

Die Ost-Erweiterung der NATO - Weg zur Einheit oder zur neuen Spaltung Europas?

Meyer, Berthold

Postprint / Postprint

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, B. (1995). *Die Ost-Erweiterung der NATO - Weg zur Einheit oder zur neuen Spaltung Europas?* (HSFK-Report, 5/1995). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79736-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report 5/1995

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

D473.510



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Berthold Meyer

**Die Ost-Erweiterung der NATO –
Weg zur Einheit oder zur
neuen Spaltung Europas?**

HSFK-Report 5/1995

Frankfurt am Main



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Berthold Meyer

**Die Ost-Erweiterung der NATO –
Weg zur Einheit oder zur
neuen Spaltung Europas?**

HSFK-Report 5/1995
April 1995

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (069) 959104-0

Telefax (069) 558481

ISBN 3-928965-55-7

DM 12,00

Zusammenfassung

Die NATO versucht seit der Einladung der ehemaligen Mitglieder des Warschauer Paktes in den NATO-Kooperationsrat (NAKR) im Dezember 1991, die Annäherungswünsche dieser Staaten zu befriedigen und sie gleichzeitig auf Abstand zu halten. Doch die mittel- und osteuropäischen (MOE-) Staaten lassen sich nicht in ihrem Wunsch beirren, so schnell wie möglich NATO-Vollmitglieder zu werden. Dies zeigt auch das vom NATO-Gipfel im Januar 1994 verabschiedete Programm "Partnerschaft für den Frieden" (*partnership for peace*, PFP). Darin wurden alle nicht zur NATO gehörenden KSZE-Teilnehmerstaaten eingeladen, mit der NATO bilaterale Partnerschaftsverträge abzuschließen, in denen es insbesondere um eine militärische Kooperation zur Vorbereitung von Blauhelm-Einsätzen geht. Die Verträge sollten die Möglichkeit einer künftigen Mitgliedschaft offenhalten, jedoch nicht präjudizieren und vor allem nicht terminieren.

Rußland forderte einen Vertrag, der sich von denen kleinerer Partner substantiell unterscheiden sollte. Es wollte ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht bei Entscheidungen der NATO erhalten. Nach längeren Verhandlungen, in denen die NATO der russischen Regierung klarmachen konnte, daß sie kein Veto-Recht über die Aufnahme neuer Mitglieder hat, unterschrieb diese am 22. Juni 1994 das Rahmendokument. Als das individuelle PFP-Programm am 1. Dezember 1994 in Brüssel unterzeichnet werden sollte, verweigerte der russische Außenminister demonstrativ die Unterschrift. Ausschlaggebend hierfür war die Ankündigung des NATO-Rats, im Laufe des Jahres 1995 Studien über das Wie und Warum einer Ost-Erweiterung anzufertigen, wobei an eine Aufnahme Rußlands nicht gedacht ist.

Seither ist die Diskussion um die Frage, ob ein solcher Schritt zur Einheit oder zu einer neuen Spaltung Europas beiträgt, neu entbrannt. Beide Positionen finden sich sowohl innerhalb wie außerhalb des Bündnisses, wobei die stärksten Befürworter einer Ost-Erweiterung zweifellos die Regierungen der mittel- und osteuropäischen Staaten sind. Der gewichtigste Gegner ist die russische Regierung; aber auch die Reformkräfte, die inzwischen auf Distanz zu Jelzin gegangen sind, fürchten eine Isolation Rußlands. Innerhalb der NATO wollen die einen das Bündnis davor bewahren, Aufgaben zu schultern, mit denen es überfordert wäre, während die anderen eher eine historische Verpflichtung darin sehen, die Tore für neue Mitglieder offen zu halten, die den Rückhalt der Allianz suchen. Für beide Auffassungen gibt es durchaus Gründe, die ein einfaches Ja oder Nein zur Ost-Erweiterung verbieten. Es müssen daher vor allem die Folgen einer so oder so ausfallenden Entscheidung für die Sicherheit Europas bedacht werden, damit nicht genau das Gegenteil dessen eintritt, was man erreichen will.

1. Unter den Argumenten, die grundsätzlich für eine NATO-Ost-Erweiterung angeführt werden, kann am wenigsten gegen den Hinweis auf die prinzipielle Offenheit des Bündnisses für weitere Mitglieder nach Art. 10 des NATO-Vertrages eingewandt werden. Die Frage ist allerdings, ob die Beitrittskandidaten den dort genannten Kriterien auch entsprechen, in der Lage zu sein, die Grundsätze dieses Vertrages zu

fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen. Hierzu lassen sich überzeugende Argumente anführen, die zumindest gegen eine *schnelle* Aufnahme aller oder auch nur einzelner Staaten aus Mittel- und Osteuropa sprechen:

- Das Bündnis selbst könnte einen Zuwachs um eine große Zahl von Mitgliedern nicht verkraften, weil eine nach dem Konsensprinzip entscheidende Organisation mit zunehmender Größe schwerfälliger, wenn nicht gar handlungsunfähig würde. Es könnte dann weder für die alten noch für die neu hinzugekommenen Mitglieder den Sicherheitszugewinn gewährleisten, den sie sich vom Beitritt versprechen.
 - Demgegenüber würde eine schrittweise Aufnahme eines Teils der Beitrittsinteressierten zwar vielleicht die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Bündnisses nicht so sehr beeinträchtigen, dafür aber die Unsicherheit der noch nicht aufgenommenen Länder vergrößern. Die jungen Demokratien würden destabilisiert, was sich auf die gesamte Region negativ auswirken könnte, zumal die noch nicht aufgenommenen befürchten müßten, für längere Zeit oder auf Dauer in die Rolle einer Pufferzone zwischen der NATO und der ehemaligen Sowjetunion zu geraten.
 - Der Gefahr einer sich in diesem Szenario abzeichnenden neuen Spaltung Europas könnte im Prinzip nur dadurch begegnet werden, daß Rußland selbst ebenfalls aufgenommen würde. Doch damit würde das Bündnis überfordert, zumal es zugleich seinen Hauptcharakterzug als kollektives Verteidigungssystem verlieren würde.
2. Damit wird auch ein anderes prinzipiell richtiges Argument zugunsten einer Ost-Erweiterung entkräftet: Gerade weil das Bedürfnis von Staaten, gegenüber den Unwägbarkeiten in Rußland Schutz zu suchen, ernst genommen werden muß, darf dies weder die Lage in Rußland weiter destabilisieren und dort Kräfte fördern, die eine möglichst weitgehende Wiederherstellung der UdSSR anstreben oder weiterreichende expansionistische Ziele verfolgen, noch die Glaubwürdigkeit der NATO als Abschreckungssystem unterhöheln.
 3. Zweifellos ist es nach den Prinzipien der KSZE-Schlußakte das souveräne Recht von Staaten, Bündnissen beizutreten. Drittstaaten könnten dagegen kein Vetorecht in Anspruch nehmen. Doch was nutzt es einem Kandidaten, wenn er zwar aufgenommen wird, aber im Notfall nicht den Schutz erlangt, den er erhalten wollte? Nicht zuletzt die Uneinigkeit der Allianz auf dem Balkan unterstreicht die Bedenken, daß gewichtige NATO-Staaten dann, wenn sie die Sicherheitsgarantie militärisch einlösen müßten, dazu nicht bereit oder in der Lage sind.
 4. Weiter heißt es, der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur NATO stabilisiere die noch immer gefährdeten Demokratisierungsprozesse in diesen Staaten. Abgesehen davon, daß dies wahrscheinlich nur dann so wäre, wenn alle gleichzeitig aufgenommen würden, dürfte ihr Überleben weniger durch militärische Aktionen

Rußlands gefährdet sein als durch Bedrohungen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art, denen mit einer konsequenten Wirtschafts- und Demokratisierungshilfe besser begegnet werden kann.

5. Die Hoffnung, durch eine NATO-Mitgliedschaft werde die mögliche Bereitschaft einzelner Beitrittskandidaten gedämpft, Konflikte untereinander oder innerhalb einiger dieser Länder gewaltsam auszutragen, ist nur teilweise begründet. Zwar kann die Mitgliedschaft zwischenstaatliche Konflikte abmildern - wie das Beispiel Griechenland-Türkei belegt -, aber sie verschafft der Allianz keine Einflußmöglichkeiten auf interne Auseinandersetzungen, etwa Minderheitenkonflikte, wie dies am Fall des Umgangs der Türkei mit den Kurden zu beobachten ist.
6. Das Argument, die Anforderungen für eine NATO-Mitgliedschaft ließen sich schneller und leichter realisieren als jene, die im EU-Vertrag für die Integration neuer Mitglieder enthalten sind, ist nicht von der Hand zu weisen, solange die EU bisher von ihren Beitrittskandidaten ein höheres Maß an Integrationsfähigkeit verlangt als es den differenzierenden Sonderregelungen des Vertragswerks von Maastricht für einige alte Mitglieder entspricht. Mehr Flexibilität für EU-Neuaufnahmen wäre daher notwendig. Davon abgesehen haben die NATO-Verteidigungsminister bei ihrer Herbsttagung 1994 Kriterien für die volle Integration aufgestellt, die von den beitragswilligen Staaten nur dann relativ kurzfristig erfüllt werden könnten, wenn sie von den alten Mitgliedern der NATO (mit-)finanziert würden. Diese würden dadurch in einer Situation belastet, in der es keine aktuelle Notwendigkeit für derartige Zusatzausgaben gibt.
7. Merkwürdigerweise scheint eines der wichtigsten Argumente gegen eine Ost-Erweiterung bei deren Befürwortern keine Rolle zu spielen: Eine NATO-Erweiterung würde die Grundlagen für die Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge (KSE I und KSE IA) unterhöhlen. Rußland könnte eine Verschiebung der NATO-Grenze bis zur GUS plausibel für eine Aufkündigung der Verträge benutzen, um seinen Bedürfnissen, in der Kaukasusregion weiter aufzurüsten, nachzukommen. Darüber hinaus könnte es zu einer Rückkehr zum alten Gleichgewichtsdenken kommen, bei der entweder vor Neuverhandlungen oder parallel zu ihnen kräftig aufgerüstet würde, wodurch sich die neue Spaltung zwangsläufig vertiefen müßte.
8. Schließlich schwächt eine voreilige NATO-Erweiterung ohne Not die Chancen der OSZE, zu einer übergreifenden Sicherheitsorganisation in Europa zu werden. Es sollte deshalb erst einmal versucht werden, die Funktionsfähigkeit der OSZE zu fördern.

Auch wenn nicht alle Argumente, die generell gegen eine Erweiterung vorgetragen werden, gleich schwerwiegend sind, so hat der Gesichtspunkt, eine neue Spaltung Europas möglichst zu vermeiden, sicherheitspolitisch ein großes Gewicht. Das spricht zumindest für ein behutsames - und dies heißt nicht auf einzelne Länder bezogen schrittweises, sondern insgesamt langsames - Vorgehen und dafür, Maßnahmen vorzuziehen, durch die sich die Beziehungen zwischen dem "alten" Westen und dem gesamten "neuen" Osten stabilisieren lassen:

1. *Die Europäische Union ist schrittweise zu erweitern und zu vertiefen:* Priorität sollte die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten haben, allerdings wenigstens bis auf weiteres ohne Mitglieder der GUS einzubeziehen. Die Integration muß stufenweise erfolgen, d.h. die Neuaufnahme weiterer Mitglieder sollte nicht davon abhängig gemacht werden, daß sie zum Zeitpunkt des Beitritts schon in der Lage sind, den von den bisherigen Mitgliedern dann erreichten Grad der Integration voll mitzutragen.
2. *Die sicherheitspolitische Ankopplung durch die WEU sollte Vorrang haben:* Mit dem Status der assoziierten Partnerschaft ist die WEU im Mai 1994 schon weitergegangen als die NATO mit ihrer PFP. Da die meisten WEU-Mitglieder zugleich militärisch in die NATO integriert sind, könnten über die EU-Mitgliedschaft neue WEU-Mitglieder auf eine "weiche" Weise an die Abschreckungs- und Verteidigungskapazitäten der NATO angekoppelt werden, ohne daß dies von Rußland als eine Bedrohung angesehen zu werden brauchte.
3. *Über die Partnerschaft für den Frieden ist die OSZE zu stärken:* Die PFP-Programme sollten dahingehend ausgestaltet werden, daß die OSZE jene Glaubwürdigkeit zurückgewinnt, die die KSZE insbesondere bei den mittel- und osteuropäischen Staaten seit 1991 verloren hat. Dazu müßten ihre Mitgliedstaaten bereit sein, ihr die Aufgaben, die ihr aufgrund der bisherigen Dokumente zukommen, auch zu überlassen und sich an ihnen aktiv zu beteiligen. Es sollte darüber hinaus versucht werden, das im Helsinki-Dokument von 1992 ansatzweise enthaltene System kollektiver Sicherheit weiter auszubauen. Alles was getan wird, um die OSZE in den Feldern der Sicherheitspolitik funktionsfähig werden zu lassen, in denen ihr aufgrund der bisherigen Dokumente Aufgaben zugewiesen wurden, dient direkt oder indirekt dazu, russische Sorgen vor einer Isolation abzubauen.
4. *Die Partnerschaftsbeziehungen zur Russischen Föderation müssen verstärkt werden:* Die Diskrepanz zwischen der Tatsache, daß Rußland nach dem Selbstverständnis einer großen Zahl seiner Politiker ein europäischer Staat ist oder werden soll, und der organisatorischen Unmöglichkeit, es in eine der bestehenden Institutionen EU/WEU oder NATO zu integrieren, selbst wenn Rußland sich zu einer funktionsfähigen Demokratie entwickeln sollte, ist unauflösbar. Deshalb sind vielfältige Anstrengungen nötig, um zu verhindern, daß Rußland und das multinational ver-schränkte Europa sich erneut entfremden. Hierbei können die von der EU wie der NATO mit Rußland gegenwärtig vorbereiteten Sonderabkommen zur wirtschaftlichen, politischen und insbesondere Sicherheitspartnerschaft wichtige Schritte sein, um den Aufbau stabiler gutnachbarlicher Beziehungen zu fördern. Vorhandene Kooperationsstränge sollten darüber hinaus verstärkt und neue geknüpft werden, um sich gemeinsam darum zu bemühen, die OSZE zu einem regionalen kollektiven Sicherheitssystem fortzuentwickeln. Dabei sollte das russische Interesse an Kooperation und einer Stärkung seiner Wirtschaft als Hebel dazu benutzt werden, den Eliten des Landes deutlich zu machen, daß wirtschaftlicher Aufbau und politische Stabilität engstens damit verbunden sind, demokratischer Partizipation und Entscheidungsmöglichkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip Raum zu lassen.

Auch wenn es richtig ist und von niemandem gewollt wird, daß Rußland ein "droit de regard" in bezug auf die Erweiterung westlicher Organisationen erhält, so wäre es möglich und nützlich, zur Vermeidung einer neuerlichen Ost-West-Abschottung seitens der NATO und der mittel- und osteuropäischen Staaten mit Rußland eine Art "gentlemen agreement" darüber zu treffen, daß der Erweiterung der EU/WEU und dem Ausbau der OSZE für einen absehbaren und terminierten Zeitraum eindeutig Priorität zukommt. Dabei sollte geklärt werden, daß Rußland selbst durch kooperatives Verhalten darauf Einfluß nehmen kann, wie eng sich das künftige Verhältnis der NATO zu den Staaten Mittel- und Osteuropas gestaltet. Ein weiterer Bestandteil des Agreements sollte sein, die nächsten Jahre gemeinsam dazu zu nutzen, um nach einer termingerechten Abwicklung der Maßnahmen des KSE-Vertrages auch den KSE IA-Vertrag zu verwirklichen und gegebenenfalls zu weiteren Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen zu gelangen.

Die EU/WEU bzw. ihre Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus mit Rußland vereinbaren, daß es aufgrund der schon mit der Aufnahme Finnlands entstandenen unmittelbaren Nachbarschaft zwischen der EU/WEU und Rußland, aber auch durch eventuelle Ost-Erweiterungen keine Gebietsansprüche zwischen der sich vertiefenden Europäischen Union und Rußland geben wird bzw. daß Probleme der Grenzziehung ausschließlich auf dem Verhandlungswege gelöst werden. Darin könnte auch sichergestellt werden, daß vor einem eventuellen Überwechseln von GUS-Staaten in die EU/WEU ein wechselseitiges Einverständnis darüber zu erzielen ist. Schließlich sollte es im Interesse aller Beteiligten sein, im Rahmen der OSZE zu einem *völkerrechtlich verbindlichen Vertrag* über die Unverletzlichkeit von Grenzen und die ausschließlich auf friedliche Mittel und Verträge begrenzte Veränderung von Grenzen zu gelangen.



Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Das Drängen der MOE-Staaten zum Westen	3
2.1	Die Visegrad-Staaten sowie Rumänien und Bulgarien	3
2.2	Die Balkanstaaten	9
2.3	Die baltischen Staaten	10
3.	Die Angst des Ostens vor der Isolierung	12
3.1	Die europäischen GUS-Staaten außer Rußland	12
3.2	Die Russische Föderation	13
	<i>Die Interessensphäre des "Nahen Auslands"</i>	14
	<i>Die "Gefahr" der Ost-Erweiterung und das Verhältnis zum Westen</i>	16
4.	Das Zögern des Westens	19
4.1	Die "double bind"-Politik und ihre Folgen	19
4.2	Die Interessendivergenzen innerhalb des Westens	21
	<i>"Atlantiker" versus "Europäer"</i>	22
	<i>Die Bundesregierung: in der Prioritätensetzung uneinig</i>	24
	<i>Das französisch-deutsche Tandem: aus dem Tritt geraten</i>	25
	<i>Die Bosnien-Krise der NATO</i>	28
5.	Die "Partnerschaft für den Frieden" und die Schwierigkeiten Rußlands mit der NATO-Ost-Erweiterung	30
5.1	Zum Stand des PFP-Programms - ein Jahr danach	30
5.2	Das Verhalten Rußlands zum Partnerschaftsprogramm und die Wende der USA zur Ost-Erweiterung	33
5.3	Die Herbsttagungen der NATO vom Dezember 1994	36
5.4	Hintergründe für die Wende in der Ostpolitik der NATO	39
5.5	Ansätze zur Schadensbegrenzung	40

6.	Plädoyer für einen breiter gefächerten Ansatz	43
6.1	Zum Pro und Contra einer Ost-Erweiterung der NATO	44
6.2	Schlußfolgerungen und Empfehlungen	47
	<i>Schrittweise Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union</i>	48
	<i>Sicherheitspolitische Ankopplung durch die Westeuropäische Union</i>	49
	<i>Zurichtung der PFP-Programme auf die OSZE-Bedürfnisse</i>	49
	<i>Besondere Partnerschaftsbeziehungen zur Russischen Föderation</i>	50
	<i>Zur Rolle Deutschlands in diesem Prozeß</i>	51

1. Einleitung*

Der NATO scheint es bei ihren Bemühungen um ein neues Verhältnis zu ihren östlichen Nachbarstaaten ähnlich wie dem Hasen mit dem Igel zu gehen. Was immer sich die Allianz seit der Einladung der ehemaligen Mitglieder des Warschauer Paktes in den NATO-Kooperationsrat (NAKR) im Dezember 1991 einfallen ließ, um die Annäherungswünsche dieser Staaten zu befriedigen und sie gleichzeitig auf Abstand zu halten, es reichte nicht aus, um den fortlaufenden Veränderungen im ehemals festgefügt "Ostblock" gerecht zu werden. Bezeichnend dafür war die Szene, als bei der feierlichen Gründung des NAKR der damalige sowjetische Außenminister Schewardnadse den Saal verlassen mußte, weil sich gerade in diesem Moment sein Land auflöste. Wenige Monate später wurden dann sämtliche Nachfolgestaaten der UdSSR in den NAKR aufgenommen.

