaten wäre die Glaubwürdigkeit von Artikel 5 gefährdet, da bezweifelt werden kann, ob man im Ernstfall bereit wäre, die politischen und militärischen Kosten für die Verteidigung dieser Staaten zu übernehmen. Vor allem aber befindet sich die NATO in einer selbst gestellten „Fortschrittsfalle“: Zieht die Allianz - entweder wegen eines zu hohen Risikos für die NATO oder aufgrund von Moskauer Vorbehalten - eine „rote Linie“, desavouiert sie das Argument, mit dem sie die erste Runde der Erweiterung begründete, nämlich die sicherheitspolitische Teilung des Kontinents überwinden zu wollen. Sie würde damit außerdem ein russisches Veto in NATO-Fragen akzeptieren. Folgen aber der ersten weiteren Runden der Öffnung, läuft die Allianz in die „Glaubwürdigkeitsfalle“: Eine massive Aufrüstung neuer Mitglieder an der Grenze Rußlands zur Gewährleistung von Artikel 5 wäre politisch und sicherheitspolitisch nicht vertretbar, abgesehen von möglichen Zweifeln an der Bereitschaft zur Verteidigung dieser Länder. Damit aber gäbe das Bündnis die Glaubwürdigkeit kollektiven Verteidigungswillens und damit einen fundamentalen Aspekt seiner Identität preis. Allem Anschein nach wird sich die NATO mit der Aufnahme neuer Mitglieder noch tiefer in der Frage verstricken, ob und wie sie bei wachsender Mitgliederzahl weiterhin ein kollektives Verteidigungsbündnis bleiben kann, oder ob sie faktisch bereits auf dem Wege ist, Züge eines kollektiven Sicherheitssystems anzunehmen.

An den Washingtoner Gipfel richten sich besonders große Erwartungen, weil NATO-Offizielle selber proklamieren, im April 1999 werde der Weg der NATO in das 21. Jahrhundert gewiesen. In den strittigen Fragen zeichnet sich bereits ab, daß es eine prinzipielle Entscheidung zur Aufnahme weiterer Mitglieder geben wird, allerdings steht zu erwarten, daß der Entschluß für den Zeitpunkt noch nicht in Washington getroffen wird.⁴⁵ Flankierend wird die NATO ein

⁴⁵ Während bislang eher vorsichtig die Formulierung der „offenen Tür“ bemüht wurde, sagte Generalsekretär Javier Solana in seiner Rede „NATO's Agenda towards the Washington Summit“ vor dem *Executive Club* in Belgien am 11 Januar 1999: „Our policy is that we expect to invite additional new members to join NATO in future. For this to be done, we must ensure that the Alliance is ready to take in new members; that the aspiring countries are themselves ready and able to join; and that their accession to NATO will contribute to wider European stability and security, taking into account political and security developments across the whole of Europe“. Damit ging er einen Schritt weiter, ohne jedoch Aussagen über den Zeitpunkt einer solchen Einladung zu machen.

Strukturprogramm vorstellen, um die PfP-Staaten enger in politische Beratungen, Entscheidungsfindungen, Kommandostrukturen und Planungen für NATO-geführte Operationen zur Krisenbewältigung und Friedenssicherung einzubinden. Außerdem ist eine Initiative zur Verteidigungsfähigkeit, insbesondere zur Stärkung der Interoperabilität unter den Streitkräften, sowie eine Initiative zur Koordinierung der Bemühungen um Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen in Vorbereitung.⁴⁶ Neben diesen bereits abzusehenden oder angekündigten Schritten wird es etliche Schwierigkeiten geben, die bis dahin oder darüber hinaus zu klären sind: die Frage nach der Auswahl der nächsten Beitrittskandidaten; die Frage, was mit jenen geschehen soll, die nicht berücksichtigt werden; die Aufgabe der Umsetzung der neuen Kommandostruktur; das Problem der Divergenzen in den nationalen Streitkräftestrukturen und technologischen Ausrüstungsniveaus und vor allem anderen: die Schwierigkeit der Findung eines „strategischen Konsenses“ im Sinne eines Einvernehmens über das Selbstverständnis, die Mission und die künftige Rolle der NATO in der euroatlantischen Sicherheit.⁴⁷