Schon bald genügte vielen NAKR-Partnern der Platz am Kooperationstisch nicht mehr. Insbesondere die mittel- und osteuropäischen (MOE-) Staaten ließen sich weder hierdurch, noch durch die Schaffung des Konsultationsforums der WEU im Juni 1992 in ihrem Wunsch beirren, so schnell wie möglich NATO-Vollmitglieder zu werden. Aber zu einem solchen Schritt mochten sich die NATO-Minister im Herbst 1993 nicht entschließen. Nicht ohne Grund fürchteten sie, hierdurch in verschiedene Grenz- und interethnische Konflikte hineingezogen zu werden. Außerdem wollten sie den Feinden der Reformen in Rußland durch die NATO-Ausdehnung keine Wahlkampfmunition liefern. Die NATO-Diplomaten erfanden deshalb das Programm "Partnerschaft für den Frieden" (*partnership for peace*, PFP), das der NATO-Gipfel am 10. und 11. Januar 1994 verabschiedete.

Im Rahmen dieses Programms wurden alle nicht zur NATO gehörenden KSZE-Teilnehmerstaaten eingeladen, mit der NATO bilaterale Partnerschaftsverträge abzuschließen. Sie sollten die Möglichkeit einer künftigen Mitgliedschaft offenhalten, jedoch nicht präjudizieren und vor allem nicht terminieren. So sahen denn etliche der zur Partnerschaft eingeladenen Staaten von Anfang an in den Abkommen bestenfalls Zwischenlösungen für ihre Sicherheitsbedürfnisse. Allerdings geriet die Ost-Erweiterung im Herbst 1994 weniger durch die in die Allianz drängenden MOE-Staaten wieder auf die NATO-Tagesordnung, als vielmehr durch die amerikanische Regierung, die bis dahin eher zu denjenigen gehört hatte, die den Prozeß verlangsamen wollten.

Wenig später sank mit den russischen Bomben auf Grosny nicht nur die tschetschenische Hauptstadt in Trümmer, vielmehr wurden auch die Hoffnungen derer zerstört, die mit den 1994 vereinbarten PFP-Abkommen das Begehren der MOE-Staaten nach einer NATO-Vollmitgliedschaft für einige Jahre ruhig stellen wollten. Zwar kam es Anfang 1995 vor dem Horizont der brutalen Vorgehensweise des russischen Militärs gegen die tschetschenische Zivilbevölkerung noch nicht zu neuerlichem und ungleich stürmischerem Klopfen an der

* Ich danke Ulrich Arnsward, Kerstin Dahmer, Sylvia Meier, Harald Müller, Peter Schlotter, Bruno Schoch, Hans-Joachim Spanger und Rudolf Witzel für wertvolle Hinweise und anregende Gespräche bei der Vorbereitung dieses Reports, dessen Inhalt ich freilich allein zu verantworten habe.

NATO-Tür. Doch dürfte dies nicht zuletzt an der abwartenden bis abwiegelnden Haltung der Regierungen führender NATO-Staaten zum Tschetschenien-Krieg liegen, die in den ersten Wochen mit dem Hinweis, es handle sich um eine innere Angelegenheit Rußlands, die Menschenrechtsverletzungen lediglich bedauerten. Damit ließen sie nach ihrem kraftlosen Agieren im Bosnienkrieg ein weiteres Mal erkennen, daß sie ihre Allianz eigentlich nur zur kollektiven Verteidigung derer verstehen, die in ihr vereint sind, jedoch kaum als die so häufig beschworene demokratische Wertegemeinschaft, die auch nach außen mehr als nur verbal für den Schutz dieser Werte eintritt. Gerade dadurch könnte sich jedoch bei den Partnern im Wartesaal der Eindruck verstärken, daß sie ohne eine Vollmitgliedschaft keineswegs den Schutz erhoffen dürfen, den sie gegenüber dem wieder erstarkten Rußland zugesichert erhalten möchten.

Die NATO will im Laufe des Jahres 1995 über das Wie und Warum einer Ost-Erweiterung zu einem Beschluß kommen. Dabei wird sie auch eine Antwort auf die Frage finden müssen, ob einer oder mehrere solcher Schritte zur Einheit oder zu einer neuen Spaltung Europas beitragen. Diese Frage ist nach wie vor heftig umstritten, auch wenn sich die Befürworter wie die Gegner einer Ost-Erweiterung zumindest in ihren öffentlichen Statements darin einig sind, daß ein Wiederaufleben des Ost-West-Gegensatzes vermieden werden soll.

Beide Positionen finden sich sowohl innerhalb wie außerhalb des Bündnisses, wobei die stärksten Befürworter zweifellos die Regierungen der MOE-Staaten sind, die so schnell wie möglich Westbindungen eingehen wollen. Der gewichtigste Gegner ist die russische Regierung; aber auch die Reformkräfte, die inzwischen auf Distanz zu Jelzin und Kosyrew gegangen sind, fürchten eine Isolation Rußlands. Innerhalb der NATO verteilen sich die Argumente weniger nach Ländern als nach pragmatischen und moralischen Gesichtspunkten. Wollen die einen das Bündnis davor bewahren, Aufgaben zu schultern, mit denen es überfordert wäre, so sehen die anderen eher eine historische Verpflichtung darin, die Tore für neue Mitglieder offen zu halten, die den Rückhalt der Allianz suchen.

Für beide Positionen gibt es durchaus Gründe, die ein einfaches Ja oder Nein zur Ost-Erweiterung verbieten. Es müssen daher vor allem die Folgen einer so oder so ausfallenden Entscheidung für die Sicherheit Europas bedacht werden, damit nicht genau das Gegenteil dessen eintritt, was man erreichen oder verhindern will. Und es ist nach Wegen zu suchen, auf denen die Staaten aus der Zwickmühle, in die sie sich hineinmanövriert haben, wieder hinausgelangen können.

Im folgenden wird ausgehend von den Bemühungen der MOE-Staaten, Mitglieder von NATO und EU zu werden (Kap. 2), und dem Widerstreben Rußlands gegen das Heranrücken der NATO an seine Grenzen (Kap. 3) der Frage nachgegangen, inwieweit paradoxe Signale und Interessendivergenzen des Westens nach 1989 einige der Probleme erst geschaffen haben, deren Lösung heute so schwer fällt (Kap. 4). Danach wird näher auf die Veränderungen seit dem Wiedererstarken Rußlands im Zusammenhang mit der PFP und den Beschlüssen der Herbsttagungen der NATO-Gremien von 1994 eingegangen sowie auf die ersten Bemühungen zur Schadensbegrenzung (Kap. 5). Schließlich soll ein Verfahren vorgeschlagen werden, mit dem es gelingen könnte, durch ein neuinstrumentiertes Zusammenspiel der verschiedenen europäischen Organisationen und Institutionen eine neue Spaltung Europas zu verhindern (Kap. 6).

2. Das Drängen der MOE-Staaten zum Westen

Wenn man das Drängen mittel- und osteuropäischer Staaten nach Westen untersucht, so sind nicht nur deren sicherheitspolitische Interessen, sondern auch ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnisse nach einer Westintegration ins Blickfeld zu nehmen.

2.1. Die Visegrad-Staaten sowie Rumänien und Bulgarien

Betrachten wir zunächst diejenigen Länder, die am ehesten in der Lage wären, den westlichen Institutionen beizutreten. Dies sind die häufig als "Visegrad-Gruppe" bezeichneten Staaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn sowie Rumänien und Bulgarien, die inzwischen ebenfalls der Europäischen Union assoziiert sind.²

Die Visegrad-Staaten entschlossen sich im Februar 1991 "auf dem Weg zur europäischen Integration"³ zur Zusammenarbeit. Dabei vertraten sie von vornherein die Auffassung, rascher als andere in die Europäische Union und in die NATO aufgenommen werden zu können, "weil sie zum Westen gehören wollen, wieder gehören wollen", dem sie sich "im tieferen Wesen ihrer kulturgeschichtlichen Herkunft ... verbunden" sehen.⁴ Trotzdem bemühten sie sich Anfang der 90er Jahre zunächst einmal sowohl im sicherheitspolitischen Bereich wie mit der zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) um eine institutionalisierte Zusammenarbeit untereinander. Darüber hinaus gelang ihnen zu einem Zeitpunkt, als die Tschechoslowakei noch bestand (16.12.1991), mit den Assoziationsverträgen ein gemeinsamer Verhandlungsabschluß mit der EU. Danach erreichten sie auch noch gemeinsam deren schrittweise Verbesserung und eine Verkürzung der Umsetzungsfristen.⁵ Doch die Einheitlichkeit des Vorgehens ist inzwischen weitgehend durch die Überzeugung einzelner Regierungen überholt, die volle Mitgliedschaft in den westlichen Institutionen eher in Alleingängen erzielen zu können, als durch Rücksichtnahme auf die anderen, auch wenn es insbesondere von polnischer Seite immer wieder Bemühungen gibt, die Gruppe aufrecht zu erhalten.⁶

-
- 2 Vgl. Hans-Joachim Hoppe, Die Lage der mittel- und osteuropäischen Länder, in: Außenpolitik, Jg. 45, Nr. 2, 1994, S. 134-145.
 - 3 So der programmatische Bestandteil des Titels der auf der nordungarischen Burg Visegrad von den Präsidenten Havel und Walesa sowie vom Ministerpräsidenten Antall unterzeichneten Erklärung vom 15.2.1991 über die Zusammenarbeit ihrer Länder, mit der das damalige "Visegrader Dreieck" begründet wurde.
 - 4 Ludger Kühnhardt, Der Osten des Westens und die "russische Frage", in: Europa-Archiv, Folge 9/1994, S. 242.
 - 5 Vgl. Christian Meier, Ansätze zu einer Zusammenarbeit in der ostmitteleuropäischen Region, in: Außenpolitik, 45. Jg., Heft 3, 1994, S. 254-262.
 - 6 Vgl. Janusz Tycner, Quartett voller Mißklänge, in: DIE ZEIT v. 22.4.94, S. 8; Christoph Royen, Die "Visegrad"-Staatengruppe: Zu früh für einen Nachruf, in: Europa-Archiv, Folge 22/1994, S. 635-642; sowie Jeffrey Simon, Czechoslovakia's 'Velvet Divorce', Visegrad Cohesion, and European Faultlines, in: European Security, Vol. 3, No. 3 (Autumn 1994), pp. 482-500.

Tschechien scherte als erstes aus der Gruppierung aus.⁷ Dabei spielten sicherheitspolitische Gründe eine geringere Rolle als die Selbsteinschätzung, als das wirtschaftlich stärkste Land der Gruppe am ehesten in die Europäische Union integriert werden zu können. So äußerte sich ein tschechischer Diplomat: "Wir haben uns doch nicht von den Slowaken getrennt, damit jetzt die Polen bei uns die Bremser spielen."⁸ Folglich verstärkte sich auch der Westkurs nach der Trennung von der Slowakei. Die Regierung beabsichtigt, noch vor dem EU-Gipfel in Cannes im Juni 1995 ein Beitritts-gesuch einzureichen, und rechnet damit, daß schon auf dieser Konferenz über die konkreten Aufnahmebedingungen gesprochen werden kann.⁹

Von einer NATO-Mitgliedschaft verspricht sich Tschechien eine Sicherheitsgarantie der Vereinigten Staaten und damit auch eine Kontrolle des deutschen Nachbarn.¹⁰ Da jedoch 1968 nicht weniger vergessen ist als 1938, wird ein mögliches Wiederaufleben der imperialen Politik Rußlands als latente Bedrohung angesehen, obwohl Tschechien am weitesten von der GUS und ihren Krisenregionen entfernt ist. Aus dem Empfinden, in einem "strategischen Vakuum" zu leben, entwickelte es ein neues Verteidigungskonzept, das "ohne ausdrücklich einen bestimmten Gegner zu nennen, dem Erfordernis Rechnung (trägt), daß wir unser Land aus eigener Kraft verteidigen können müssen".¹¹

Die politische Situation in der *Slowakei* ist weniger stabil als in Tschechien. Der Umbruch in Osteuropa und die Auflösung der Tschechoslowakei haben die Wirtschaft in eine tiefe Rezession mit hoher Inflation, großem Haushaltsdefizit und einer bedrückenden Arbeitslosenquote geführt. Genau wie Tschechien wurde die Slowakei im September 1993 als assoziiertes Mitglied in die EU aufgenommen.¹² Wenig später mahnte der slowakische Außenminister, nun solle Westeuropa nicht zögern, die MOE-Staaten "auch in seine Sicherheitssysteme aufzunehmen", wobei er die Möglichkeit einer "assoziierte(n) Mitgliedschaft in NATO und WEU" andeutete.¹³ Man hofft in Bratislava, eine Zusammenarbeit mit der NATO und der EU/WEU könnte dem Land einen wirtschaftlichen Auftrieb verschaffen, weil dies unter potentiellen westlichen Investoren das Gefühl der Sicherheit verstärken würde.¹⁴ Eine nicht ganz untergeordnete Rolle dürfte bei den Bemühungen um NATO- und EU/WEU-Mitgliedschaft ebenfalls die Hoffnung spielen, für die seit der Auflösung des

7 Vgl. George Kolankiewics, Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Affairs (London), Vol. 70, No. 3, 1994, pp. 477-495.

8 Zit. nach FAZ vom 18.1.1994, S. 10.

9 Vgl. FAZ vom 27.2.1995, S. 13.

10 Vgl. FAZ vom 7.1.1994, S. 7.

11 Jaromir Navotny, Die Tschechische Republik: Ein aktiver Partner der NATO, in: NATO-Brief, Juni 1994, S. 12-15, hier S. 13.

12 Vgl. Europa-Archiv Folge 22/1994, S. D 642 ff.

13 Vgl. Rede des slowakischen Außenministers, Jozef Moravcik, im Royal Institute of International Affairs am 3. Dezember 1993 in London, in: Europa-Archiv, Folge 22/1994, S. 646.

14 Michal Kovac (Präsident der slowakischen Republik), Die Slowakei und die "Partnerschaft für den Frieden", in: NATO Brief, Februar 1994, S. 15-18, hier S. 16.

Warschauer Paktes weniger stark ausgelastete Rüstungsindustrie des Landes westliche Aufträge zu erhalten.

Die Slowakei grenzt an die Ukraine und fühlt sich somit stärker als Tschechien von deren gespanntem Verhältnis zu Rußland beeinträchtigt. Das Verhältnis zu Polen ist entspannt, anders als das zum südlichen Nachbarn Ungarn, das zum einen die Behandlung der in der Slowakei lebenden ungarischen Minderheit (11% der Gesamtbevölkerung) kritisiert und zum anderen gegen den Donaustaudamm bei Gabčíkovo massiv seine Einwände geltend gemacht hat. Es gibt jedoch beiderseitige Bemühungen, diese Konflikte zu entschärfen.

Polen hat sich seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes stets intensiv darum bemüht, in die EU als Vollmitglied aufgenommen zu werden, erreichte aber wie die anderen Visegrad-Staaten bisher nicht mehr als den Assoziierungsvertrag, der am 1. Februar 1994 in Kraft trat. Anfängliche Vorstellungen, das Land könne eine wirtschaftliche Brücke zwischen West und Ost sein, wurden nach dem Zusammenbruch der östlich von Polen liegenden Märkte erst einmal hinfällig. Inwieweit sie nach dem Abschluß des polnisch-russischen Vertrages über eine in den Westen führende Erdgasleitung vom Februar 1995 wiederbelebt werden, bleibt abzuwarten.

Schon gleich nach der Auflösung des Warschauer Paktes drängte Polen in die NATO, in der es sowohl einen Schutz vor Rußland als auch gegenüber Deutschland erblickt, deren beider Expansionismus über Jahrhunderte hinweg traumatische Erfahrungen im kollektiven Bewußtsein der Polen hinterlassen hat. Das Verhältnis zu Deutschland ist zugleich allerdings von der Hoffnung getragen, im westlichen Nachbarn einen Förderer für die Westbindungen auf den verschiedenen Ebenen zu haben, eine Rolle, die von der Bundesregierung auch wahrgenommen wird. Militärische Sorgen bereitet das russische Potential an seiner Nordgrenze, vor allem durch Überlegungen, das Gebiet um Kaliningrad zu einem "Verteidigungsraum" zu machen. Darüber hinaus gibt es Befürchtungen, durch mögliche Auseinandersetzungen zwischen der Ukraine und Rußland sowie durch innere Konflikte in Litauen in seiner Sicherheit beeinträchtigt zu werden. Schließlich würde mit einer Reintegration von Belarus in die Russische Föderation der Sicherheitsgewinn, der Polen aus der Auflösung der Sowjetunion ohne eigenes Zutun erwuchs, wieder schwinden. In diesem Zusammenhang ließen beim Bekanntwerden der neuen russischen Militärdoktrin die darin enthaltenen Vorstellungen zum "Nahen Ausland" die polnischen Alarmglocken erklingen. Angesichts all dieser Unwägbarkeiten bewertete man in Polen das Angebot der PFP als Zurückweichen vor Rußland und als Ausdruck einer neuen "Bipolarität" in der Weltpolitik und trat dem Vertrag insofern eher zähneknirschend bei.¹⁵

Polens Außenminister Olechowski fürchtete vor den westlichen Herbstkonferenzen 1994, sein Land werde in eine Grauzone der Unsicherheit geraten, wenn seine Aufnahme in die NATO und in die EU hinausgezögert werde. Auf keinen Fall dürfe man mit Moskau über den Beitritt zur NATO verhandeln, denn das sei Sache der souveränen Beitrittskandidaten

15 Krzysztof Miszcak, Die Sicherheitsperspektiven Ost-Mittel-Europas zwischen NATO und Rußland, in: Europäische Sicherheit, Heft 6/1994, S. 296.

und der NATO. Ohne den Russen ein Vetorecht einzuräumen, solle man ihnen klarmachen, daß damit keine neuen Spaltungen in Europa geschaffen würden.¹⁶

Ungarn strebt wie die anderen Visegrad-Staaten einen möglichst frühzeitigen Beitritt zur NATO und zur EU an, mit der das Assoziierungsabkommen 1992 in Kraft getreten ist. Dabei baut es vor allem auf deutsche Unterstützung.¹⁷ In seiner Sicherheit sieht es sich am wenigsten von einer Renaissance des großrussischen Nationalismus bedroht, vielmehr durch mögliche Konflikte mit der Slowakei, mit Rumänien und Serbien. In allen drei Ländern leben größere ungarische Minderheiten. Da jedoch auch die Ukraine ein Grenznachbar ist, gibt es Sorgen, innere Turbulenzen in der GUS könnten auf das eigene Land destabilisierend ausstrahlen. Eine Erweiterung der NATO trüge zur Festigung der neuen Demokratien in den MOE-Staaten bei und erschwerte ein Wiedererstarken der imperialen Ambitionen Rußlands. Hingegen würde es "zum Verdacht eines wieder aufgeteilten Europas wie nach 'Jalta' kommen, wenn es innerhalb einer absehbaren Zeit keine eindeutigen Garantien für die Möglichkeit zum Beitritt geben würde".¹⁸

Das ungarische Interesse, möglichst schnell in die NATO aufgenommen zu werden, ist aber auch eine Begleiterscheinung der Sorge, später als etwa Tschechien in der Lage zu sein, die Kriterien für eine Aufnahme in die EU zu erfüllen, so daß eine vorangehende NATO-Mitgliedschaft den späteren Eintritt in die EU erleichtern könnte.¹⁹ Nachdem die Bemühungen um einen schnellen Beitritt zur NATO im Herbst 1993 gescheitert waren, konzentrierte sich die Regierung verstärkt auf eine regionale Sicherheitskooperation. Dabei soll ein Netzwerk bi- und multilateraler Abkommen das unsichere Umfeld Ungarns stabilisieren. Dies entspricht auch dem Anliegen der Pariser Konferenz über einen Stabilitätspakt in Europa (s.u.). In diesem Kontext wurde mit der Slowakei ein Grundlagenvertrag ausgehandelt, während er mit Rumänien bis zur Pariser Nachfolgekonzferenz am 20. März 1995 nicht zustandekam.²⁰

Rumänien versteht sich als "mitteleuropäisches Land am Rande des Balkans"²¹. Es sucht in erster Linie aus wirtschaftlichen Gründen Anlehnung an den Westen. Die innenpolitische Lage des Landes ist äußerst instabil. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung über Inflation, Arbeitslosigkeit und sinkenden Lebensstandard ist groß. Am 1. Februar 1993 wurde mit der Europäischen Union ein Assoziierungsvertrag abgeschlossen.

16 dpa (Marsch/Warschau), zit. nach BPA Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland v. 29.11.1994, S. 4.

17 Zu diesem von allen politischen Parteien getragenen Konsens s. Lojos Keresztes, Die Sicherheitspolitik der neuen ungarischen Regierung, in: Europäische Sicherheit 2/95. S. 26.

18 Georg Nógrádi, Partnerschaft für den Frieden: Illusion und Ernüchterung, in: Europäische Sicherheit, Heft 5/1994, S. 243.

19 Vgl. István Szönyi, Hungary and NATO - What is at stake? in: Südosteuropa, 43. Jg., 9-10/1994, S. 566.

20 Vgl. FAZ vom 18.3.1995, S. 5.

21 Zit. bei Anneli Ute Gabanyi, Rumäniens Sicherheit und die NATO, in: Südosteuropa, 43. Jg., 1-2/1994, S. 12.

Seit 1991 ist Rumänien auch darum bemüht, sich der NATO anzunähern. Hierbei, wie auch mit Blick auf die EU-Mitgliedschaft, befürchtet das Land als zweitrangig unter den MOE-Staaten behandelt zu werden. Aus diesem Grunde wurde das PFP-Programm anders als von den Visegrad-Staaten von der rumänischen Regierung als eine Chance begrüßt, gegenüber den anderen Bewerbern aufzuholen und gleichzeitig mit ihnen die volle Mitgliedschaft zu erhalten.²² Aufgrund von Spannungen mit Ungarn wegen der Minderheit in Siebenbürgen, mit Bulgarien wegen der Dobrudscha und mit der Ukraine und Rußland über Bessarabien bzw. Moldova zeigt sich die NATO jedoch eher zurückhaltend.

Bulgarien befindet sich vor allem wirtschaftlich in einer schwierigen Lage. Es war einst sehr eng mit der Sowjetunion verbunden, die ihm als wichtigster Handelspartner und Rohstofflieferant weitgehend weggebrochen ist. Der nachrevolutionäre Versuch, sich stärker nach Westeuropa hin zu orientieren, wurde durch das Embargo gegen Rest-Jugoslawien, an das sich Bulgarien strikt zu halten versucht, erheblich dadurch belastet, daß seither die kürzesten Verkehrswege unterbrochen sind. Dennoch möchte das Land ebenso wie Rumänien verhindern, daß die Visegrad-Staaten von der Europäischen Union bevorzugt werden. Seit dem Dezember 1992 besteht ein Assoziierungsabkommen, das eines Tages in eine Vollmitgliedschaft umgewandelt werden soll. Ob zu jenem Zeitpunkt noch mit einem griechischen Veto zu rechnen sein wird, weil Bulgarien Makedonien anerkannt hat und - nicht zuletzt wegen der 1,5 Millionen vor allem türkischer Muslime im Land - gute Beziehungen zur Türkei pflegt, bleibt abzuwarten.²³ Das Land drängt jedoch nicht so massiv auf eine NATO-Vollmitgliedschaft wie die anderen MOE-Staaten, wobei zweifellos eine Rolle spielt, daß ein über Jahrhunderte gewachsenes positives Verhältnis zu Rußland besteht.

Im Herbst 1994 befragte die Arbeitsgruppe "NATO-Erweiterung" der Nordatlantischen Versammlung (NAV) die Delegationen der assoziierten sechs MOE-Staaten über ihre Vorstellungen zur Form ihrer angestrebten NATO-Mitgliedschaft.²⁴

22 Vgl. ebenda, S. 11ff.

23 Vgl. Hoppe (s. Anm. 2), S. 142.

24 In dieser Umfrage waren folgende Statusunterschiede vorgegeben worden:

- Teilnahme an der integrierten Kommandostruktur (keine Teilnahme Frankreichs, Sonderstatus Spaniens);
- Stationierung nicht-einheimischer Boden- und Luftstreitkräfte in Friedenszeiten (z.B. Deutschland, Vereinigtes Königreich, Niederlande);
- Stationierung lediglich nicht-einheimischer Luftstreitkräfte in Friedenszeiten (z.B. Türkei);
- Nichtstationierung nicht-einheimischer Streitkräfte in Friedenszeiten (z.B. Norwegen);
- völlige Integration aller einheimischen Streitkräfte in die NATO-Kommandostruktur in Friedenszeiten (nur Deutschland);
- Nicht-Stationierung von Kernwaffen in Friedenszeiten (z.B. Norwegen/Dänemark), vgl. Karsten D. Voigt (Berichtersteller), Die Erweiterung der Allianz. Entwurf eines Sonderberichts der Arbeitsgruppe "NATO-Erweiterung" der Nordatlantischen Versammlung, (im folgenden: Bericht der NAV) November 1994, Anhang, S. 15.

Vergleicht man die Antworten, die freilich nicht immer mit den jeweiligen Regierungen abgestimmt waren, so zeigen sich einige deutliche Unterschiede, jedoch eine hohe Übereinstimmung hinsichtlich der Bereitschaft, voll integriert zu werden. Hierin bringen die Staaten (bis auf Bulgarien, das kein so ausgeprägtes Interesse an einer baldigen Mitgliedschaft zu haben scheint) vor allem die Dringlichkeit ihres Werbens um die Aufnahme zum Ausdruck.²⁵ Wie weit dieses Bedürfnis jedoch mit den Fähigkeiten, auch die Anforderungen an eine Integration zu erfüllen, übereinstimmt, ist eine andere Frage. Jedenfalls bemühen sich zumindest Polen²⁶ wie auch Ungarn²⁷, ja sogar Rumänien²⁸ intensiv darum.

Die in der Umfrage ebenfalls enthaltenen Gedankenspiele über eine Stationierung von alliierten Truppen und Atomwaffen in Friedenszeiten mögen auf absehbare Zeit nicht aktuell sein, jedoch könnte die NATO daran Interesse haben, in den Beitrittsvereinbarungen eine grundsätzliche Bereitschaft dazu vorzusehen. Die Antworten auf diese Fragen zeigen, daß damit gerechnet wird, im Falle einer Verwirklichung in der eigenen Bevölkerung auf Widerstand zu stoßen. Jedoch wird offenbar nicht daran gedacht, daß derartige Maßnahmen Rußland zusätzlich provozieren könnten. Immerhin hatte die damalige Sowjetunion in den Zwei-Plus-Vier-Vereinbarungen über die deutsche Einheit sich ausbedungen, daß bei dieser ersten Ost-Erweiterung der NATO nach dem Abzug der Westgruppe der Streitkräfte keine alliierten NATO-Einheiten in den neuen Bundesländern stationiert würden. Das aus einer eventuellen Stationierung solcher Verbände in den MOE-Staaten eine Gefahr für die eigene wie für die europäische Sicherheit erwachsen könnte, scheint demnach bei den Beitrittskandidaten kein Thema zu sein.

-
- 25 Selbst die Slowakei, die hinsichtlich der Stationierung von fremden Truppen und Atomwaffen nur einen Status wie Dänemark oder Norwegen anstrebt, möchte die Vollmitgliedschaft "sogar noch vor dem Beitritt des Landes zur EU" erreichen, vgl. Anhang zum Bericht der NAV (s. Anm. 24), S. 23.
- 26 Vgl. hierzu Krystian Piatkowski, Outline and Timetable for the integration of Poland into NATO (January 1994), in: European Security, Vol. 3, No. 3 (Autumn 1994), pp. 501-528, insbes. p. 514 ff.
- 27 Vgl. Tamas Wachsler, NATO and NAA Enlargement - A Hungarian Perspective, in: North Atlantic Assembly, Defence and Security Committee, 1994 Reports, Brüssel, November 1994, AL 210, pp.1-7.
- 28 Vgl. Anhang zum Bericht der NAV (s. Anm. 24), S. 22.

Tabelle 1: Angestrebter Grad der NATO-Integration von Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechien, Ungarn und der Slowakei

Land/Status	völlige Integration	Teilhabe an der Kommandostruktur	Stationierung von Streitkräften	Stationierung von Atomwaffen
Bulgarien	keine Angabe	möglich	eher zurückhaltend	deutlich zurückhaltend
Polen	der operativen Streitkräfte	ja	keine Einwände	keine Einwände
Rumänien	keine Angabe	ja	keine Angabe	nicht in Friedenszeiten
Slowakei	keine Angabe	ja	nicht in Friedenszeiten	nicht in Friedenszeiten
Tschechien	anfangs nur Truppenteile	ja	möglich	schwierig
Ungarn	ja	ja	schwierig	kontraproduktiv

2.2 Die Balkanstaaten

Die kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan, die 1991 mit dem Versuch der Serben begannen, den Zerfall Jugoslawiens mit Gewalt zu verhindern, haben in verschiedenen Nachfolgestaaten, aber auch in dem von seiner stalinistischen Vergangenheit losgelösten Albanien den Wunsch entstehen lassen, sich an das feste Ufer der westeuropäischen Institutionen zu retten.

Albanien, das unter kommunistischer Herrschaft zum ärmsten Land Europas geworden war, unterzeichnete im Dezember 1992 eine gemeinsame Erklärung zur Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der EFTA. Wenige Tage später beantragte es die Aufnahme in die NATO, die jedoch, wenn sie dort zum Gegenstand der Tagesordnung geworden wäre, vermutlich auf die Ablehnung Griechenlands gestoßen wäre, das mit Albanien über Minderheiten streitet. Die NATO scheut allerdings auch vor der Übernahme von Sicherheitsgarantien zurück, weil die Lage in dem von Serbien regierten Kosovo, das überwiegend von Albanern bewohnt ist, schon seit Jahren für äußerst explosiv gehalten wird. Da auch im benachbarten Makedonien ein hoher Anteil Albaner lebt, gibt es ebenfalls Befürchtungen, daß eine Verschärfung der dortigen Spannungen Albanien involvieren könnte. Vor diesem Hintergrund war es gleichermaßen logisch, daß Albanien zur PFP mit eingeladen wurde, wie auch, daß es deren Rahmenabkommen sehr bald beiträt.

Slowenien ist zwar seit dem 5. April 1993 Partner eines Kooperationsvertrags mit der Europäischen Union und hat auch vor allen anderen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens Aussichten, in den Kreis derjenigen Staaten aufgenommen zu werden, die über eine

Assoziierung in einer späteren Stufe die Vollmitgliedschaft in der EU erlangen können.²⁹ Nachdem die aus dem Zerfall Jugoslawiens hervorgegangenen Staaten 1991 nicht zur Mitgliedschaft im NAKR eingeladen worden waren, wurde Slowenien jedoch 1993 dies immerhin in Aussicht gestellt. Es ergriff daraufhin 1994 sehr bald die Gelegenheit, ein PFP-Abkommen mit der NATO abzuschließen. Ein Interesse an weitergehenden Bindungen resultiert aus der Sorge, ohne einen Rückhalt würden die Serben bei ihren Bestrebungen nach Vorherrschaft auf dem Balkan eines Tages nicht vor den slowenischen Grenzen haltmachen.

Die Regierung des vom Krieg zerrissenen *Bosnien-Herzegowinas* legte schon im Dezember 1993 - also bevor die Einladungen zum PFP-Abkommen überhaupt offiziell ausgesprochen worden waren - in Brüssel einen Antrag auf Mitgliedschaft vor. Am 20. September 1994 wiederholte Ministerpräsident Silajdzic bei einem Besuch der NATO diesen Antrag, der jedoch vom Bündnis bisher nicht angenommen wurde. Die bosnische Initiative ist als Versuch zu bewerten, die NATO zu einer eindeutigen Unterstützung der moslemischen Seite zu bewegen. Sie läßt darin aber zugleich auch ein Mißverständnis dessen erkennen, was der Inhalt des PFP-Programms sein will und kann. Dies erklärt auch die hinhaltende Reaktion des NATO-Rates.³⁰

2.3 Die baltischen Staaten

Die drei baltischen Staaten *Estland*, *Lettland* und *Litauen* sind mittlerweile die einzigen ehemaligen Sowjetrepubliken, die nicht der GUS beigetreten sind und auch keinerlei Absichten in dieser Richtung verfolgen. Mitte Dezember 1993 beschlossen ihre Präsidenten vielmehr, gemeinsam die rasche Aufnahme in die Europäische Union und in die NATO zu fordern. Hintergrund für diese Politik ist zum einen ein traditionelles Zugehörigkeitsempfinden zu Westeuropa und eine enge Verbindung zu Skandinavien in allen baltischen Staaten.³¹ Zum anderen besteht ein gespanntes Verhältnis zu Rußland, das vor allem darauf zurückgeht, daß insbesondere in Estland und Lettland während der Sowjetherrschaft in großer Zahl Russen angesiedelt wurden, die heute 30,4% bzw. 34% der Einwohner dieser beiden Staaten ausmachen. Auseinandersetzungen um deren Minderheitsrechte verzögerten dort den Abzug der ehemaligen Sowjetstreitkräfte, die Litauen vereinbarungsgemäß am 31.8.1993 verlassen hatten, bis zum 31.8.1994, wobei Rußland sich vorbehielt, eine Radarstation in Skrunda (Lettland) noch weitere fünf Jahre zu betreiben.³² Konflikte werden ebenfalls um einige

29 Vgl. Wolfgang Ischinger und Rudolf Adam, *Alte Bekenntnisse verlangen nach neuer Begründung. Die deutschen Interessen nach der Wiedervereinigung und ihre außenpolitische Verwirklichung in Europa und der Welt*, in: FAZ vom 17.3.1995, S. 8-9, hier S. 8.

30 Vgl. dpa vom 20.9.1994, in: *Stichworte zur Sicherheitspolitik*, Nr. 10/1994, S. 21.

31 Vgl. hierzu René Nyberg, *The Baltic Countries and the Northwest of Russia: A European Challenge*, in: *European Security*, Vol. 3, No. 3 (Autumn 1994), pp. 529-540.

32 Vgl. Ursel Schlichting, *Integration oder Hegemonie? Rußland und die GUS*, in: Friedhelm Solms, Reinhard Mutz und Gert Krell, *Friedensgutachten 1994*, Münster/Hamburg 1994, S. 186.

Grenzgebiete³³ befürchtet, so daß man sich Rückhalt gegen eine mögliche Anwendung der neuen russischen Militärstrategie gegenüber dem "nahen Ausland" erhofft.

Daher sahen alle drei Staaten in der Einladung zur Partnerschaft für den Frieden nur einen minderwertigen Ersatz für die Aufnahme in die Allianz. Der estnische Präsident Meri verglich das PFP-Programm in einem Fernsehinterview mit Margarine statt Butter als Brotaufstrich, was immerhin "besser als gar nichts" sei. Doch nur Litauen wagte es zu diesem Zeitpunkt, offiziell die NATO-Mitgliedschaft zu beantragen. Die beiden anderen Staaten hielten sich nur zurück, um dem damals noch ausstehenden Abzug der russischen Streitkräfte keine neuen Steine in den Weg zu legen.

Alle drei traten innerhalb der ersten Wochen dem PFP-Rahmenprogramm bei und präzisierten auch schon wenige Monate später ihre Vorstellungen für eine konkrete Zusammenarbeit, für die inzwischen auch die individuellen Programme mit der NATO vereinbart wurden (vgl. Tabelle 2).

Die WEU kam den Sicherheitsbedürfnissen des Baltikums darüber hinaus entgegen, indem sie es gleichzeitig mit den Visegrad-Staaten, Bulgarien und Rumänien am 9. Mai 1994 als Assoziierte Partner in die WEU aufnahm. Diese neun Staaten sollen damit einerseits stärker in den Konsultationsprozeß europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik einbezogen werden als dies bis dahin im Konsultationsforum geschah. Andererseits eröffnet die WEU ihnen die Möglichkeit, sich ihren Friedensmissionen im Rahmen der Vereinten Nationen anzuschließen.³⁴ Die zu diesem Zweck vorgesehene Verbesserung der Zusammenarbeit auf der Ebene der Streitkräfte und Kommandostrukturen³⁵ schafft im Laufe der Zeit auch günstigere Voraussetzungen für die Interoperabilität, die von der NATO als eine Vorbedingung für die Aufnahme neuer Mitglieder angesehen wird (s.u.). Die Einleitung der Assoziierten Partnerschaften mit der WEU scheint im übrigen Rußland nicht für problematisch anzusehen.