Wenn man versucht, die in diesem Abschnitt angelegte Betrachtungsperspektive, die nach den Einflußfaktoren auf den konkreten Verlauf des Öffnungsprozesses fragte, auf die Frage nach dem Fortgang des Öffnungsprozesses zu übertragen, so ergeben sich folgende Überlegungen: Aus strategischen, politischen und allianzinternen machtpolitischen Gründen ist das Problem der Auswahl und Reihenfolge möglicher Beitrittskandidaten einer zweiten Runde höchst sensibel und verzwickelt. Zwar hat sich die Wirksamkeit eigendynamischer Faktoren aufgrund des entstandenen Zugzwangs verstärkt, was zu einer weiteren Öffnung drängt, doch haben sich die nationalen Interessenlagen - der entscheidende Einflußfaktor auf den bisherigen Verlauf - verändert. Die USA waren schon bei den Kontroversen im Vorfeld von Madrid nur für eine „kleine Lösung“ zu gewinnen, primär aus innenpolitischen Gründen fehlender Mehrheiten für jede größere Erweiterungsversion im Senat. Gegenwärtig zeichnet sich nicht ab, daß im US-Senat die Bereitschaft besteht, sich in nächster Zeit mit der Frage neuer NATO-Mitglieder auseinanderzusetzen. Deutschland, das seinerzeit im Frühjahr 1997 zeitweise auch eine Fünferlösung (zusätzlich Slowenien und Rumänien) ins Auge gefaßt hatte, war noch vor dem Gipfel auf US-Position eingeschwenkt. Seitdem betonte zwar der vormalige Verteidigungsminister Rühle wiederholt an die Adresse der nicht berücksichtigten Beitrittsaspiranten, die Tür der NATO bleibe offen und Deutschland werde sich dafür einsetzen, aber die „vitalen“ Interessen aufgrund der geopolitischen Mittellage wären mit einem Beitritt der Slowakischen Republik und allenfalls noch Sloweniens hinreichend berücksichtigt; an neuen Mitgliedern darüber hinaus hat die Bundesrepublik nur ein mittelbares Interesse. Der Hauptführsprecher einer Aufnahme Sloweniens und Rumäniens, Frankreich, hat infolge seiner Sonderrolle in der NATO und der taktischen Versuche, ein Junktim zwischen der Osterweiterung

⁴⁶ Vgl. Javier Solana: Plädoyer für eine Allianz mit stärkerer europäischer Identität. Das nordatlantische Bündnis in seinem historisch bedeutsamen fünfzigsten Jahr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. Januar 1999, S. 5.

⁴⁷ Dieser Begriff ist Uwe Nerlich entliehen. Vgl. dazu Uwe Nerlich: Can the new NATO work? The need to define its strategic rationale for the 21st century, Arbeitspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1998.

und der Reform der Kommandostruktur herzustellen⁴⁸, voraussichtlich weniger Einfluß auf den weiteren Verlauf der Öffnungsdebatte. So bleibt festzuhalten: Der Faktor Eigendynamik wird verstärkt weiterwirken, tendenziell schwächer dagegen wird der Impetus, der von den USA und Deutschland ausging, so daß die konkrete Ausgestaltung weiterer Aufnahmerunden in stärkerem Maße vom *lobbying* und von den Modalitäten der Kompromißsuche abhängen wird.⁴⁹

Die externen Kontextbedingungen, ein ebenfalls gewichtiger Einflußfaktor auf den Verlauf des bisherigen Öffnungsprozesses, haben sich, soweit es Rußland betrifft, nicht grundlegend geändert. Gewandelt hat sich jedoch zum Teil gerade infolge des NATO-Öffnungsprozesses - das gesamte europäische Sicherheitsgefüge seit 1990/91. Bis etwa Ende 1992 war noch relativ offen, welchen Stellenwert die KSZE, die WEU, die EU und die NATO künftig haben würden und einiges sprach dafür, daß die KSZE eine erhebliche Aufwertung erfahren und die UNO ihrer ursprünglich gedachten Bestimmung zugeführt würde. Im Laufe des Jahres 1993, nicht zuletzt im Zuge der ersten Dynamik des NATO-Öffnungsprozesses, wurden die Weichen für die Entwicklung der Sicherheitsstrukturen gestellt, wie sie sich heute darstellen: Die NATO ist, ganz ihrem Anspruch gemäß, zu der zentralen Sicherheitsinstitution avanciert, um die sich - ausgenommen die OSZE - alle anderen Institutionen und Foren wie PfP, EAPR, WEU, PJC etc. herumgruppieren. Während also im Jahre 1993 das institutionelle Sicherheitsumfeld der NATO so beschaffen war, daß sie u.a. mit Hilfe und im Zuge des Osterweiterungsprozesses ihre zentrale Rolle in diesem Gefüge schrittweise erst behaupten mußte, bildet die Allianz heute tatsächlich den Kern europäischer Sicherheitskonstruktionen. Dies bedeutet neben dem Erfolg auch und vor allem eine Last, eine Bringschuld und eine potentielle Überforderung. Gerade weil die NATO einen so zentralen Platz in der europäischen Sicherheitslandschaft einnimmt, lasten ein Großteil der Erwartungen und ungelösten Probleme europäischer Sicherheit nunmehr auf ihren Schultern. Gerade jetzt kommt vermehrt zum Tragen, daß die grundlegende Frage nach der Identität der „Neuen NATO“ noch nicht geklärt ist. Die eben genannten externen Kontextfaktoren wirken heute also nicht mehr, wie vor allem in der Phase zwei des Öffnungsprozesses, zugunsten einer Profilierung der NATO, sondern erzeugen aufgrund der bereits erfolgten Neupositionierung der Allianz einen eklatanten Erwartungs- und Handlungsdruck. Damit besitzt die Allianz heute zwar in gewisser Hinsicht einen vergrößerten Handlungsspielraum, aber unter viel restriktiveren Bedingungen.