33 Dies betrifft insbesondere Estland und Lettland, die Ansprüche gegenüber Rußland geltend machen, wohingegen Präsident Jelzin am 21.6.1994 per Dekret den Grenzverlauf vom Zeitpunkt der Unabhängigkeit des Baltikums am 24.8.1991 verfügte. Aber es gibt auch Verhandlungen zwischen Litauen und Rußland über einen Gebietsstreifen an der Grenze zur russischen Exklave, dem Oblast Kaliningrad. Andererseits hat Litauen mit Belarus und Polen Verträge abgeschlossen, die die gegenwärtigen Grenzen respektieren. Vgl. Bernd Weber, Rußland - Baltikum, in: Europäische Sicherheit 2/95, S. 6.

34 Auf dieser Ebene gibt es bereits seit dem 18.6.1993 eine Zusammenarbeit der Donauanliegerstaaten Rumänien, Bulgarien und Ungarn mit Polizei- und Zollbeamten aus den WEU-Staaten bei der Überwachung und Durchführung des von den VN verhängten Embargos gegen Serbien und Montenegro, vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Die Westeuropäische Union (WEU). Entstehung, Entwicklung, Perspektiven, Bonn Dezember 1994, S. 16.

35 Vgl. ebenda, S. 15 ff. sowie die darin enthaltene Kirchberg-Erklärung der WEU vom 9.4.1994, S. 25 ff.

3. Die Angst des Ostens vor der Isolierung

3.1 Die europäischen GUS-Staaten außer Rußland

Abgesehen von gelegentlichen halbwegs drohend ausgesprochenen Ankündigungen russischer Politiker, ihr Land könne einen Aufnahmeantrag in die NATO stellen, auf die noch zurückzukommen sein wird, ist bisher keines der anderen GUS-Mitglieder den MOE-Staaten gefolgt und hat ernsthaft den Wunsch nach einer Vollmitgliedschaft geäußert. Ob es Anzeichen hierfür gibt, soll hier nur mit Blick auf diejenigen GUS-Staaten gefragt werden, die an gegenwärtige NATO-Mitglieder oder an aufnahmewillige MOE-Staaten angrenzen.

Die *Ukraine* befindet sich seit der Auflösung der Sowjetunion zwar in einem wechselhaften Spannungsverhältnis zu Rußland, bei dem es vor allem um die Zugehörigkeit der Halbinsel Krim und die Aufteilung der Schwarzmeerflotte geht. Doch sie ist aus verschiedenen Gründen, vor allem aufgrund ihrer Energieabhängigkeit, auf eine enge Zusammenarbeit mit Rußland angewiesen. Im militärischen Bereich ist sie aber um weitgehende Unabhängigkeit bemüht, was sich darin zeigt, daß sie dem 1992 geschlossenen Vertrag der GUS über kollektive Sicherheit nicht beitrug und sich 1994 zum Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag über Nuklearwaffen nur unter der Bedingung gleichzeitiger Sicherheitsgarantien durch Rußland und die USA bereitfand. In dieser Zwischenstellung warnte Präsident Kutschma bei seinem Besuch in Washington Ende November 1994 in einem Gespräch mit der *Washington Post* vor einer "zu raschen" Erweiterung der NATO und einer baldigen Aufnahme der MOE-Staaten. Ein solcher Schritt könne eine äußerst negative Reaktion in Rußland herausfordern und eine "neue Berliner Mauer" der Feindseligkeit zwischen West- und Osteuropa schaffen. Die Ukraine selbst wolle vielmehr eine Brückenfunktion zwischen Rußland und dem übrigen Europa wahrnehmen.³⁶ Mit dieser Intention, die nicht zuletzt wirtschaftlich motiviert ist, wurde am 14. Juni 1994 mit der Europäischen Union ein Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit paraphiert.

Ein ebensolches Abkommen hat *Moldova* am 28. November 1994 mit der EU unterzeichnet. Es strebt darüber hinaus bilaterale Abkommen mit allen Mitgliedstaaten der EU an. Sein Präsident Snegur beschrieb im November 1994 die außenpolitischen Absichten seines Landes, es wolle zu einem "unabdingbaren Bestandteil eines in politischer, wirtschaftlicher und geistiger Hinsicht geeinten europäischen Raumes"³⁷ werden. Was dieses konkret bedeutet, ließ er dabei jedoch offen. Immerhin gehört Moldova wie die Ukraine (und Turkmenistan) dem Vertrag über kollektive Sicherheit der GUS nicht an.

Belarus ist wirtschaftlich weitestgehend von Rußland abhängig. Seine Bereitschaft zu einer Zoll- und Währungsunion mit dem großen Nachbarn lassen eher eine Reintegration erwar-

36 Vgl. FAZ vom 24.11.1994, S. 3 sowie BPA, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland vom 23.11.1994, S. 18.

37 Interview des Präsidenten der Republik Moldova, Mircea Snegur mit INTERFAX am 27.11.1994, zit. nach BPA, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland v. 28.11.1994, S. 33.

ten als den Versuch einer verstärkten Westbindung. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, mit welchem großem Abstand zu allen anderen Staaten das PFP-Programm in Belarus überhaupt in Erwägung gezogen wurde. Sein Präsident Lukaschenka hat in jüngster Zeit erklärt, Belarus werde entgegen den Verpflichtungen aus dem KSE-I-Vertrag seine konventionellen Streitkräfte nicht weiter abrüsten, wenn sich die NATO nach Osten ausdehne. Obwohl vermutet wird, daß die weißrussische Regierung auf diese Weise versucht, finanzielle Kompensationen für die Kosten der Vernichtung der Waffen zu erlangen,³⁸ so wird mit diesem Argument auf das bedeutsame abrüstungspolitische Problem der durch eine Ost-Erweiterung völligen Infragestellung der Grundlage des KSE-Vertragswerks hingewiesen (s. Kap. 6).

Anders sieht die Situation in den drei kaukasischen Staaten aus. Aufgrund ihrer vielfältigen Konfliktformationen gibt es durchaus Kräfte in den einzelnen Staaten, die für eine größere Distanz zu Rußland wären, gerade weil andere durch die Nähe zum großen Nachbarn dessen Unterstützung in den zwischenstaatlichen und internen Auseinandersetzungen suchen und finden. Doch gerade deshalb kann die Regierung in Moskau einigermaßen sicher sein, daß ein von wem auch immer ausgesprochener armenischer, aserischer oder georgischer Wunsch nach einer über das PFP-Programm und die NAKR-Mitgliedschaft hinausgehenden Bindung an die Allianz in Brüssel auf die längste aller Bänke geschoben würde. Darüber hinaus scheint diese konfliktgeladene Region auch noch am ehesten dafür ausersehen zu sein, der OSZE für Schlichtungs- und peace keeping-Bemühungen als Versuchsfeld zu dienen.

3.2 Die Russische Föderation

Die Haltung Rußlands zur Frage einer Ost-Erweiterung der NATO muß im Kontext der Entwicklung der russischen Außenpolitik nach dem Ende der Sowjetunion gesehen werden. Hatte diese sich vor allem in der ersten Hälfte 1992 recht weltoffen gezeigt,³⁹ so geriet der liberale Kurs bald darauf innenpolitisch unter Druck. Außerdem untergrub die offensichtliche Erfolglosigkeit der westlichen Bemühungen, die jugoslawischen Konflikte zu lösen, manche Hoffnung, daß internationale Organisationen wie die KSZE und die UNO auch auf dem Territorium der früheren UdSSR für eine effektive Regelung und Begrenzung von Konflikten sorgen könnten. So erhöhte die politische Instabilität nach dem Zerfall der Sowjetunion den Druck auf die Außenpolitik. Es entstanden Dutzende von Konfliktherden, die

38 Vgl. Günther Gillessen, Im kaukasischen Krieg empfindet Rußland seine Abrüstungsversprechen als lästige Fesseln, in: FAZ vom 22.3.1995, S. 9.

39 Sergei Karaganow zufolge ging die Außenpolitik in dieser Phase von der Annahme aus, daß Rußland keine potentiellen Feinde habe. Die Idee, zusammen mit westlichen Ländern, vor allem mit den USA, "eine neue Weltordnung aufzubauen, wurde aktiv vorangetrieben. Breite Zustimmung fand auch der Gedanke, internationale Institutionen, allen voran die KSZE und die UNO, extensiv für die Regelung internationaler Beziehungen und insbesondere für die Eindämmung von Konflikten auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR zu nutzen. Politischen Methoden der Konfliktschlichtung wurde absolute Priorität eingeräumt, und militärische Gewalt als Instrument der Außenpolitik praktisch abgelehnt." Vgl. ders., Where is Russia going? Foreign and defence policies in a new era, PRIF Reports No. 34, Frankfurt a.M. 1994, S. 17 (Übersetzung B.M.).

Rußland zu einem gewissen Grad regulieren mußte, um seine eigene Stabilität zu sichern. Damit begann nach Karaganow im Herbst 1992 eine zweite Phase der russischen Außenpolitik⁴⁰. Seither bemüht sich die Regierung aktiv darum, eine institutionelle Infrastruktur für die GUS zu schaffen. Zugleich wurde damit begonnen, eine offizielle außenpolitische Doktrin zu entwickeln. Mit ihr verlagerte sich der Akzent von einer vagen Weltoffenheit hin zum Schutz nationaler Interessen.⁴¹

Die Interessensphäre des "Nahen Auslands"

Im April 1993 unterschrieb Präsident Jelzin das Dokument "Die Grundbestimmungen des Konzeptes der Außenpolitik der Russischen Föderation", das einen weiteren Schritt auf dem Weg zur Definition einer russischen Interessensphäre im nachsowjetischen Kontext darstellt.⁴² In ihm wurden alle Aktionen, die den Prozeß der Integration der GUS gefährden könnten, als Bedrohungen klassifiziert. Es bezeichnet Rußland als Garantiemacht für die Stabilität der Beziehungen in der GUS. Von hier aus war der Weg nicht mehr weit zu der neuen russischen Militärdoktrin, die im November 1993 teilweise veröffentlicht wurde.⁴³ Insbesondere die Aufmerksamkeit, die dort dem "nahen Ausland" gewidmet wird, rief vor allem außerhalb der Grenzen Rußlands Besorgnis hervor.⁴⁴

Ein Zusammenhang zwischen dem Einsatz von russischen "Friedenstruppen" und der Sicherung von Einflußsphären war allerdings vorher schon von Außenminister Kosyrew damit begründet worden, daß Rußland Positionen verlieren könnte, die es in Jahrhunderten aufgebaut habe. Angesichts der Perspektive, in einer Region seiner traditionellen geopolitischen Interessen Einfluß an Konkurrenten oder gar potentielle Feinde zu verlieren, müsse das Ausland damit einverstanden sein, daß Rußland in seinem "Hinterhof" unternehme, was es für sinnvoll halte.⁴⁵

Was alles als "Hinterhof" angesehen wird, läßt sich nicht genau sagen. Hegemoniale Ansprüche gegenüber den Staaten der ehemaligen WVO sind zwar aus der Militärdoktrin

40 Karaganow (s. Anm. 39), S. 19.

41 So Karaganow (s. Anm. 39, S. 19) zufolge in dem Dokument des Außenministeriums vom Januar 1993 unter dem Titel "Die Konzeptionalisierung der Außenpolitik der Russischen Föderation" (*Diplomaticheskii Vestnik*, Sonderausgabe, Januar 1993, S. 23) und einer Rede Kosyrews, in der er es vorstellte (*Diskussiya o tom, kakoi byt vneshnei politike Rossii*) (Diskussion über die Gestaltung der Außenpolitik Rußlands), in: *Mezhdunarodnaya Zhizn*, Nr. 2, 1993, S. 5-8).

42 Vgl. Karaganow, (s. Anm. 39) S. 20.

43 Vgl. Europa-Archiv, Folge 1/1994, S. D 30-46.

44 Vgl. Olga Alexandrowna und Heinrich Vogel, Rußlands Politik gegenüber dem "nahen Ausland" in: Europa-Archiv, Folge 5/1994, S. 132 ff.; John W.R. Lepingwell, *The Russian Military and Security Policy in the 'Near Abroad'*, in: *Survival*, vol. 36, no. 3, Autumn 1994, pp. 70 ff.

45 Mit diesem Tenor zitiert Anna Kreikemeyer den russischen Außenminister Kosyrew, in dies., *Rußland: Großmacht auf Bewährung*, in: "Blätter" 6/1994, S. 729; vgl. Alexandrowna / Vogel (s. Anm. 44), S. 134.

nicht ablesbar und werden auch von Mitgliedern der russischen Regierung nicht geäußert. Doch weil es schon in bezug auf die baltischen Staaten anders aussieht, die als einzige ehemalige Sowjetrepubliken nicht zur GUS gehören, hat die außenpolitische Wende vor allem in Polen Besorgnis hervorgerufen.

Gegenüber den Mitgliedern der GUS akzeptiert Rußland zwar formal die Prinzipien der Achtung der territorialen Integrität und der Unverletzlichkeit der Grenzen, doch ist sein Anspruch auf Einflußnahme in diesen Ländern inzwischen überdeutlich. So deutet der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Duma, Lukin, gute Nachbarschaft mit dem "nahen Ausland" als "ein klares System gegenseitiger Verpflichtungen zwischen dem großen Staat und seinen kleineren Nachbarn, in dem diese Sicherheitsgarantien im Austausch für die Anerkennung der Sonderinteressen und des Einflusses des 'großen Nachbarn' erhalten."⁴⁶

Es gibt mit fast allen GUS-Mitgliedern bilaterale Verträge über die fortdauernde Präsenz russischer Streitkräfte, was insbesondere für die Krisengebiete Tadschikistan und Transkaukasus von Bedeutung ist.⁴⁷ 1992 wurden zwischen einigen GUS-Staaten Abkommen über den Einsatz von Friedensstreitkräften abgeschlossen.⁴⁸ Auf der jüngsten GUS-Gipfelkonferenz im Februar 1995 gab es allerdings noch keine Einigung über den vor allem von Rußland vertretenen Vorschlag zu einer gemeinsamen Kontrolle und Bewachung der äußeren Grenzen der GUS.⁴⁹

Rußland war bemüht, seinen Anspruch, als praktisch einziger Garant für Sicherheit und Stabilität in der Region der ehemaligen Sowjetunion zu gelten, auch von der KSZE absegnen zu lassen. Obwohl es den UN-Gepflogenheiten, daß Streitkräfte unmittelbarer Nachbarn an Einsätzen wenn überhaupt, dann nur in geringem Umfang beteiligt sein sollen, widerspricht, kam dabei das russische Anliegen der Neigung insbesondere der NATO-Mitglieder entgegen, sich über die Blauhelm-Missionen auf dem Balkan hinaus militärisch aus Konflikten herauszuhalten, bei denen es der eigenen Bevölkerung nur schwer vermittelbar ist, warum ihre Soldaten dort ihr Leben aufs Spiel setzen. Aufgrund dieser unheiligen Allianz zeigte sich der KSZE-Außenministerrat in Rom Anfang Dezember 1993 mehr oder weniger damit einverstanden, daß Rußland de facto allein mit "Friedenstruppen"

46 Zit. nach Alexandrovna / Vogel, (s. Anm. 44), S. 133.

47 Werden in Tadschikistan die russischen Soldaten, die die Grenze nach Afghanistan vor dem Eindringen bewaffneter Oppositioneller schützen, von der pro-russischen Regierung offiziell begrüßt, so sieht sich Rußland im georgisch-abchasischen Konflikt dem wohl auch berechtigten Vorwurf ausgesetzt, die abchasischen Separatisten so lange unterstützt zu haben, bis Georgien um militärischen Beistand nachsuchte, der Stationierung russischer Truppen über das ursprünglich vereinbarte Jahr 1995 hinaus und auch einer Mitgliedschaft in der GUS zustimmte. Vgl. Schlichting, (s. Anm. 32), S. 187.

48 Am 15.5.1992 wurde zwischen Rußland, Armenien, Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan in Taschkent ein Vertrag über kollektive Sicherheit abgeschlossen, jedoch nicht von allen Beteiligten ratifiziert. Am 6.7.1992 wurde in Moskau auf dem sechsten Gipfel der GUS-Staatschefs die Aufstellung von GUS-Friedenstruppen beschlossen. Vgl. Gert Krell, Friedhelm Solms und Reinhard Mutz, Friedensgutachten 1993, Münster/Hamburg 1993, S. 334.

49 Vgl. FAZ vom 11.2.1995, S. 1; Widerstand hiergegen gibt es insbesondere von der Ukraine, von Moldova und Turkmenistan.

in den ehemaligen Sowjetrepubliken intervenierte. Es gab lediglich den Vorbehalt, daß "Rolle und Aufgaben von Drittstreitkräften in einem Konfliktgebiet mit KSZE-Prinzipien und -Zielen in Einklang stehen"⁵⁰ müßten. Insofern konnte Jelzin wenige Monate später, ohne wirklich ein Echo zu erwarten, im "Spiegel" dafür werben, daß deutsche Soldaten sich an Einsätzen von Friedenstruppen innerhalb der GUS beteiligen sollten.⁵¹

Die "Gefahr" der Ost-Erweiterung und das Verhältnis zum Westen

In der Militärdoktrin vom November 1993 irritierte allerdings auch, daß die "Erweiterung von militärischen Blöcken und Bündnissen zum Nachteil der Interessen der Russischen Föderation" unter die Gefahren, die die russische Sicherheit bedrohen können, eingeordnet wurde.⁵²

Spätestens seit der Zeit der Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen 1990 war aktenkundig, daß die Sowjetunion nicht zu den Befürwortern einer Ost-Erweiterung der NATO zählte. Daß auch Rußland seine neuen Partner im Westen lieber auf Distanz sieht, war im Laufe des zweiten Halbjahres 1993 an den Reaktionen auf die Westorientierung Polens deutlich geworden: Hatte Präsident Jelzin bei seinem Besuch in Warschau noch am 25. August 1993 dessen Präsidenten Walesa in aller Form zugestanden, daß sich sein Land um einen NATO-Beitritt bemühen könnte, ohne damit in Widerspruch zu "den Interessen Rußlands" zu geraten, so wurde dem schon bald von Außenminister Kosyrew und anderen russischen Politikern widersprochen. Nun hieß es, Rußland sei nur unter zwei Voraussetzungen in der Lage, einer Ost-Erweiterung der Atlantischen Allianz zuzustimmen: Wenn diese die Russische Föderation ebenfalls aufnehme und wenn sie zugleich einen Funktionswandel von einem Verteidigungsbündnis zu einem System kollektiver Sicherheit vollziehe.⁵³

Daß es zumindest für letzteres auf absehbare Zeit keine Anhaltspunkte gibt, war freilich auch in russischen Regierungskreisen bekannt. So heißt es in einer Studie der Auslandsaufklärung zur Ost-Erweiterung, es sei damit zu rechnen, daß die Transformation der NATO und die Erweiterung der Allianz nicht synchron verlaufen. "Darin liegt die Gefahr für die Interessen Rußlands, da solche Asynchronität die Chancen für eine endgültige Überwindung der Spaltung des Kontinents verringern und zu einem Rückfall in die Politik der Blöcke führen kann - und das unter den Bedingungen der Annäherung des Geltungsbereiches der NATO an die unmittelbaren Grenzen der Russischen Föderation."⁵⁴

50 Viertes Treffen des Rates der Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten am 30. November und 1. Dezember 1993 in Rom, in: Bulletin Nr. 112 v. 15. Dezember 1993, S. 1236.