Der Öffnungsprozeß läßt sich also resümierend als Zusammenspiel nationaler Interessenlagen, zeitgeschichtlicher Kontextfaktoren und eines beträchtlichen Maßes an Eigendynamik beschreiben. Somit war er in hohem Maße kontingent, also unvorhersagbar und von Dynamiken und Eigendynamiken politischer Entscheidungsprozesse sowie situativen Bedingungen abhängig. Wenn auch unter veränderten Bedingungen, wird diese Kontingenz, wie aufgezeigt wurde, aller Wahrscheinlichkeit nach ein Charakteristikum des weiteren Osterweiterungsprozesses des Bündnisses bleiben. Dies steht in einem Widerspruch zu den Anforderungen und Erwartungen,

⁴⁸ Vgl. Robert P. Grant: France's New Relationship with NATO, in: *Survival* 38(1)1996, S. 58-80; Françoise Manfrass-Sirjaques: Frankreichs Position zur NATO-Osterweiterung, in: August Pradetto: Ostmitteleuropa, Rußland ..a.a.O., S. 181-209; Jean-Pierre Froehly: Frankreichs neue NATO-Politik. Fortsetzung des Gaullismus mit anderen Mitteln, in: *Österreichische Militärzeitschrift* 3/1998, S. 261-274.

⁴⁹ Vgl. Karl-Heinz Kamp: NATO Entrapped: Debating the Next Enlargement Round, in: *Survival*, 40(3)1998, S. 170-186.

vor die sich die NATO heute gestellt sieht und die mehr denn je Einigkeit und einen umfassenderen Plan erfordern.

4. Zusammenfassung: Erfolge, Brüche und ungelöste Probleme des Öffnungsprozesses

In diesem Beitrag wurde die Frage vorangestellt, ob und inwiefern vor dem Hintergrund eines von vielen erwarteten Bedeutungsrückgangs und Kohäsionsschwundes der Anpassungsprozeß der Nordatlantischen Allianz ein Erfolg war. Das Ergebnis dieses Beitrags ist ein „Ja“ unter Vorbehalten.

Um auf die eingangs erwähnte Allianztheorie zurückzukommen: Augenscheinlich belegt die Entwicklung der NATO seit 1990, daß das Bündnis trotz des Wegfalls der Bedrohung seine Existenzberechtigung behaupten, seinen inneren Zusammenhalt wahren, darüber hinaus neue Tätigkeitsfelder eröffnen und somit insgesamt seine Bedeutung und Rolle im Gefüge europäischer Sicherheit maximieren konnte. Erklärungsversuche für diesen Erfolg müssen jenseits der realistischen Schule auch Anleihen bei anderen Theorien machen. So vermag die Annahme des interessegeleiteten Agierens von Nationalstaaten in dem Streben nach Sicherheit und Machtgewinn nur teilweise zu erklären, warum die NATO so flexibel auf die neuen Herausforderungen reagieren konnte. Organisations- und bürokratiethoretische Ansätze, die ein Eigeninteresse von Organisationen an Bestandserhaltung, Legitimierung und Ressourcenmobilisierung als Erklärung für das Verhalten von Organisationen anführen, können dabei ebenso hilfreich sein wie Ansätze, die nach dem Einfluß innenpolitischer Faktoren auf die Außenpolitik von Staaten oder nach dem Einfluß von Sicherheitsregimen auf einzelne Organisationen fragen.⁵⁰ Diese Überlegungen können hier nur angedeutet werden, um aufzuzeigen, in welche Richtung weitere Forschungen gehen könnten, die sich mit der „Neuen NATO“ befassen; die Frage nach den Gründen für den Erfolg war nicht der Fokus dieses Beitrags.

Hier wurde versucht, die Aufmerksamkeit auf einen anderen Umstand zu lenken: Auf die Diskrepanzen und die enge Verquickung von Erfolgen und immanenten Problempotentialen des Anpassungsprozesses der Allianz.

Der Adaptionprozeß am Beispiel der Öffnung der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges auf seinen drei Säulen der Erweiterung der Aufgaben- und Tätigkeitsfelder, der internen Strukturreformen sowie der Aufnahme neuer Mitglieder stellt sich, wie gezeigt, rückblickend bis heute insgesamt als ein Erfolg dar: Gemessen an den komplexen Anforderungen und den begrenzten Handlungsspielräumen der Jahre 1990/1991 war er angemessen und innovativ, bezüglich der gesamteuropäischen Herausforderungen und der tiefgreifenden Erschütterung des

⁵⁰ Vgl. dazu Robert McCalla: NATO's persistence after the cold war, in: *International Organization* 50(3)1996, S. 445-475. Siehe auch Robert O. Keohane/Lisa L. Martin: *The Promise of Institutionalist Theory*, in: *International Security*, 1/1995, S. 39-51; Helga Haftendorn/Otto Kick (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Nomos, Baden-Baden 1997.

euroatlantischen Sicherheitsgefüges war er konstruktiv und gestalterisch. Diese Erfolge suggerieren im Lichte einer ex-post-Betrachtung ein größeres „Design“, einen umfassenderen Plan der NATO für die Neugestaltung transatlantischer Sicherheitsstrukturen und für den Platz, der der Allianz selber darin zugedacht ist, zumal sie immer wieder betont, der Kern künftiger Sicherheitsarrangements in Europa zu sein. Ein Blick auf die Chronologie der Entwicklung der NATO seit 1990 hat jedoch zeigt, daß vor allem nationale Interessenlagen, zeitgeschichtliche Kontextfaktoren und ein beträchtliches Maß an Eigendynamik für ihren Verlauf maßgeblich waren. Die Allianz ist neben ihren Erfolgen mit zahlreichen noch ungelösten Problemen und Dilemmata konfrontiert, die zumindest zum Teil unmittelbare Konsequenz der Reform- und Erweiterungspolitik sind. Dies weist darauf hin, daß die positiven Ergebnisse der bisherigen Entwicklung weniger das Resultat einer umfassenden Konzeption der „Neuen NATO“ sondern das Produkt einer hochgradig kontingenten, d.h. von situativen Gegebenheiten abhängigen und eigendynamischen Entwicklung war.

5. Ausblick

Die Feststellung einer Diskrepanz zwischen Erfolgen und inhärenten Brüchen und noch offenen Problemen des Öffnungsprozesses der NATO ist relevant, weil gerade die zahlreichen noch ungelösten Fragen europäischer Sicherheit ein einiges und zielgerichtetes Handeln der NATO erfordern, wenn sie sowohl ihrem Anspruch als auch den Problemen gerecht werden will. Der bisherige Erfolg des Adaptionsprozesses der Allianz gewährt noch keine Garantie, daß die Entwicklung auch fortgesetzt werden kann. Gerade die beschriebene heutige Situation des verstärkten Zugzwangs in der Osterweiterungsfrage, des vergrößerten Erwartungsdrucks aufgrund der zentralen Stellung, die die Allianz im europäischen Sicherheitskonzert einnimmt, sowie die potentielle Überforderung angesichts der mannigfaltigen Zielkonflikte vor dem Hintergrund begrenzter Problemlösungskapazitäten können leicht Konstellationen entstehen lassen, in denen Einflußfaktoren wie nationale Interessenlagen und Eigendynamik voll zum Tragen kommen und dem gesamteuropäisch-integrativen Impetus der bisherigen Anpassungspolitik der NATO entgegenwirken.

Reaktives und pragmatisches „Durchwursteln“ mögen als kurzfristig angelegte Handlungsmuster als Reaktion auf akute Krisen und akuten Handlungsdruck erfolgreich sein, langfristig jedoch, scheinen ein solider Konsens über die künftige Identität der NATO und eine daraus abgeleitete Strategie notwendig zu sein. Kann es aber eine Strategie im Sinne eines in sich geschlossenen komplexen, handlungsanleitenden, auf bestimmten normativen Prämissen und politischen Zielen basierenden Modells der Neuordnung europäischer Sicherheit überhaupt noch geben? Unter den Gegebenheiten der sich im Flusse befindenden, unübersichtlichen, z.T. gegeneinander strebenden Entwicklungen des internationalen Systems nach dem Ende der bipolaren Weltordnung ist jeder Akteur - ob Nationalstaat oder internationale Organisation - allein überfordert. Auch die NATO hätte so eine Strategie bislang weder formulieren können, noch sollte an das im April 1999 vorzustellende neue strategische Konzept eine derartige Erwartung gerichtet werden. Möglich und notwendig aber erscheint ein erneuerter politischer und strategischer Grundkonsens, der den Horizont der politischen Ziele, regionalen Zuständigkeiten und Einsatzmöglichkeiten der NATO

absteckt und auf konkreterer Ebene für verschiedene Arten von Problemen und Konflikten ein Raster von *sets of option* formuliert.⁵¹

⁵¹ Für die Anregung zu diesen Überlegungen danke ich Kapitän zur See Dr. Souchon.