51 Vgl. SPIEGEL-Gespräch mit Boris Jelzin in: DER SPIEGEL, Nr. 17/1994, S. 155.

52 Europa-Archiv, Folge 1/1994, S. D 34.

53 Vgl. Gerhard Wettig, Die Rolle der NATO aus Moskauer Sicht, in: Außenpolitik Heft II/1994, S. 127.

54 Auslandsaufklärung der Russischen Föderation, Perspektiven der Erweiterung der NATO und die Interessen Rußlands, in: Wissenschaft & Frieden, 2/94, S. 13.

In diesem Zitat werden die beiden Hauptelemente der Kritik an der NATO-Ost-Erweiterung sichtbar. Solange Rußland selbst nicht in die NATO einbezogen ist, sieht es die eigene Sicherheit gefährdet und kann dies damit begründen, daß von westlichen Politikern die Ausweitung immer wieder als eine Vergrößerung der Sicherheitszone der NATO auf die aufzudeckenden Länder bezeichnet wird, was der Terminologie des Blockdenkens aus der Zeit des Kalten Krieges zumindest sehr ähnlich ist. Damit verbunden ist die durchaus zutreffende Einschätzung, daß sich die NATO nach wie vor als Organisation der kollektiven Verteidigung versteht und keine Neigung zeigt, sich in ein von russischer Seite angestrebtes gesamteuropäisches System kollektiver Sicherheit einbinden zu lassen, egal, ob dies durch eine Aufwertung der KSZE⁵⁵ oder des NAKR zustande kommen könnte.⁵⁶

In der erwähnten Studie werden darüber hinaus einige Szenarien angedeutet, die sich für Rußland nach einer Ost-Erweiterung als problematisch erweisen könnten: Unter Bezugnahme auf "ausländische Politologen" weist man darauf hin, "daß die Erhöhung der Mitgliederzahl der Allianz dazu führt, daß sich die BRD auf dem europäischen Kontinent aus einem 'Importeur' von Sicherheit in ihren 'Exporteur' verwandelt". Im Zusammenhang damit gebe es Grund zu der Annahme, daß "bestimmte Kreise in Deutschland diesen Prozeß vom Standpunkt der weiteren Entwicklung der Lage zu den Nachkriegsgrenzen betrachten." Dabei scheinen die Verfasser daran zu denken, daß versucht werden könnte, Ansprüchen in bezug auf die russische Exklave im ehemaligen Ostpreußen mit militärischen Mitteln Geltung zu verschaffen, denn sie nehmen zu Recht an, daß ein NATO-Beitritt der Visegrad-Staaten die baltischen Staaten zur Nachfolge stimuliere. Daraus könnte eine Situation entstehen, in deren Folge "der Schwerpunkt ihrer Zusammenarbeit mit dem Westen sich in den militärischen Bereich verlagert. Das könnte als eine Herausforderung Rußlands betrachtet werden, dessen geopolitischen Interessen eine Militärpräsenz von Drittstaaten in dieser Region widerspricht."⁵⁷

Schließlich nennt die Studie auch innenpolitische Aspekte, die gegen eine Ost-Erweiterung sprechen. Die gesellschaftliche Meinung in der Russischen Föderation habe sich in ihrer sowjetischen Vergangenheit "lange Zeit in einem Anti-NATO-Geist" formiert und könne "nicht mit einem Mal geändert werden". Die von den antiwestlichen Kräften perzipierte "Annäherung der Gefahr an die Grenzen der Heimat" könne zur "Wiedergeburt der Idee der 'belagerten Festung' und von isolationistischen Tendenzen mit sich daraus ergebenden negativen Folgen für die Durchführung des Reformkurses" beitragen.⁵⁸

55 Rußland hatte beim Budapester Folgetreffen der KSZE vorgeschlagen, diese zu einer vollwertigen Regionalorganisation der UNO mit Sicherheitsmechanismen, eigenen Truppenkontingenten und einem Führungsorgan in der Art des UN-Sicherheitsrates auszubauen (vgl. Radio Moskau, 11.10.94, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, 11/1994, S. 22), scheiterte damit aber.

56 Vgl. die Ausführungen Kosyrews in einem ITAR-TASS-Interview vom 30.11.1993 und vor dem NAKR am 3.12.1993, beides zit. in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, 1/94, S. 8 ff.; vgl. dazu auch Wettig, (s. Anm. 53), S. 127 ff.

57 Auslandsaufklärung, (s. Anm. 54) S. 14.

58 Ebenda, S. 15.

Abschließend sei hier noch der Vorschlag des Moskauer Rats für Außen- und Sicherheitspolitik vom Frühsommer 1994 erwähnt, "im Herzen Europas einen Gürtel halb-entmilitarisierter Länder zu erhalten, die Mitgliedschaft in der Nato zu begrenzen und den Dialog zwischen Rußland und der Nato so zu erweitern, daß die künftige Erweiterung dieses Blocks ohne Rußlands Mitwirkung unterbleibt." So ließe sich die Isolierung Rußlands vermeiden, sein Einfluß auf Westeuropa erhalten, eine neue Konfrontation in Europa verhindern und ein wirksames System gemeinsamer europäischer Sicherheit mit voller Teilnahme Rußlands schaffen.⁵⁹

Das Verhältnis zum Westen wurde in der Zeit ab Herbst 1993 allerdings nicht nur durch die Kampagne gegen die Ost-Erweiterung der NATO geprägt, vielmehr konnte Rußland in dieser Zeit seinen Einfluß auf die Jugoslawien-Politik der internationalen Gemeinschaften ausweiten.⁶⁰ Von besonderer Bedeutung waren dabei die Missionen des stellvertretenden russischen Außenministers Tschurkin in Bosnien-Herzegowina, dem es schließlich gelang, die Serben zu beeinflussen, als der Ring, der Gorazde strangulierte, wieder auseinandergezogen werden sollte.⁶¹ Dies war mit ausschlaggebend dafür, daß nach dem wiederholten Scheitern der Unterhändler Owen, Vance und Stoltenberg eine "Kontaktgruppe" aus den Außenministern der USA, Rußlands, Frankreichs, Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland gebildet wurde, um die Waffen in Bosnien zum Schweigen zu bringen.

-
- 59 Zit. nach Christoph Bertram, Kein Platz für Rußland? in: DIE ZEIT Nr. 50 /1994 v. 9. 12. 1994, S. 5.
60 Vgl. Allen Lynch und Reneo Lukic, Rußland und der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, in: Europa-Archiv, Folge 3/1994, S. 80 ff.
61 Vgl. DIE ZEIT v. 22.4.1994, S. 2.

4. Das Zögern des Westens

Nach der Auflösung der WVO und dem Ende der sowjetischen Herrschaft sahen sich die NATO wie auch die damalige Europäische Gemeinschaft sehr bald mit den Beitrittswünschen östlicher Nachbarn konfrontiert. Doch ihre Mitglieder waren nur sehr bedingt davon Lager zu bekommen, denn schon damals konnten sie sich ausrechnen, daß ihr eigener, bis weissen - Bemühungen um eine Vertiefung der Gemeinschaft zu einer Union durch Neuaufnahme schwieriger werden würden. Andererseits standen sie mit dem Wegfall der Spaltung Europas "plötzlich vor der Situation, ihre eigenen Fernziele unverhofft ernst nehmen zu müssen."⁶² Infolgedessen wurden die neuen West-Ost-Beziehungen in Europa sehr bald durch widersprüchliche Kommunikation bis hin zur Paradoxie belastet.

4.1 Die "double bind"-Politik und ihre Folgen

Schon in den vorangegangenen Jahren waren die Bemühungen zur Beendigung der Blockkonfrontation insbesondere im Rahmen der KSZE häufig von einer Rhetorik bestimmt, in der viel von der Überwindung der Spaltung Europas und der Wiederherstellung einer europäischen Identität zu hören war. In der Euphorie über die Umwälzungen verstärkte sich dies - und zwar auf beiden Seiten. Hinter der westlichen Rhetorik stand dabei auch die Absicht, den Gesellschaften in ihrer Aufbruchstimmung und nachrevolutionären Unübersichtlichkeit das Gefühl der Verbundenheit und der Anerkennung des sanften Übergangs zur westlichen Demokratie zu vermitteln. Aber unter dieser Oberfläche gab es eine ganz andere, gegenläufige Bewegung. Sie war gleichermaßen bestimmt von nationalen Egoismen und Interessendivergenzen zwischen den westlichen Ländern wie von differierenden kulturhistorischen und geopolitischen Vorstellungen davon, wo Europa im Osten endet.⁶³ Diese Gegenläufigkeit sorgte dafür, daß der Spalt zwischen der Rhetorik des Willkommen-Heißens und der Politik des Auf-Distanz-Haltens immer augenfälliger wurde.

Die vom Westen an den Tag gelegte paradoxe Kommunikation kann in Anlehnung an psychologische Erkenntnisse als eine Politik bezeichnet werden, die ihre Partner in eine Art

62 Heinz Timmermann, Die Europäische Union und Rußland. Voraussetzungen und Perspektiven für Partnerschaft und Kooperation, in: "Blätter", Heft 3/1995, S. 287.

63 Vgl. dazu allgemein Herfried Münkler, Europa als politische Idee. Ideengeschichtliche Facetten des Europabegriffs und deren aktuelle Bedeutung, in: Leviathan 4/1991, S. 521-541; und Heinrich Schneider, Europäische Identität: Historische, kulturelle und politische Dimensionen, in: Integration, 11. Jg., 4/91, S. 160-176; sowie zur aktuellen innerwesteuropäischen Debatte Edward Whalen, EuroNATO: An Alliance for the Future, in: European Security, Vol. 3, No. 3 (Autumn 1994), pp. 441-462, insbes. 447 ff. und Dominique Moïsi and Michael Mertes, Europe's Map, Compass, and Horizon, in: Foreign Affairs, Vol. 74, No.1/ 1995, pp.122-134.

"double bind"-Situation bringt.⁶⁴ Eine solche Situation entsteht im zwischenmenschlichen Bereich aufgrund von Gegebenheiten, die sich im großen und ganzen auch in der zwischen-gesellschaftlichen und der internationalen Kommunikation vorfinden lassen:

1. Zwei oder mehrere Personen stehen zueinander in einer engen Beziehung, die für einen oder auch alle einen hohen Grad von Lebenswichtigkeit hat. Übertragen auf die hier zu analysierende Situation trifft dies insofern zu, als sich die Westeuropäer ohnehin, aber auch die Akteure in den MOE-Staaten und ein Teil der russischen Eliten, insofern also alle an der Kommunikation beteiligten Seiten, emotional zu "Europa" als Werte-, Wohlstands- und Sicherheitsgemeinschaft zugehörig empfinden.

2. Dem hier herangezogenen Ansatz zufolge wird in diesem Kontext eine Mitteilung gegeben, die a) etwas aussagt, b) etwas über ihre eigene Aussage aussagt und c) so zusammengesetzt ist, daß die beiden Aussagen einander negieren bzw. unvereinbar sind. Dies kommt z.B. in dem protektionistischen Teufelskreis zum Ausdruck, daß den MOE-Staaten ein Beitritt nur unter der Bedingung einer gesunden Wirtschaft erlaubt wird, daß zugleich aber klar ist, daß sie nur durch einen weiterreichenden Zugang zum Europäischen Binnenmarkt diesen Status erreichen können.⁶⁵ Mehr aber noch in der Moskau gegenüber vertretenen These, daß die Absicht, durch die Ost-Erweiterung die Sicherheitszone der NATO auszudehnen, Rußland dabei aber außen vor zu lassen, nicht darauf zurückzuführen sei, daß man dieses Land für einen Unsicherheitsfaktor halte.

3. Problematisch wird die Kommunikation im individuellen Bereich dadurch, daß der Empfänger dieser Mitteilung der durch die Mitteilung hergestellten Beziehungsstruktur nicht dadurch entgehen kann, daß er entweder über sie metakommuniziert oder sich aus der Beziehung zurückzieht. Auch dies läßt sich übertragen: Aufgrund der komplementären Interessenstruktur zwischen den westeuropäischen Institutionen und den Beitrittswilligen und des gegebenen Wohlstandsgefälles und der nachwirkenden schlechten Erfahrungen mit der sowjetischen "Freundschaft" haben die MOE-Länder keine wirkliche Wahlmöglichkeit, wie dies in dem oben zitierten Kommentar des estnischen Präsidenten Meri zum Ausdruck kommt, daß die Einladung zur PFP im Vergleich zum NATO-Beitritt wie Margarine zur Butter stehe, aber besser sei als gar nichts.

Erschwert wird die Kommunikation über Europa zusätzlich dadurch, daß viele Politiker und Intellektuelle in Mittel- und Osteuropa ihre Länder ganz selbstverständlich als zu Westeuropa gehörend empfinden und - aus zum Teil über die Sowjetherrschaft hinaus zurückreichenden Gründen - Rußland nicht dazu rechnen. Sie zeigen deshalb wenig Verständnis für diejenigen im Westen, die aus übergeordneten Gesichtspunkten fordern, Rußland müsse - in welcher Form auch immer - in die europäischen Strukturen einbezogen werden. Sie betrachten dies als Appeasement-Politik und drängen deshalb umso mehr in die NATO. Andererseits führt die sowohl zur Besänftigung von Ängsten in den MOE-Ländern wie von russischen Besorgnissen vorgetragene Ankündigung westlicher Politiker, man werde die

64 Vgl. Paul Watzlawick, Janet H. Bevin und Don D. Jackson, Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien, Bern Stuttgart Wien o.J., S. 194 ff.

65 Vgl. Moisi/Mertes (s. Anm. 65), S. 128.

NATO-Sicherheitszone schrittweise erweitern, genau zu gegenteiliger Wirkung, weil sie in den MOE-Ländern Zweifel säht, wer wohl schon beim ersten Schritt dabei sein wird, und weil sie als eine Bestätigung der russischen These wirkt, daß Rußland trotz aller gegenteiligen Bekundungen letzten Endes isoliert werden solle.

Allerdings spricht auch einiges dafür, daß sich die "double-bind"-Situation für die russische Regierung nicht in derselben Schärfe stellt, weil sie aufgrund der militärischen Stärke und der schieren Größe ihres Landes immerhin fähig ist, eine "Metakommunikation" zu beginnen (etwa über Alternativen zur Ost-Erweiterung) oder sich aus der Beziehung zurückzuziehen (etwa durch Verweigerung der Unterschrift unter das PFP-Abkommen). Doch auch diese Reaktionen russischer Politiker auf die widersprüchliche Europa-Rhetorik des Westens lassen erkennen, daß ihnen Kränkungen zugefügt wurden, und dies erschwert allemal die weitere Kommunikation mit ihnen.

4.2 Die Interessendivergenzen innerhalb des Westens

Die EG hatte schon auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates in Dublin 1990 beschlossen, sobald wie möglich mit den MOE-Ländern über Assoziierungsabkommen zu verhandeln. Dies führte zwar zu den erwähnten Verträgen, jedoch nur zum Teil zu wirklichen Handelserleichterungen. In der tiefen Rezession der ersten Hälfte der 90er Jahre befürchteten stattdessen viele westeuropäische Politiker, eine Öffnung der Märkte für die benachbarten Billiglohnländer könnte den einheimischen Wiederaufschwung gefährden. Das damalige Angebot sollte überdies nach Auffassung der meisten EG-Länder nicht für die Sowjetunion gelten. Allerdings setzte sich die Bundesregierung (unterstützt von Frankreich, Italien und Spanien) für eine schnelle Finanzhilfe ein, um Gorbatschows Reformkurs zu stärken und die russische Zustimmung zur deutschen Einheit zu sichern. Eine Einigung hierüber scheiterte damals jedoch am britischen Widerstand.

Die NATO entschied sich 1991 vorwiegend deshalb dazu, den NATO-Kooperationsrat (NAKR) ins Leben zu rufen, weil sie nach der Auflösung des Warschauer Vertrages eine Möglichkeit haben wollte, den KSE-I-Vertrag zu sichern, dessen Geschäftsgrundlage, das sorgsam austarierte militärische Gleichgewicht, in diesem Moment weggefallen war.⁶⁶ Außerdem wollte die NATO auch noch zu dem KSE-Ia-Vertrag über Streitkräfteumfänge gelangen, über den schon seit Ende November 1990 verhandelt wurde. Erst in zweiter Linie ging es ihr darum, dem Bedürfnis der ehemaligen WVO-Staaten nach einer Anbindung in lockerer Form nachzukommen. Folglich erhielten die Treffen eher die Funktion einer Information über NATO-Beschlüsse aus erster Hand als einer tatsächlichen Beteiligung, wie sie bei der Gründung des NAKR noch denjenigen MOE-Ländern vorgeschwebt haben dürfte, die lieber sogleich Voll- oder assoziierte Mitglieder der NATO geworden wären.