Zeittafel für den NATO-Öffnungsprozeß

1989

28./29. November: Bei der Herbsttagung des Nordatlantikrates auf der Ebene der Verteidigungsminister in Brüssel ist das Hauptthema der Wandel in Osteuropa und seine Konsequenzen für Deutschland. Der Reformprozeß werde nun deutlich positiver bewertet, als noch vor wenigen Wochen bei der Tagung der Nuklearen Planungsgruppe in Portugal. Man wolle nun die historische Chance nutzen und den osteuropäischen Reformprozeß unterstützen, auch durch aktive Zusammenarbeit mit den Staaten der Region. Die NATO sei von nun an stärker außenpolitisch als militärisch gefordert. Sie solle eine aktive Rolle spielen, Forum für Gespräche über Grundfragen der Kooperation in ihrer ganzen Breite sein und außenpolitische Initiativen vorbereiten. Es bestand Einigkeit, daß am Konzept der Vorverteidigung festgehalten werden müsse.

1990

Februar: Ungarn äußert als erstes Land den Wunsch nach möglichst enger Anbindung zur NATO.

7./8. Juni: Frühjahrstagung des Nordatlantikrates im schottischen Turnberry, Verabschiedung der „Botschaft von Turnberry“: Bekräftigung der Entschlossenheit, die historische Chance zu ergreifen und eine neue europäische Friedensordnung zu schaffen, gegründet auf Freiheit, Recht und Demokratie. „In diesem Geiste reichen wir der Sowjetunion und allen anderen europäischen Ländern die Hand zu Freundschaft und Zusammenarbeit.“ Sicherheit werde am besten gewährleistet, wenn die Interessen aller Staaten berücksichtigt und akzeptiert würden. Man wolle zum Aufbau von Vertrauen und engeren Beziehungen in Europa, auch zu den Mitgliedern des anderen Bündnisses, aktiv beitragen.

5./6. Juli: Bei der Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrates in London wird zum Abschluß die „Londoner Erklärung: Die Nordatlantische Allianz im Wandel“ verabschiedet: Die Allianz müsse sich den Entwicklungen in Europa anpassen. Sie müsse auch künftig die gemeinsame Verteidigung gewährleisten, aber Sicherheit und Stabilität lägen nicht allein in der militärischen Dimension. Die politische Komponente der Allianz solle gestärkt werden. Die NATO müsse zu einem Forum der Zusammenarbeit der USA, Kanadas und Europas werden, nicht nur zur gemeinsamen Verteidigung, sondern auch beim Aufbau der Partnerschaft mit allen Ländern Europas. „Die Atlantische Gemeinschaft wendet sich den Ländern Mittel- und Osteuropas zu, die im Kalten Krieg unsere Gegner waren, und reicht ihnen die Hand zur Freundschaft.“ Es wird der Vorschlag gemacht, eine gemeinsame Erklärung mit den WVO-Mitgliedern abzugeben, daß man sich nicht länger als Gegner betrachte und sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt enthalte. Alle anderen KSZE-Staaten sollten sich dieser Nichtangriffserklärung anschließen. Einladung an Vertreter einiger osteuropäischer Länder, vor dem Nordatlantikrat zu sprechen. Einladung an die Sowjetunion, die CSFR, Ungarn, Polen, Bulgarien und Rumänien, diplomatische Verbindungen mit der NATO aufzunehmen.

21. November: Beim KSZE-Treffen der Staats- und Regierungschefs wird in Paris die „Charta von Paris für ein neues Europa“ verabschiedet: Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle Länder. Die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki seien die Grundlage künftiger Beziehungen.

1991

14. Februar: Der polnische Außenminister Skubiszewski macht in einer außenpolitischen Grundsatzrede deutlich, daß an einen NATO-Beitritt Polens nicht gedacht werde.

21. März: Der Präsident der CSFR, Vaclav Havel, besucht das NATO-Hauptquartier in Brüssel und redet vor der Nordatlantischen Versammlung. Die CSFR strebt die NATO-Mitgliedschaft an.

1. April: Auflösung der militärischen Strukturen der Warschauer Vertragsorganisation.

6./7. Juni: Die Minister des Nordatlantikrates erklären bei ihrer Tagung in Kopenhagen im Abschlußkommuniqué: „Unsere Sicherheit ist mit der aller anderen europäischen Staaten untrennbar verknüpft. Die Festigung und Erhaltung demokratischer Gesellschaften auf dem gesamten Kontinent (...) sind daher von unmittelbarem und konkretem Interesse für uns. (...) Unsere gemeinsame Sicherheit kann am besten durch die Weiterentwicklung eines Geflechts ineinandergreifender Institutionen und Beziehungen gesichert werden, die eine umfassende Architektur bilden, deren wesentliche Elemente das Bündnis, der europäische Integrationsprozeß und die KSZE sind. Die sich herausbildenden Strukturen regionaler Zusammenarbeit werden auch wichtig sein. Im Einklang mit dem ausschließlich defensiven Charakter des Bündnisses werden wir weder einseitige Vorteile aus der gewandelten Lage in Europa zu ziehen suchen noch die legitimen Interessen irgendeines Staates gefährden. (...) Wir wünschen kein Land zu isolieren“.

3. Juli: Polens Präsident Walesa besucht die NATO in Brüssel und bekundet den polnischen Wunsch nach Annäherung und enger Zusammenarbeit mit der NATO.

7./8. November: Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit der Staats- und Regierungschefs bei der Tagung des Nordatlantikrates: „Als treibende Kraft des Wandels, Quelle der Stabilität und unverzichtbarer Garant der Sicherheit ihrer Mitglieder wird unsere Allianz auch künftig eine Schlüsselrolle beim Aufbau einer neuen, dauerhaften Friedensordnung in Europa spielen.“ Einladung an die Außenminister Bulgariens, der drei baltischen Staaten, Polens, Rumäniens, der CSFR, Ungarns und der Sowjetunion zu einem Treffen im Dezember in Brüssel, um eine gemeinsame Erklärung zu verabschieden und Modalitäten des weiteren Kooperationsprozesses zu bestimmen. Das neue strategische Konzept des Bündnisses wird auf dieser Tagung vereinbart: Die Bündnisstrategie ist nicht mehr auf einen groß angelegten, gleichzeitig an allen europäischen NATO-Fronten vorgetragenen Angriff ausgerichtet. „Wenn auch die Beziehungen zur Sowjetunion von Gegnerschaft frei und kooperativ sind, stellen das sowjetische Militärpotential und seine Aufwuchsfähigkeit, zusammen mit seiner nuklearen Dimension, immer noch den bedeutendsten Faktor dar, den das Bündnis bei der Wahrung des strategischen Gleichgewichts in Europa in Rechnung zu stellen hat. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat indessen das Risiko eines großen Konflikts in Europa erheblich verringert. Andererseits ist das Risiko gewachsen, daß ganz anders geartete Risiken entstehen, die rasch eskalieren könnten und eine schnelle Reaktion erforderten, auch wenn sie von eher geringerem Ausmaß wären.“ Die grundlegenden Aufgaben bestehen neben der Erhaltung der militärischen Fähigkeiten zur Kriegsverhütung und Verteidigung in der Krisenbewältigung, im Aufbau kooperativer Sicherheitsbeziehungen mit anderen Staaten, in der Rüstungskontrolle und Abrüstung.

25./26. November: Konferenz in Prag über die Zukunft der europäischen Sicherheit, die von der NATO und dem Gastgeberland gemeinsam ausgerichtet wird. Vaclav Havel unterbreitet den Vorschlag, ein System von Kollektivverträgen zu schaffen, das die NATO-Staaten, die neutralen und die osteuropäischen Länder inklusive der Sowjetunion, ohne die man sich die europäische Sicherheit nicht vorstellen könne, vereinen solle. NATO-Generalsekretär Wörner: Die neuen Demokratien müßten Teil einer gemeinsamen Sicherheitspolitik sein, die Sicherheit für alle biete. Dies sei eine der fundamentalsten Herausforderungen der Gegenwart. Die bloße Existenz der NATO Sorge bereits für mehr Sicherheit für Osteuropa, das Bündnis plane jedoch keine Ausdehnung nach Osten.

20. Dezember: Konstituierende Sitzung des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR), bestehend aus den Außenministern Belgiens, Kanadas, Dänemarks, Frankreichs, Deutschlands, Griechenlands, Islands, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Norwegens, Portugals, Spaniens, der Türkei, dem Vereinigten Königreich, den Vereinigten Staaten, und den Außenministern Bulgariens, der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, Estlands, Ungarns, Lettlands, Litauens, Polens und Rumäniens sowie den Repräsentanten der Sowjetunion.

10. März: Beim außerordentlichen Treffen des NAKR wird ein Arbeitsplan verabschiedet und über Modalitäten der Aufnahme weiterer Mitglieder beraten; Kasachstan wird neues Mitglied.