Daß die westeuropäischen Staaten keine Eile damit hatten, wenigstens die an sie unmittelbar angrenzenden zentraleuropäischen NAKR-Partner in das Bündnis oder die EU/WEU einzu-

⁶⁶ Bisher konnte auch die fristgerechte Einhaltung des Vertrages gesichert werden. Die Endstufe soll am 16.11.1995 erreicht werden.

beziehen, war vor allem darin begründet, daß in der postrevolutionären Entwicklung des ehemaligen kommunistischen Herrschaftsbereichs eine unübersichtliche Gemengelage von inner- und zwischenstaatlichen Konflikten entstanden war, die man am liebsten sich selbst überlassen hätte. Jedenfalls wollte die NATO nicht in diese Auseinandersetzungen verwickelt werden, was möglicherweise die Folge der Übernahme neuer Sicherheitsgarantien gewesen wäre. Deshalb kam ihr der Plan des französischen Premierministers Balladur gerade recht, über die EU alle Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas zu einer Konferenz nach Paris einzuladen und über einen Stabilitätspakt für Europa zu beraten. Damit sollte kein Parallelunternehmen oder gar eine Konkurrenz zur KSZE geschaffen werden. Vielmehr wollte man den Anstoß für bilaterale Verhandlungen geben, in denen die Staaten, die eine EU/WEU-Mitgliedschaft beantragen, wenigstens in Ansätzen zur Regelung ihrer Grenz- und Minderheitenkonflikte gelangen und Vereinbarungen über gute Nachbarschaft treffen.⁶⁷

Am 20. und 21. März 1995 fand die Abschlußkonferenz statt, auf der der Stabilitätspakt von den Mitgliedstaaten der OSZE unterzeichnet wurde, in dessen Anhang über achtzig bilaterale Vereinbarungen über "gute Nachbarschaft" enthalten sind, deren Einhaltung nun von der OSZE überwacht werden soll.⁶⁸ Allerdings war der gesamte Balkan ausgeklammert und es gelang auch nicht, zwischen Ungarn und Rumänien sowie zwischen Rußland und den baltischen Staaten derartige Abkommen zu schließen.⁶⁹ Damit sind zwar einige Steine auf dem Weg zur Erweiterung der EU/WEU und letzten Endes auch der NATO ausgeräumt, doch abgesehen davon, daß es nun darauf ankommt, die Nachbarschaftsverträge mit Leben zu erfüllen und ihre Einhaltung zu beobachten, dürfte aus diesen gravierenden Lücken folgen, daß die Einleitung von Aufnahmeverhandlungen mit den betroffenen Partnern zumindest bis zu ihrer Schließung mit guten Argumenten ausgesetzt werden kann.

"Atlantiker" versus "Europäer"

Darüber hinaus aber spiegelt die Zurückhaltung auch die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen NATO-Staaten in bezug auf die Zukunft dieses Bündnisses wie auch der WEU und nicht zuletzt der KSZE wider. Es gibt einen von den europäischen Partnern im Vertrag über die Europäische Union kompliziert formulierten Minimalkonsens, dem auch die USA zustimmen können. Er bezieht sich darauf, mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU "auf längere Sicht" zu einer von der WEU vorzubereitenden gemeinsamen, die Verpflichtungen der NATO-Mitglieder aus dem Nordatlantikvertrag jedoch achtenden, Verteidigungspolitik zu gelangen, welche wiederum "zu gegebener Zeit

67 Vgl. Gemeinsamer Zeitungsbeitrag des deutschen Bundeskanzlers Dr. Kohl und des französischen Premierministers Balladur zu einem Stabilitätspakt in Europa für die Tageszeitungen "Frankfurter Allgemeine" und "Le Monde", Bulletin v. 31.5.1994.

68 Vgl. FAZ v. 21.3.1995, S. 7.

69 Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 21.3.1995, S. 2.

zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte"⁷⁰. Darüber hinaus gab es jedoch 1993, als über eine Ost-Erweiterung der NATO diskutiert wurde, drei unterschiedliche Positionen die "europäische Verteidigungsidentität" genannt wurde.⁷¹

Vor allem die USA, Großbritannien und die Niederlande neigten einer "atlantischen" Position zu, die weitgehend mit der offiziellen Linie der NATO deckungsgleich war. Ihr zufolge sollte die WEU der europäische Pfeiler der Allianz bleiben und eine verlässliche "Brücke" zwischen NATO und EG bilden. Sie sollte militärisch nur dann und dort aktiv werden, wenn und wo die NATO es nicht wollte oder nicht zuständig ist, etwa in out-of-area Fällen, und nur mit von der NATO geliehenen Kommandostrukturen und Streitkräften.

Dieser Sichtweise stand eine rein "europäische" gegenüber, vertreten von Frankreich, Spanien, Belgien und Luxemburg. Sie betrachtete die NATO wie auch die amerikanische Militärpräsenz in Europa als Auslaufmodell und setzte auf eine autonome europäische Verteidigung unter der Ägide der Europäischen Union. Eine auf die NATO bezogene Rolle der WEU konnte aus dieser Sicht eine solche Entwicklung nur behindern. Wenn sich beide Seiten trotzdem auf den Umzug der WEU von Paris nach Brüssel einigen konnten, dann nur deshalb, weil die "Atlantiker" sie näher bei der NATO, die "Europäer" näher bei der EU angesiedelt sehen wollten.

Als dritte Position kann der deutsche Versuch betrachtet werden, zwischen diesen beiden unvereinbaren Haltungen zu vermitteln. Er bestand allerdings hauptsächlich darin, eine klare Entscheidung zu vermeiden mit der Folge, daß die ungeklärte Kompetenzverteilung zwischen NATO und EG/WEU erhalten blieb.

Diese Differenzen fanden ihr Pendant in der Gewichtung des NAKR und des WEU-Konsultationsforums, zu dem die damals acht an die WEU im Osten angrenzenden Staaten Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei und Ungarn im Juni 1992 erstmals auf den Bonner Petersberg eingeladen worden waren. Die "Atlantiker" bevorzugten den NAKR, weil sie in ihm wenigstens eine Perspektive dafür sahen, NATO und KSZE eines Tages so zu verschmelzen, daß die NATO als der Kern einer umfassenden kooperativen Sicherheitsstruktur erhalten bleibt. Die "Europäer" hingegen gaben dem neuen Konsultationsforum den Vorrang, weil es geeignet erschien, einige Nachbarländer schrittweise an die künftige Europäische Union heranzuführen. Wenn die Briten - obschon "Atlantiker" - dem zustimmten, dann in der Hoffnung, daß durch eine Ost-Erweiterung die von ihnen abgelehnte politische Vertiefung des westeuropäischen Integrationsprozesses hinausgezögert würde.⁷²

70 EU-Vertrag, Art. J.4, Abs. 1.

71 Vgl. Philipp Borinski, Die neue NATO-Strategie. Perspektiven militärischer Sicherheitspolitik in Europa, HSFK-Report 1/1993, Frankfurt/M. 1993, S. 40 ff.

72 Vgl. Berthold Meyer, Zu viele Köche? KSZE, NATO-Kooperationsrat und WEU-Konsultationsforum auf der Suche nach einer gesamteuropäischen Sicherheitspolitik, in: Gert Krell / Friedhelm Solms / Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1993, Münster / Hamburg 1993, S. 162.

Die Bundesregierung: in der Prioritätensetzung uneinig

Die Bundesregierung konnte sich in der Frage der Ost-Erweiterung nicht profilieren. Ihre Schwierigkeiten, eine klare Position zu zeigen, sind vor allem darin begründet, daß innerhalb der Regierung zwei gegensätzliche Auffassungen hinsichtlich der Prioritätensetzung vertreten wurden und werden. Auf der einen Seite äußerte Verteidigungsminister Rühle schon früh die Auffassung, die Atlantische Allianz dürfe keine "geschlossene Gesellschaft" sein: "Ich kann keinen stichhaltigen Grund dafür sehen, künftigen Mitgliedern der Europäischen Union die NATO-Mitgliedschaft vorzuenthalten. Ich frage mich auch, ob die Mitgliedschaft in der Europäischen Union unbedingt dem Beitritt zur NATO vorausgehen muß." In derselben Rede schloß Rühle aber wegen der "riesigen Potentiale und (der) geostrategische(n) Lage Rußlands", die europäische Dimensionen sprengen, dessen "Mitgliedschaft in der Europäischen Union und in unseren Bündnissen aus".⁷³ Rühle hat für die schnelle Öffnung immer wieder geworben, wobei er gelegentlich ein Argument nachschob, das zeigt, daß er nicht nur die Wünsche der Beitrittskandidaten im Auge hat: "Gerade Deutschland hat ein Interesse daran, daß die deutsche Ostgrenze nicht auf Dauer die Außengrenze der NATO, die Außengrenze der Europäischen Union ist."⁷⁴

Auf der anderen Seite sprach sich Außenminister Kinkel von Anfang an für ein Vorgehen aus, das dem Weg über die EU den Vorrang einräumte. Mit der Assoziierung sei den Visegrad-Staaten "die klare Perspektive einer künftigen Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union, und damit auch in der WEU, angeboten" worden. "Europa öffnet sich so auch im Bereich der sicherheitspolitischen Institutionen." Ob jedoch auch eine Mitgliedschaft in der NATO in Frage komme, müsse in engster Abstimmung mit den Partnern, vor allem den USA, die zu dieser Zeit eindeutig nicht dafür waren, geprüft werden. Jedenfalls dürften die Grenzen des Bündnisses "nicht einfach von der Elbe an den Bug verschoben werden."⁷⁵ Damit nahm er primär auf russische Empfindlichkeiten Rücksicht, wobei er bis zum August 1994 sicher auch im Auge hatte, daß es galt, den Abzug russischer Truppen aus Deutschland nicht zu gefährden. Doch über diesen Zeitpunkt hinweg gibt es bei Kinkel immer wieder die aus der Ära Genscher übernommene Forderung nach einer Integration Rußlands in die europäische "Sicherheitsarchitektur."⁷⁶ Das Beharren auf enger Abstimmung mit den Verbündeten sollte vor allem dazu dienen, innerwestliches Mißtrauen gegenüber den Deutschen, das vor allem im Zusammenhang mit dem massiven Werben seines Vorgängers

73 Gestaltung euro-atlantischer Politik - eine "Grand Strategy" für eine neue Zeit. Rede des Bundesverteidigungsministers in London, in: Bulletin Nr. 27/1993 vom 1.4.1993; es ließen sich zahlreiche weitere Belege für diese Position Volker Rühes anführen.

74 So in einem Interview Rühes mit SR 1 am 8.9.1994, zit. nach Stichworte zur Sicherheitspolitik 10/1994, S. 18.

75 Die transatlantische Partnerschaft als Fundament der Außenpolitik. Rede des Bundesaußenministers bei der deutsch-amerikanischen Freundschaftswoche in Stuttgart am 2. Mai 1993, in: Bulletin Nr. 36/1993 v. 8.5.1993; es ließen sich auch für diese Position Klaus Kinkels zahlreiche weitere Belege anführen.

76 Vgl. Klaus Kinkel, Rußland in Europa integrieren. Kooperative Sicherheitsarchitektur zwischen Vancouver und Wladiwostok, Namensartikel für "Die Welt" vom 30.11.1994, Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes Nr. 1128/94.

um eine Anerkennung Sloweniens und Kroatiens entstanden war, möglichst wieder abzubauen.

Die Position des Bundeskanzlers blieb insofern unklar, als er gleichermaßen Ruhe gewähren ließ (der lange Zeit auch innerhalb der NATO ein einsamer Befürworter einer raschen Ost-Erweiterung blieb), selbst aber Verständnis für russische Bedenken gegenüber einer Ost-Erweiterung äußerte: Auch wenn er, Kohl, wisse, daß "einige unserer unmittelbaren östlichen Nachbarn mehr wollen - bis hin zum Beitritt zur NATO," so sei er sich doch bewußt, daß in dieser Frage "eine behutsam gestaltende Politik unerläßlich ist, die der Stabilität in diesem Raum und den berechtigten Sicherheitsbedürfnissen aller unserer östlichen Nachbarn Rechnung trägt."⁷⁷

In den Koalitionsvereinbarungen vom November 1994 wurde der regierungsinterne Dissens nur kaschiert: "Die Erweiterung der NATO um neue Mitglieder muß Teil eines gesamteuropäischen Sicherheitskonzepts sein, *Integration und Kooperation* - vor allem eine intensive Partnerschaft mit Rußland - müssen sich ergänzen, damit in Europa keine neuen Trennlinien entstehen. Dabei kommt der Stärkung der KSZE eine wichtige Rolle zu."⁷⁸

Allerdings zeigen Äußerungen des Außen- und des Verteidigungsministers nach den NATO-Herbsttagungen 1994 und der Weichenstellung zugunsten einer Ost-Erweiterung eine Annäherung, die Reste ihrer Differenz nur noch bei der Behandlung des Problems der Synchronisierung mit der EU-Erweiterung erkennen lassen. So stellten auf der 32. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik Anfang Februar 1995 beide Minister fest, daß "es nicht vorstellbar sei" (Rühe) bzw. "nicht dazu kommen sollte" (Kinkel), daß künftige Mitglieder der EU einen minderen Sicherheitsstatus hätten als die alten. Aber Volker Rühe betonte dann, man müsse berücksichtigen, "daß sicherheitspolitische Voraussetzungen wahrscheinlich eher erfüllt sind als die ökonomischen Standards".⁷⁹ Demgegenüber führte Klaus Kinkel aus, es gehe darum, "die Verflechtung wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Interessen auch mit den künftigen Mitgliedern in einem längerfristig angelegten Prozeß herzustellen."⁸⁰

Das französisch-deutsche Tandem: aus dem Tritt geraten

Bekanntlich geht bisher der westeuropäische Integrationsprozeß nur dann voran, wenn er vom Tandem Frankreich-Deutschland angetrieben wird. In Fragen der Sicherheitspolitik

77 Vgl. Rede des Bundeskanzlers anläßlich der 30. Konferenz für Sicherheitspolitik am 6. Februar 1993 in München (Bulletin Nr. 13/1993 vom 10.2.1993, S.103); ebenfalls für die Position Helmut Kohls ließen sich zahlreiche weitere Belege anführen.

78 Zit. nach dem Manuskript der Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU/CSU und FDP vom November 1994, S. 48, Hervorhebungen im Text.

79 Vgl. Volker Rühe, Europa und Amerika - eine neue Partnerschaft für die Zukunft, Rede anläßlich der 32. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 4. Februar 1995, Manuskript S. 11.

80 Zit. nach Stichworte zur Sicherheitspolitik 3/1995, S. 13.

war ein Gleichschritt zwischen beiden Partnern allerdings immer etwas schwieriger, weil Frankreich militärisch nicht in die NATO eingegliedert ist und die alte Bundesrepublik stets auch den Schulterschuß zu den USA suchte. Auch wenn der französische Verteidigungsminister im September 1994 in Sevilla erstmals wieder an einer NATO-Tagung teilnahm, bleibt Frankreich im Bündnis weiterhin auf große Eigenständigkeit bedacht, sofern es nicht darauf hofft, in einer neu zu schaffenden "NATO 2" eine zentrale Rolle zu übernehmen.⁸¹

Unbeschadet der leichten Annäherung sind entgegen allen offiziellen Beteuerungen die Abstimmungen zwischen Deutschland und Frankreich seit der deutschen Einheit schwieriger geworden. Frankreich hegt die Furcht, "daß sich das vereinigte Deutschland von der Europäischen Gemeinschaft entfernt, gleichzeitig hat es Angst davor, daß dieses Deutschland die Gemeinschaft dominiert, wenn es in ihr verbleibt."⁸² Schon deshalb versuchen die französischen Partner die deutsche Regierung in der Frage der Ost-Erweiterung der Europäischen Union eher zu bremsen. Frankreich fürchtet außerdem, unter der Vollmitgliedschaft Polens und anderer MOE-Staaten könnten seine eigenen Interessen, vor allem die der Bauern, leiden. Um mehr Gleichgewicht zu schaffen, will man in Paris das Schwergewicht der Wirtschaftshilfe der EU mehr in den Süden, d.h. auf die Mittelmeerländer verlagern.⁸³

Den Briten ist "in Sicherheitsfragen" - aber nicht nur dort - "die Einigkeit über die im konkreten Fall zu ergreifenden Schritte wichtiger als komplizierte und theoretisch verbindliche Strukturen"⁸⁴, zumal sie im Falle einer Vertiefung der EU eine deutsche Hegemonie in Europa befürchten und, um dies zu verhindern, eher für die Erweiterung sind. Demgegenüber hieß es in Frankreich lange, eine Erweiterung ohne Vertiefung würde Deutschland gegenüber Frankreich stärken.⁸⁵ Allerdings scheint sich seit dem französisch-britischen Gipfeltreffen in Chartres am 18. November 1994 eine bedeutsame Veränderung anzubahnen: In den Fragen der Zukunft Europas näherte sich Frankreichs Staatspräsident Mitterrand dem britischen Premierminister Major an und äußerte sich dahingehend, er wünsche nicht, daß man in der EU über die Maastrichter Beschlüsse hinausgeht. Dies wurde als Ablehnung der deutschen Position des "harten französisch-deutschen Kerneuropas" bewertet.⁸⁶ Der mögliche Eindruck, daß die in Aussicht genommene stärkere militärpolitische Kooperation zwischen Frankreich und Großbritannien das enge deutsch-

81 Vgl. Anand Menon, From independence to cooperation: France, NATO and European security, in: *International Affairs*, Vol. 75, No. 1 (1995), pp. 19-34, p. 31.

82 Daniel Vernet, Die französischen Erwartungen, in: *Internationale Politik*, Heft 1/1995, S. 41; vgl. auch Ingo Kolboom, Dialog mit Bauchgrimmen? Die Zukunft der deutsch-französischen Beziehungen, in: *Europa-Archiv*, Folge 9/1994, S. 257-264.

83 Vgl. die Berichte zu Deutschland - Frankreich/ EU in BPA Hörfunk- und Fernsehspiegel Ausland v. 30.11.1994, S. 3 - 4.

84 Sir Laurence Martin, Britische Warnung vor falschem Ehrgeiz. Bei der gemeinsamen Außenpolitik der EU muß ein Stein auf den anderen gesetzt werden, *FAZ* v. 30.11.94, S. 12.

85 Vgl. Moisi / Mertes (s. Anm. 63), S. 131.

86 Vgl. die Berichterstattung über den französisch-britischen Gipfel in Chartres, BPA Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland, 21.11.1994, S. 1-2.

französische Verhältnis ablösen könnte, wurde allerdings von Außenminister Juppé zurückgewiesen.⁸⁷

Ende November 1994 äußerte sich der französische Premierminister und Kandidat für das Staatspräsidentenamt Balladur in einem Aufsatz in "Le Monde" zu seinen Europa-Plänen. Deutschen Vorstellungen von einem harten Kerneuropa, wie sie in dem im Herbst 1994 zum Teil überpointiert diskutierten Schäuble-Lamers-Papier⁸⁸ enthalten sind, setzte er ein noch härteres Frankreich entgegen, um das herum - je nach Thema unterschiedlich zusammengesetzt - ein vielgestaltiges Europa gruppiert ist, z.B. ein monetäres Europa mit den Deutschen, eines der Verteidigung mit den Engländern, den Italienern und den Spaniern, sowie eines der Einzelvereinbarungen mit den neuen Ländern, die später zur Union hinzukommen sollen. Daneben schlug er einen erneuerten Elysée-Vertrag vor, ohne zu präzisieren, was darin stehen soll.⁸⁹ Inwieweit Balladurs Vorschläge à la lettre zu nehmen sind und nicht nur Bestandteil des anlaufenden Kampfes um Wählerstimmen, von denen fast die Hälfte vor zwei Jahren beim Referendum über die Maastricht-Verträge mit "non" gestimmt hatte, bleibt abzuwarten.