4./5. Juni: Beim Ministertreffen des Nordatlantikkrates in Oslo wurde beschlossen, man sei „bereit, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren, friedenserhaltende Aktivitäten unter der Verantwortung der KSZE einschließlich der Bereitstellung von Ressourcen und Fachwissen des Bündnisses zu unterstützen.“ Im Anschluß trifft sich der NAKR in Oslo; Albanien und Georgien werden neue Mitglieder.

18. Dezember: Im Anschluß an das Ministertreffen des Nordatlantikkrates Treffen des NAKR; die Nachfolgestaaten der CSFR, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik werden mit Inkrafttreten ihrer staatlichen Trennung zum 1.1.1993 Mitglieder des NAKR.

1993

20./21. Oktober: Bei der Tagung der NATO-Verteidigungsminister in Travemünde spricht man sich prinzipiell für die Öffnung der NATO nach Osten aus. US-Verteidigungsminister Aspin schlägt vor, interessierten osteuropäischen Staaten Verträge über eine Partnerschaft für den Frieden (PfP) sowie engere militärische Zusammenarbeit anzubieten.

2. Dezember: Die NATO-Außenminister verständigen sich im Vorfeld des nächsten Gipfeltreffens auf die Formel, man sei „im Prinzip“ zur Aufnahme neuer Mitglieder bereit.

1994

10./11. Januar: Bei der Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikkrates in Brüssel erfolgt die Einladung zum Programm PfP. Im Kommuniqué heißt es: „Wir erwarten und würden es begrüßen, wenn eine NATO-Erweiterung demokratische Staaten im Osten von uns erfassen würde, als Teil eines evolutionären Prozesses“. Außerdem wird das CJTF-Konzept gebilligt.

1. Dezember: Bei der Ministertagung des Nordatlantikkrates in Brüssel wird die Einleitung eines Prüfungsprozesses durch eine Studie des Ständigen Rates beschlossen, „um das Wie der NATO-Erweiterung, die Prinzipien, die diesen Prozeß leiten sollen, und die Auswirkungen der Mitgliedschaft festzustellen.“ Laut Kommuniqué war man sich einig, daß es noch verfrüht sei, über den Zeitrahmen einer Erweiterung zu sprechen.

1995

September: Die NATO legt die *Study on NATO Enlargement* vor. Darin werden die Ziele und Prinzipien der NATO-Erweiterung, der politische und strategische Kontext sowie Beitrittsvoraussetzungen und Erwartungen an die neuen Mitglieder dargelegt. Die Studie enthält jedoch keine Spezifizierung hinsichtlich der Beitrittskriterien, der Auswahl neuer Mitglieder oder des Zeithorizontes der Erweiterung.

5. Dezember: Beim Treffen des Nordatlantikkrates in Brüssel auf Ministerebene wird der Fortschritt durch die NATO-Erweiterungsstudie begrüßt. Im Abschlußkommuniqué heißt es, der Erweiterungsprozeß werde im Jahr 1996 aus drei Elementen bestehen: Mit denjenigen PfP-Partnern, die dies wünschen, werde ein intensiver, bilateraler Dialog auf Grundlage der Erweiterungsstudie geführt; im Rahmen der PfP würden die Verbindungen mit den Partnern vertieft und gestärkt, was für einige Länder die Möglichkeit, der NATO beizutreten, erleichtern werde; die Allianz werde prüfen, welche Anpassungen und Maßnahmen notwendig seien, um bei einer Erweiterung die Effektivität des Bündnisses zu gewährleisten.

1996

6. Juni: Bei der Ministertagung des Nordatlantikkrates in Berlin wird der Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI), u.a. die Möglichkeit von WEU-Operationen im Rahmen der NATO-Infrastruktur, sowie das Konzept der CJTF verabschiedet. Im Abschlußkommuniqué heißt es: „Wir bekräftigten unser Engagement zur Öffnung der Allianz für

neue Mitglieder“. Die Erweiterung sei gegen kein Land gerichtet. Man reiche Rußland erneut die Hand zur Freundschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit.

18. Dezember: Beim Treffen des Nordatlantikrates auf der Ebene der Verteidigungsminister in Brüssel heißt es im Abschlußkommuniqué, man begrüße die Aussicht, daß auf dem kommenden Treffen der Staats- und Regierungschefs in Madrid ein Land oder mehrere Länder zu Beitrittsverhandlungen eingeladen werden, während die Allianz weiterhin für neue Mitglieder offen bleibe.

1997

27. Mai: Die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten und der russische Präsident Jelzin unterzeichnen die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation in Paris.