Zwar sind Bonn und Paris nach wie vor bemüht, sich gemeinsam als "der Motor" der europäischen Einigungsbewegung darzustellen, doch scheint der Dissens über das Tempo und Ausmaß der Ost-Erweiterung der EU nur noch dadurch überbrückbar zu sein, daß deutsche Vorschläge zur Vorbereitung des Beitritts der MOE-Staaten mit französischen für eine verstärkte Mittelmeerpolitik (deren Berechtigung hier nicht bezweifelt werden soll) wie bei Kompensationsgeschäften miteinander verknüpft werden. Ein Beispiel hierfür sind die außenpolitischen Beschlüsse des Gipfels der EU in Essen vom Dezember 1994.⁹⁰

Am Rande des Gipfels trafen die Staats- und Regierungschefs der sechs assoziierten MOE-Staaten erstmals in diesem Rahmen mit den Europäischen Ratsmitgliedern zusammen. Dies wurde zwar als erster Schritt zu einer nächsten Erweiterung der EU gefeiert, dem in den kommenden Jahren "strukturierte Beziehungen" mit regelmäßigen Treffen der Regierungschefs und Fachminister folgen sollen. Dennoch lassen die Essener "Schlußfolgerungen des

87 Vgl. das Interview mit Alain Juppé, ebenda, S. 11.

88 Im Wortlaut in "Blätter", Heft 10/1994, S. 1271-1280; zur Diskussion hierüber vgl. verschiedene Beiträge in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages vom 7.9.1994 und die kritischen Äußerungen des britischen Premierministers Major in FAZ v. 9.9.1994, S. 3; sowie Christoph Bertram, Welches Europa soll's denn sein? in: DIE ZEIT v. 9.9.1994, S. 1; Jean François-Poncet, Wirtschaftsraum oder Weltmacht, in FAZ v. 17.9.1994, S. 8 sowie Theo Sommer, Wer auf alle wartet, kommt nie ans Ziel, in: DIE ZEIT v. 16.9.1994, S. 6 u.a.

89 Vgl. FAZ v. 30.11.1994, S. 5; sowie Fredy Gsteiger, Asterix bleibt sich treu, in: DIE ZEIT v. 9.11.1994, S. 3.

90 Vgl. Europäischer Rat in Essen. Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union 9. und 10. Dezember 1994. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Außenbeziehungen der Europäischen Union, in: Bulletin Nr.118/1994, v. 19.12.1994, S. 1073; sowie Anhang IV, Bericht des Rates an Europäischen Rat Essen über die Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der assoziierten MOEI, ebenda, S. 1078 ff. und Anhang V, Bericht des Rates an den Europäischen Rat Essen über die künftige Mittelmeerpolitik, in: ebenda, S. 1083 ff.

Vorsitzes" nicht erkennen, daß es die EU mit ihrer Ost-Erweiterung eiliger hätte als die NATO. Insofern könnte die Äußerung des slowakischen Außenministers Kukan am Vorabend der Gespräche, er sei der Meinung, daß sein Land zunächst Mitglied der NATO und erst anschließend Mitglied der EU werde, "weil es sehr viel mehr Kriterien für die EU-Mitgliedschaft gebe und es sehr viel schwieriger sei, diese zu erfüllen"⁹¹ von erheblichem Realitätssinn zeugen und auch für andere MOE-Staaten gelten.

Die Bosnien-Krise der NATO

Die NATO hat in ihrer Geschichte schon einige Krisen durchstehen müssen und überlebt. Aber der Wegfall des Ost-West-Gegensatzes, der auch über schwierige Situationen hinweg letztlich die Kohäsion bewahren ließ, erlaubt es den Mitgliedern, nationalen Interessen Vorrang zu geben, was das interne Krisenmanagement erschwert. Nachdem die Allianz - nicht zuletzt auch auf der Suche nach neuen Gemeinschaftsaufgaben - sich auf der Frühjahrstagung 1992 in Oslo dazu bereit erklärt hatte, sowohl die KSZE wie auch die UNO bei der Konfliktregelung und Friedenserhaltung im euroatlantischen Raum zu unterstützen,⁹² wurde sie in die UN-Aktivitäten zur Beendigung des Krieges in Bosnien-Herzegowina eingebunden - freilich ohne daß sich die Mitglieder in ihrer Haltung gegenüber den Kriegsparteien einig gewesen wären.⁹³ Dasselbe gilt im übrigen für die WEU.⁹⁴

Die NATO führte neben ständigen Überwachungsaufgaben, die das Kriegsgeschehen nicht eindämmen konnten, seit dem Februar 1994 mehrmals kleinere Luftwaffeneinsätze durch. Abgesehen davon, daß dies überhaupt die ersten Kriegseinsätze der NATO-Geschichte waren, erzielten sie im großen und ganzen die beabsichtigte Wirkung, die serbische Kriegspartei wenigstens punktuell und/oder vorübergehend zum Einhalten oder zur Aufgabe von Positionen zu bewegen. Gerade dadurch wuchs jedoch die Unzufriedenheit derer, die der Überzeugung waren und sind, daß weitaus mehr Erfolge hätten erreicht werden können, wenn die NATO nicht an der kurzen Leine der UNO geführt würde. Und zugleich verbreitete sich in der Öffentlichkeit der Eindruck, UNO und NATO wären gleichermaßen unfähig, dem seit drei Jahren andauernden Krieg ein Ende zu bereiten.⁹⁵ Insofern kann von

91 CTK vom 8.12.1994, zit. in BPA, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland vom 9. 12. 1994, S. 9.

92 Tagung des Ministerrats des Nordatlantikrats am 4.6.1992 in Oslo. Communiqué der Ministertagung, in: Bulletin Nr. 64/1992 v. 12.6.1992, S. 614 ff. Hierbei hatte vor allem Frankreich auf einer Formulierung bestanden, die es dem einzelnen Mitgliedstaat gemäß Art. 5 des NATO-Vertrages erlaubt, selbst zu entscheiden, in welcher Weise er die KSZE unterstützt.

93 Vgl. Marie-Janine Calic, Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen, Konfliktstrukturen, Internationale Lösungsversuche, Frankfurt/M. 1995, S. 218 ff.

94 Vgl. Mathias Jopp, Langer Weg - kühnes Ziel: Gemeinsame Verteidigungspolitik, in: Europa-Archiv, Folge 13-14/1994, S. 397-404, insbes. S. 398.

95 So kommentiert Günther Nonnenmacher in der FAZ die Vorstellung von der NATO als "bewaffnetem Arm" der UNO als eine "papierene Idee": "Die Vereinten Nationen fühlen sich in ihren Vermittlungsbemühungen von militärischen Gestikulationen des Bündnisses behindert; die Nato wird in ihrer Glaubwürdigkeit von der 'überparteiischen' Zurückhaltung der Vereinten Nationen beschädigt. Diese Ver-

einer Bosnien-Krise der NATO gesprochen werden, die sich noch verschärfte, als Washington im Herbst 1994 seine Teilnahme an der Überwachung des Waffenembargos gegen Bosnien aufkündigte und damit erhebliche Proteste unter den europäischen NATO-Mitgliedern erntete.

Diese Uneinigkeit und der damit verbundene Glaubwürdigkeitsverlust dürften mit dazu beigetragen haben, daß das Thema Ost-Erweiterung so schnell wieder auf die Tagesordnung der Außenminister des Bündnisses geriet. Zumindest begründete ein Brüsseler Beobachter dies noch vor dem 1. Dezember 1994 damit, daß "das für die NATO so wichtige Gefühl der Glaubwürdigkeit und Solidarität, in Bosnien schwer beschädigt, ... mit einer tatkräftigen und kohärenten Ostpolitik so gut es geht, wiederhergestellt werden" solle.⁹⁶

Hierauf wird noch zurückzukommen sein. Doch vorher soll das Programm der Partnerschaft für den Frieden, das zunächst dafür gedacht war, die Ost-Erweiterung zu vertagen, näher betrachtet werden.

bindung hat sich - jetzt und für die Zukunft als Mesalliance erwiesen." Zit. nach ders., Die Dinge nehmen ihren Lauf, in FAZ vom 29.11.1994, S. 1.

96 AP (dt., Klau/Brüssel) in: BPA, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland v. 30.11.1994, S. 8.

5. Die "Partnerschaft für den Frieden" und die Schwierigkeiten Rußlands mit der NATO-Ost-Erweiterung

Wie erwähnt, mischte sich die russische Seite in die Diskussion der NATO über die Ost-Erweiterung 1993 mit dem scheinbaren Kompromißvorschlag ein, sie könne sich hiermit erst einverstanden erklären, wenn sie selbst ebenfalls aufgenommen würde und sich die NATO von der Verteidigungs- zur kollektiven Sicherheitsorganisation fortentwickle. Da beides nicht der westlichen Interessenlage entsprach und sowohl die USA wie auch einige andere NATO-Staaten zumindest von einer kurzfristigen Aufnahme Polens, Ungarns, Tschechiens und der Slowakei eher abrieten, einigten sich die NATO-Verteidigungsminister in Travemünde am 20./21. Oktober 1993 auf Vorschlag des damaligen Pentagonchefs Aspin darauf, alle ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten sowie Finnland, Schweden, Österreich und die Schweiz zur "Partnerschaft für den Frieden" einzuladen.⁹⁷

5.1 Zum Stand des PFP-Programms - ein Jahr danach

Der Kreis der Einzuladenden wurde daraufhin vom NATO-Gipfeltreffen am 10./11. Januar 1994 in Brüssel auf alle KSZE-Teilnehmerstaaten mit eigenen Streitkräften ausgeweitet. Der Einladung folgten innerhalb weniger Wochen sämtliche MOE-Staaten, die neutralen Länder Schweden und Finnland sowie die Balkanstaaten Albanien und Slowenien. Nach und nach traten auch die meisten GUS-Staaten dem PFP-Rahmenabkommen bei (s. Tabelle 2). Letztere taten dies jedoch, wenn man von der Ukraine und Moldova absieht, offenbar erst, nachdem Rußland diesen Schritt angekündigt bzw. vollzogen hatte. Weißrußland faßte seinen Beitrittsbeschluß sogar erst am 28. November 1994 und das seit 1992 vom Bürgerkrieg zerrüttete Tadschikistan unternahm offenbar keinerlei Anstrengungen in diese Richtung.

Die Partnerschaftsverträge bestehen aus einem öffentlich zugänglichen "Rahmendokument", das für alle Partner gleichermaßen gilt. Es nennt die Ziele der Partnerschaft sowie die Vorstellungen und Werte, die ihr zugrundeliegen, d.h. Schutz demokratischer Gemeinwesen, Freiheit von Zwang und Einschüchterung sowie die Wahrung der Prinzipien des Völkerrechts. Ein Partner, der dieses Dokument unterzeichnet hat, legt daraufhin ein "Präsentationsdokument" vor, das die verschiedenen politischen und militärischen Aspekte der Partnerschaft zum Thema hat. Hierin werden z.B. die Maßnahmen zur Transparenz nationaler Verfahren der Verteidigungsplanung und Haushaltsaufstellung und zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte aufgeführt. Weiterhin äußert sich der Partner darin dazu, bei welchen Aktivitäten er eine Zusammenarbeit wünscht und welche Streitkräfte und Ressourcen er hierfür zur Verfügung stellen könnte. Dabei können auch längerfristige Pläne dargestellt werden, etwa wenn die Streitkräftestruktur verändert oder Sondereinheiten für friedenserhaltende Aufgaben gebildet werden sollen. Als dritter Schritt werden dann "individuelle Partnerschaftsprogramme" ausgearbeitet, in denen die Zusammenarbeit zwischen der NATO und dem betreffenden Partnerstaat geregelt wird. Während ihrer Vorbereitung ver-

97 Vgl. Stichworte zur Sicherheitspolitik, 11/93, S. 23.

handelt der zu diesem Zweck eingerichtete politisch-militärische Lenkungsausschuß (Political-Military Steering Committee, PMSC) allein mit dem jeweiligen Partnerland. Sobald man sich endgültig auf ein Programm geeinigt hat, werden dann alle PFP-Partner hierüber in vollem Umfang informiert. Auf diese Weise sollen Diskriminierungen innerhalb des PFP-Systems verhindert werden.⁹⁸

98 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Informationsstab Öffentlichkeitsarbeit, Partnerschaft für den Frieden. Der NATO-Gipfel vom 10. Januar 1994 in Brüssel, Bonn 1994, S. 22.

Tabelle 2:
Mitgliedstaaten der Partnerschaft für den Frieden⁹⁹

Land	frühere Zugehörigkeit	Beitrittsdatum (Rahmendok.)	Präsentationsdok. eingereicht	individ. PFP-Programm
Albanien	isoliert kommunistisch	23.2.94	22.9.94	25.1.95
Armenien	UdSSR	5.10.94	-	-
Aserbaidschan	UdSSR	4.5.94	-	-
Bosnien-Herzegowina	Jugoslawien, blockfrei	20.9.94 *)	-	-
Bulgarien	WVO	14.2.94	6.6.94	28.11.94
Estland	UdSSR	3.2.94	8.7.94	1.3.95
Finnland	blockfrei	9.5.94	10.5.94	10.12.94
Georgien	UdSSR	23.3.94	-	-
Kasachstan	UdSSR	27.5.94	2.12.94	-
Kirgistan	UdSSR	1.6.94	-	-
Lettland	UdSSR	14.2.94	18.7.94	8.2.95
Litauen	UdSSR	27.1.94	10.6.94	30.11.94
Moldova	UdSSR	16.3.94	6.9.94	-
Österreich	neutral	10.2.95	-	-
Polen	WVO	2.2.94	25.4.94	5.7.94
Rumänien	WVO	26.1.94	28.4.94	14.9.94
Russische Föderation	UdSSR	22.6.94	5.7.94	Vertr. am 1.12. 94 nicht unterzeichnet
Schweden	neutral	9.5.94	10.5.94	22.8.94
Slowakei	WVO	9.2.94	25.5.94	23.11.94
Slowenien	Jugoslawien, blockfrei	30.3.94	20.7.94	-
Tschechien	WVO	10.3.94	17.5.94	25.11.94
Turkmenistan	UdSSR	10.5.94	-	-
Ukraine	UdSSR	8.2.94	25.5.94	-
Ungarn	WVO	8.2.94	6.6.94	15.10.94
Usbekistan	UdSSR	13.7.94	-	-
Weißrußland	UdSSR	11.1.95	-	-

*) interner Beschluß, jedoch noch keine Aufnahme

Die Programme selbst sollen von einer "Partnerschaftskoordinierungszelle" im belgischen Mons, also am Sitz des militärischen NATO-Hauptquartiers, unter der Ägide des NATO-Rates koordiniert werden.¹⁰⁰ Hierbei scheint es allerdings aufgrund der Sonderrolle, die Frankreich nach wie vor für sich beansprucht, NATO-interne Koordinationsprobleme zu geben.¹⁰¹

Im September 1994 fand eine erste größere militärische Übung im Rahmen dieses Programms in Polen statt.¹⁰² Ihr folgten im Oktober eine Übung in den Niederlanden¹⁰³ und eine Marineübung vor der norwegischen Küste.¹⁰⁴ Insgesamt gab es 1994 88 PFP-Ausbildungsveranstaltungen, an denen meistens jedoch nur zwei Partner beteiligt waren.¹⁰⁵ Für 1995 sind mindestens vier Übungen mit Landstreitkräften und eine Marineübung geplant.¹⁰⁶

5.2 Das Verhalten Rußlands zum Partnerschaftsprogramm und die Wende der USA zur Ost-Erweiterung

Rußland brachte während der ersten Jahreshälfte 1994 dem PFP-Programm zunächst Sympathie entgegen. Dies entsprach einer Interpretation der NATO-Politik, die zumindest bis in den Herbst auch zutraf und dahin ging, durch die Partnerschaftsverträge vor allem die MOE-Staaten bis auf weiteres in einem Schwebezustand zu halten. Hierin schienen sich die russischen mit den westlichen Interessen zu decken.

Allerdings forderte die russische Regierung für sich einen Partnerschaftsvertrag, der sich von denen kleinerer Partner substantiell unterscheiden sollte. Sie wollte - nicht zuletzt veranlaßt durch die ersten NATO-Luftwaffeneinsätze über Bosnien im Frühjahr 1994 - ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht bei Entscheidungen der NATO erhalten. Was sei eine Partnerschaft wert, hieß es, wenn innerhalb der NATO Länder wie Island oder Luxem-

100 Vgl. ebenda, S. 20.

101 Vgl. Dietrich Genschel, Zur strukturellen Entwicklung der NATO, in: Europäische Sicherheit 2/95, S. 20.

102 Hieran beteiligten sich knapp 600 Soldaten aus 13 Ländern (Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Italien, Litauen, die Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ukraine, USA) vgl. Stichworte zur Sicherheitspolitik, 10/1994, S. 17.

103 Hieran beteiligten sich rund 900 Soldaten aus 12 Ländern (Kanada, Estland, Großbritannien, Litauen, die Niederlande, Polen, Schweden, Slowakei, Tschechien, Ukraine, USA und ein weiteres, in der Quelle nicht genanntes), vgl. atlantic news v. 3.11.1994, S.3.

104 Von seiten der NATO sollten hieran Schiffe aus Belgien, Dänemark, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Spanien und den USA teilnehmen, vgl. atlantic news v. 13.7.1994, außerdem war angekündigt, daß sich auch ein russisches Schiff beteiligen sollte, vgl. Stichworte 10/1994, S. 17.

105 Vgl. FAZ v. 28.12.1994, S. 8.

106 Vgl. atlantic news v. 3.11.1994, S.3.

burg ein Vetorecht hätten, aber die Supermacht Rußland nicht. Deshalb sagte Außenminister Kosyrew die für den 21. April 1994 angekündigte Vertragsunterzeichnung in Brüssel kurzfristig wieder ab.

Nach weiteren Verhandlungen, in denen die NATO Rußland klar machen konnte, daß es kein Vetorecht erhalten würde, unterschrieb Kosyrew dann am 22. Juni 1994 das PFP-Rahmenabkommen. In der Zusammenfassung der in Brüssel geführten Gespräche hieß es lediglich, die Allianz und Rußland seien "übereingekommen, ein umfassendes individuelles Partnerschaftsprogramm zu entwickeln, das der Größe, der Bedeutung und den Fähigkeiten Rußlands entspricht."¹⁰⁷ Dieser allgemein gehaltene Zusatz zur Charakterisierung der Partnerschaft war für Rußland allerdings sehr wichtig, wie ein Namensartikel Kosyrews im NATO-Brief erkennen läßt.¹⁰⁸

Schneller als erwartet legte Rußland am 5. Juli 1994 sein "Präsentationsdokument" vor.¹⁰⁹ Die Verhandlungen in den folgenden Monaten befaßten sich sowohl mit dem individuellen Partnerschaftsprogramm wie mit einem zweiten Dokument, das die besonderen Beziehungen in der politischen Zusammenarbeit regeln sollte.