30. Mai: Im portugiesischen Sintra beschließen der NAKR und die PfP-Teilnehmerstaaten die Gründung des Euroatlantischen Partnerschaftsrates (EAPC).

8./9. Juli: Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten, bei dem die Einladung zu Beitrittsgesprächen an Polen, die Tschechische Republik und Ungarn ergeht. Unterzeichnung der Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine.

16. Dezember: Unterzeichnung der Beitrittsprotokolle zum Washingtoner Vertrag mit Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn in Brüssel.

1998

Januar: Unterzeichnung der amerikanisch-baltischen Charta. Sie enthält keinerlei Festlegungen hinsichtlich einer NATO-Aufnahme der baltischen Staaten.

28. Mai: Auf dem Ministertreffen des Nordatlantikrates wird bekräftigt, daß die Tür zur NATO-Mitgliedschaft nach Artikel 10 des Nordatlantikvertrags und nach Maßgabe von Absatz 8 der Madrider Gipfelerklärung weiter offenbleibt. Man werde einen intensivierten Dialoge aktiv mit denjenigen Nationen fortführen, die die NATO-Mitgliedschaft anstreben oder sonst den Wunsch hegen, einen Dialog über Fragen der Mitgliedschaft zu führen. Man habe einen Bericht über die Durchführung dieses Dialogs seit dem letzten Treffen entgegengenommen. Gemäß der Weisung der Staats- und Regierungschefs auf dem Madrider Gipfeltreffen werde man diesen Prozeß weiterhin ständig überprüfen.

11. Juni: Auf der Tagung des Nordatlantikrates auf Verteidigungsministerebene werden Fortschritte bei der Vorbereitung der drei eingeladenen Staaten auf ihre künftigen Verantwortlichkeiten und militärischen Aufgaben festgestellt. So seien insbesondere anspruchsvolle, jedoch realisierbare Streitkräftezielvorgaben innerhalb des NATO-Verteidigungsplanungssystems mit Erfolg entwickelt worden, um die drei Beitrittskandidaten bei der nationalen Planung zur weiteren Vorbereitung ihrer Streitkräfte auf die Mitgliedschaft im Bündnis realistisch und wirksam zu unterstützen. Diese Streitkräftezielvorgaben behandeln prioritäre militärische Erfordernisse des Bündnisses, die die Leistungsfähigkeit einer erweiterten Allianz sicherstellen sollen. Man bekräftigt die Bedeutung der Nutzung von PfP-Mitteln und -Mechanismen bei der Vorbereitung der drei Beitrittskandidaten auf ihre Mitgliedschaft durch kollektive, aber auch bilaterale Anstrengungen der Bündnispartner.

17. Dezember: Der Nordatlantikrat auf Verteidigungsministerebene begrüßt die Ratifizierung der Beitrittsprotokolle Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns durch alle Parlamente der Bündnisstaaten. Sie bekräftigen erneut, daß die Tür zur NATO-Mitgliedschaft nach Artikel 10 des Nordatlantikvertrages und gemäß Ziffer 8 der Erklärung von Madrid weiter offensteht. Man habe einen Bericht über den intensivierten Dialog zu Fragen der Mitgliedschaft erörtert. Der Ständige Rat werde für das Gipfeltreffen in Washington ein umfassendes Maßnahmenpaket entwickeln, das den

Erweiterungsprozeß fortführt, das Eintreten für die Politik der offenen Tür praktisch umsetzt und die Bereitschaft der NATO unterstreicht, Beitrittsaspiranten bei der Erfüllung von NATO-Standards zu unterstützen.

1999

9. Februar: Das ungarische Parlament ratifiziert das Beitrittsprotokoll zur NATO.

17. Februar: Der polnische Sejm und Senat stimmen mit überwältigender Mehrheit für das Beitrittsprotokoll zur NATO.

26. Februar: der polnische Präsident Kwasniewski und der tschechische Präsident Havel unterzeichnen die Beitrittsprotokolle zur NATO gleichzeitig und vom Fernsehen übertragen.

12. März: Die drei Beitrittsaspiranten übergeben ihre Beitrittsprotokolle bei einer Zeremonie im US-amerikanischen Independence, Missouri, in der Harry S. Truman Bibliothek. Damit treten sie offiziell als Mitglieder der Allianz bei.

Über die Autorin

Fouzieh Melanie Alamir, Jahrgang 1966, Diplom-Politologin. Seit 1997 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr Hamburg. Studium der Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. 1995 Empirische Forschungen im Rahmen eines Projektes der Kommission zur Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern (KSPW). Forschungsschwerpunkte: NATO, Fragen europäischer Sicherheit, deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, postkommunistische Transformationsprozesse. Lehrtätigkeit, Vorträge und Publikationen in diesen Themengebieten.