Während dieser Zeit sorgte offenbar Präsident Clintons Warschauer Ankündigung im Juli 1994, die Erweiterung der NATO und Polens Mitgliedschaft im Bündnis seien nicht eine Frage des Ob, sondern des Wann und Wie,¹¹⁰ noch nicht für Irritationen. Vielmehr wurde die russische Wahrnehmung, daß insbesondere die USA die MOE-Staaten für einige Zeit durch das PFP-Programm ruhigstellen wollten, bestätigt, als es Anfang September 1994 zu einer Kontroverse zwischen dem deutschen Verteidigungsminister Rühle und seinem neuen amerikanischen Kollegen Perry über die Ost-Erweiterung kam. Während Rühle es als denkbar bezeichnete, daß sich die NATO für "Staaten, die die Perspektive der Mitgliedschaft in der Europäischen Union haben", "vor dem Jahr 2000" öffne,¹¹¹ schloß Perry eine Ost-Erweiterung für die nächsten Jahre aus.¹¹²

Doch schon bei der inoffiziellen Tagung der Verteidigungsminister in Sevilla Ende September machten Beobachter der amerikanischen Außenpolitik eine Wende in der Frage der Ost-Erweiterung aus, offenbar angestoßen durch den neuen Unterstaatssekretär für Europaangelegenheiten im State-Department, Holbrooke, vormals Botschafter in Bonn.¹¹³

107 Zit. nach Bulletin v. 24. Juni 1994.

108 Vgl. Andrej W. Kosyrew, Rußland und die NATO. Eine Partnerschaft für ein geeintes und friedliches Europa, in: Der NATO-Brief, 4/94.

109 Vgl. atlantic news v. 13.7.1994, S. 3.

110 Ansprache des amerikanischen Präsidenten Bill Clinton am 7. Juli 1994 vor dem polnischen Parlament in Warschau, in: Europa-Archiv, Folge 17/1994, S. D 524.

111 So in einem Interview mit SR 1 am 8.9.94, zit. nach Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 10/94, S. 18.

112 US-Verteidigungsminister Perry zur Osterweiterung der NATO, in: ebenda, S. 18.

113 Vgl. atlantic news, v. 1.10.94. Im Oktober wurden von der Clinton-Regierung zwei Diskussionsgruppen damit beauftragt, die NATO-Erweiterung zu prüfen: eine - unabhängige und nichtamtliche -

Anzeichen dieses Richtungswandels enthält die Rede des Botschafters der Vereinigten Staaten bei der NATO, Kornblum, am 26. Oktober 1994 vor der Nordatlantischen Versammlung. Zwar sprach er noch davon, "daß eine die Übernahme aller Sicherheits- und Kooperationsfunktionen in Europa anstrebende NATO bald unter der Last der Aufgabe zusammenbrechen (könnte). Sie könnte ihr originäres Verteidigungsmandat nicht erfüllen, wenn sie zu einer alles einbeziehenden wechselseitigen Sicherheitsstruktur in Europa werden wollte." Aber es gehöre zu den künftigen Funktionen der NATO, "die Zusammenarbeit nach Osten zu erweitern, um zum Aufbau dauerhafter demokratischer Strukturen in den aus dem Warschauer Pakt hervorgegangenen neuen Demokratien beizutragen". "Praktische Zusammenarbeit kann eine zunehmende Harmonisierung der operativen Konzepte und der politischen Verhaltensweisen gewährleisten." "Eine auf ihre ursprüngliche defensive Rolle in ihren ursprünglichen geographischen Grenzen beschränkte NATO könnte nicht prosperieren."¹¹⁴

Rußland wollte freilich diesen Schwenk nicht einfach mitvollziehen. Am 16. November 1994 gab Außenminister Kosyrew in einem Interview mit ITAR-TASS zu Protokoll: "In den nächsten Monaten wird bei dem KSZE-Gipfeltreffen in Budapest die Frage entschieden, welche Richtung Europa verfolgen wird, ob dazu neue Spaltungen, eine überstürzte Erweiterung der NATO und die unbegründete Verzögerung der Aufnahme Rußlands in den Europarat gehören werden oder ob sich die Entwicklung auf dem Weg des Aufbaus eines geeinten demokratischen Europas bewegen wird."¹¹⁵

Tags darauf warnte auch der stellvertretende russische Außenminister Afanassjewski in einem INTERFAX-Interview vor einer unüberlegten Erweiterung der NATO. Diese würde in Rußland überaus negativ bewertet: "Wir bauen die Zusammenarbeit mit der NATO nicht auf, damit neue Trennungslinien auf der Karte Europas entstehen".¹¹⁶ Am selben Tage führte er vor dem Komitee der Staatsduma für internationale Angelegenheiten aus, der KSZE-Gipfel in Budapest solle mit der Bildung des Modells eines gemeinsamen Europa an der Schwelle zum Jahr 2000 beginnen und die Frage der NATO-Erweiterung aufschieben.¹¹⁷

Das individuelle PFP-Programm Rußlands sollte am 1. Dezember 1994 in Brüssel unterzeichnet werden. Doch der russische Außenminister verweigerte im NATO-Hauptquartier demonstrativ die Unterschrift, und auch westliche Hoffnungen, er oder Jelzin würden dies

Kommission unter Vorsitz des früheren US-Außenministers Kissinger soll die konzeptionellen Aspekte einer möglichen Erweiterung näher untersuchen; eine zweite - interministerielle - Gruppe unter Leitung des stellvertretenden Außenministers Holbrooke befaßt sich mit prozeduralen Fragen. Vgl. Bericht der NAV (s. Anm. 24), S. 12.

114 Der US-Botschafter bei der NATO Kornblum zur Zukunft und den Aufgaben des Bündnisses. Rede vor der 40. Versammlung der NATO in Den Haag am 26. Oktober 1994, zit. nach: Stichworte, 12/94, S. 25.

115 Der russische Außenminister Kosyrew zu einer europäischen Sicherheitsordnung, zit. ebenda, S. 32.

116 Zit. nach BPA, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland v. 18.11.94, S. 1.

117 Zit. ebenda nach ITAR-TASS, S. 2.

am Rande des eine Woche später stattfindenden KSZE-Gipfels in Budapest nachholen, erwiesen sich als falsch.

Mehr noch, die Lage verschärfte sich, als es dort zu einem heftigen Wortwechsel zwischen den Präsidenten Clinton und Jelzin über die Ost-Erweiterung kam. Nachdem Clinton hervorgehoben hatte, "mit der Erweiterung der NATO wächst auch die Sicherheit in Europa"¹¹⁸, antwortete Jelzin, wenn die NATO als Versicherung gegen russische Unwägbarkeiten die Grenzen ihrer Verantwortung "an die Grenzen Rußlands vorschieben will, dann sage ich eins: es ist zu früh, um die Demokratie in Rußland zu beerdigen. Man darf die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen. Kein einziges großes Land wird nach den Gesetzen der Isolation leben. Ein solches Spiel macht es nicht mit."¹¹⁹

5.3 Die Herbsttagungen der NATO vom Dezember 1994

Die NATO-Staaten selbst waren im Herbst 1994 weder mehrheitlich noch gar einstimmig für eine beschleunigte Ost-Erweiterung. Dabei zeigte sich die Nordatlantische Versammlung (NAV), also das lediglich beratende Gremium von Parlamentariern aus den NATO-Staaten, noch am ehesten motiviert, zu einer raschen Erweiterung um die Visegrad-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien zu gelangen.¹²⁰ Einem Bericht des Leiters der polnischen Delegation Pastusiak zufolge sprachen sich aber selbst bei der NAV-Tagung in Washington am 20. November 1994 nur die USA, Deutschland, Norwegen und die Niederlande dafür aus, Verhandlungen über die Aufnahme neuer Mitglieder in etwa zwei Jahren zu beginnen, während Großbritannien, Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland, die Türkei und teilweise Italien für einen langsameren Aufnahmeprozess plädiert hätten.¹²¹

Das Kommuniqué der Ministertagung des NATO-Rats vom 1. Dezember 1994, das Kosyrew angeblich so irritierte, ist sehr vage gehalten. Trotzdem wird klar, daß die NATO bei einer mittelfristig anvisierten Erweiterung von einer Aufnahme Rußlands - einer zumindest denkbaren Alternative zu der erneuten Trennungslinie in Europa - nach wie vor nichts wissen will. Zwar wird mehrfach die Wahrung eines ungeteilten Europas beschworen, doch

118 Wortlaut der Rede nach dpa, 5.12.94, zit. nach BPA, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland v. 6.12.94, S. 3.

119 Wortlaut der Rede nach NOWOSTI, 5.12.1994, zit. nach BPA, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland v. 6.12.94, S. 5.

120 Vgl. Bericht der NAV (s. Anm. 24); darin auch die Entschliebung der NAV, in der diese den Nordatlantikrat "dringend" ersucht, "die praktischen und operationellen Erfordernisse festzulegen, um den Beitritt neuer Mitglieder zur NATO vorzubereiten; unverzüglich den Prozeß für die baldige Aufnahme neuer Mitglieder einschließlich der Festlegung des Zeitplans, der Bedingungen für die Aufnahme und der mit der Mitgliedschaft verbundenen Pflichten in die Wege zu leiten", wobei "für jene Staaten, die die festgelegten Aufnahmebedingungen erfüllt haben, die NATO-Mitgliedschaft innerhalb der nächsten zwei bis fünf Jahre beginnen sollte" (S. 3).

121 Longin Pastusiak, Leiter der polnischen Delegation auf der NATO-Ratstagung in Washington zur Washingtoner Diskussion über die Erweiterung der NATO, in: BPA Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland v. 21. November 1994, S. 21.

an jeder dieser Stellen ist zu erkennen, daß bei der Erweiterung selbst keineswegs an ganz Europa gedacht wird.¹²²

Daher konnten diejenigen Russen, die sich Europa zugehörig fühlen, das NATO-Kommuniqué nicht als Einladung mißverstehen, vielmehr ist es ein Signal an Rußland, es möge die Öffnung der NATO für die MOE-Staaten nicht als den Beginn einer neuen Teilung Europas und Konfrontation ansehen. "Eine kooperative europäische Sicherheitsarchitektur erfordert die aktive Beteiligung Rußlands. Wir ... begrüßen die beachtlichen Beiträge, die Rußland zur Stabilität und Sicherheit in Europa über ein breites Spektrum von Fragen zu leisten vermag. Wir bekräftigen auch unser Engagement einer weitreichenden Beziehung, die der Größe, Bedeutung und den Fähigkeiten Rußlands entspricht, innerhalb wie auch außerhalb der Partnerschaft für den Frieden, auf der Grundlage gegenseitiger Freundschaft und Achtung, zum Nutzen beider Seiten ..." ¹²³ Auch wenn diese Sätze im Ton sehr freundlich gehalten sind, sie lassen keine Zweifel zu, daß Rußland über diese besonderen Beziehungen hinaus nichts zu erwarten hat. Ob nun dies den Ausschlag für Kosyrews Unbehagen gegeben hat oder ob er mit seinem "Njet" noch eine Trumpfkarte im russischen Spiel um die sicherheitspolitische Gewichtsverlagerung von der NATO zur KSZE ziehen wollte, über die wenige Tage später in Budapest zu entscheiden war, sei dahingestellt.

Kosyrew erklärte den Dissens in einem Interview am Rande der NAKR-Sitzung am 2. Dezember damit, daß Rußland die PFP für "eine große Etappe der Zusammenarbeit" halte, "die einen eigenen selbständigen Wert hat". Im NATO-Kommuniqué gebe es hingegen noch eine andere, parallele Konzeption, in der der Partnerschaft "die Rolle einer flüchtigen Vorbereitungsphase - einer Art beschleunigter Vorbereitungsphase - zur Aufnahme einiger Länder in die NATO zugewiesen" ¹²⁴ werde.

Am Tag zuvor hatte Kosyrew vor der WEU-Versammlung noch eine andere Variante ins Spiel zu bringen versucht und ausgeführt, die Zusammenarbeit Rußlands mit der WEU sei ein aussichtsreiches Mittel zur Konsolidierung des europäischen Friedens. Sie bedeute keine Politik "gegen" jemanden, sondern eine Politik "für" die Realisierung der Sicherheitsinteressen Rußlands, anderer europäischer Staaten und aller westlicher Partner, so auch der USA. Tatsache bleibe aber, "wir Europäer müssen uns in erster Linie um uns selbst kümmern." ¹²⁵ Über einen Beitritt zur NATO sollten zwar die MOE-Staaten selbst entscheiden, aber dieser Prozeß dürfe nicht forciert werden. Erst nach einer "vorbereitenden Phase" im

122 Vgl. Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats vom 1. Dezember 1994 in Brüssel, in: Bulletin Nr. 114/1994, S. 1038. So heißt es u.a.: "Die Erweiterung würde, wenn sie kommt, als Teil der Entwicklung einer breitangelegten europäischen Sicherheitsarchitektur auf der Grundlage echter Zusammenarbeit in ganz Europa sein. Sie würde niemanden bedrohen und Stabilität und Sicherheit für ganz Europa erhöhen." Und etwas später "bekräftigen" die NATO-Staaten ihr "Eintreten zur Festigung kooperativer Sicherheitsstrukturen, die Länder in ganz Europa erfassen können; wir stellen fest, daß die Erweiterung der NATO auch in diesem Zusammenhang gesehen werden sollte."

123 Ebenda.

124 ITAR-TASS v. 2.12.94, in: BPA, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland v. 5.12.94, S. 19.

125 ITAR-TASS v. 1.12.94, in: BPA, Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland v. 2.12.94, S. 3.

Rahmen der PFP sei es Rußlands Auffassung zufolge zweckmäßig, die organisatorischen Fragen hinsichtlich des Beitritts des einen oder anderen Landes zur NATO zu regeln.¹²⁶

Die Ankündigung im Kommuniqué des NATO-Rats, 1995 erst einmal Studien zu erarbeiten, unter welchen Bedingungen neue Staaten aufgenommen werden könnten, zeigt allerdings, daß von einer "überstürzten Erweiterung", wie der russische Außenminister sie schon vor dem Treffen ausmachen wollte, keine Rede sein kann. Vielmehr zeigt sich hierin wie in der abschließenden Bemerkung, daß die Erweiterung, "wenn sie erfolgt, von Fall zu Fall entschieden wird und einige Länder sie möglicherweise früher erreichen als andere"¹²⁷, daß man von einem festen Fahrplan noch weit entfernt ist.

Anders als von russischer Seite wurden diese Beschlüsse von den MOE-Staaten freilich begrüßt. So wuchs in Polen aufgrund des Satzes, die einzelnen Staaten könnten getrennt in die NATO aufgenommen werden, "die Hoffnung, entsprechend den früheren Zusagen von Politikern der NATO-Staaten einer der ersten, wenn nicht sogar der erste Staat Mitteleuropas zu sein, der dem Nordatlantik-Pakt beitreten wird."¹²⁸ Auch der ungarische Außenminister Kovacs bewertete die Entschliebung des NATO-Rates, die Erweiterung solle schrittweise, kalkulierbar und transparent erfolgen, als einen großen Schritt vorwärts.¹²⁹ Und der tschechische Außenminister Zielencic fand, daß nun dieses Thema nicht länger als hypothetische Frage diskutiert werde. Zugleich äußerte er sich optimistisch, daß eine Regelung gefunden werden könne, die Rußland nicht zu beunruhigen braucht.¹³⁰

Auch die Herbsttagung der NATO-Verteidigungsminister am 14. und 15. Dezember 1994 in Brüssel lieferte kein Zeichen für eine Beschleunigung. Die Verteidigungsminister begrüßten in ihrem Kommuniqué die Beschlüsse der Außenminister, "einen Prüfungsprozeß" für die Neuaufnahmen einzuleiten und kündigten an, "uneingeschränkt" zu diesem Prozeß beizutragen, "der sich auf unsere kollektiven Verteidigungsvorkehrungen auswirken wird, besonders auf den Verteidigungsplanungsprozeß und die integrierte Streitkräfte- und Kommandostruktur". Diese Formulierung unterstreicht die schon von den Außenministern geäußerte Absicht, daß neue Mitglieder in das Bündnis voll integriert und in allen Strukturen verankert werden sollen, anders ausgedrückt, daß eine nur politische Mitgliedschaft, wie sie Frankreich und in modifizierter Form auch Spanien praktizieren, nicht erwünscht ist. In Ziffer 7 des Kommuniqués wird weiterhin betont, der den Partnern angebotene "Prozeß der Verteidigungsplanung und -überprüfung" müsse als maßgerechter Ansatz "dazu dienen, daß jede Partnernation bestimmte Ziele erreichen kann, um so die Interoperabilität zu erhöhen"¹³¹. In einem Bericht über die Tagung heißt es, diese Forderungen entsprechen

126 Ebenda, S. 5.

127 Vgl. Bulletin 114/1994, Ziffer 7, S. 1038.

128 Polnischer Rundfunk (dt. Wozniak/Warschau), zit. nach BPA, Hörfunk- und Fernsehspiegel Ausland v. 5.12.1994, S. 2.

129 MTI, 3.12.94, zit. nach BPA, Hörfunk- und Fernsehspiegel Ausland v. 5.12.94, S. 25.

130 CTK, 2.12.94, zit. nach BPA, Hörfunk- und Fernsehspiegel Ausland v. 5.12.94, S. 24.

131 Kommuniqué der Ministertagung des Verteidigungsplanungsausschusses und der Nuklearen Planungsgruppe am 14. und 15. Dezember 1994 in Brüssel, in: Bulletin vom 17. Dezember 1994, S. 1065.

nicht nur dem Ziel, die Homogenität der Allianz zu erhalten und auszuweiten und im Falle einer Bedrohung im Osten möglichst handlungsfähig zu sein. Vielmehr ließe sich daraus auch der Wunsch der meisten Verteidigungsminister herauslesen, daß ein Beitritt dieser Länder nicht allzu schnell vollzogen werden sollte, denn die Interoperabilität hänge an Voraussetzungen, die sich nicht in kurzer Zeit erfüllen ließen, sondern erhebliche strukturelle und finanzielle Anstrengungen erforderten. In diesem Punkt hätten sich die Verteidigungsminister weitaus vorsichtiger verhalten als die Außenminister zwei Wochen zuvor.¹³²

5.4 Hintergründe für die Wende in der Ostpolitik der NATO

Die ostpolitischen Beschlüsse der beiden NATO-Herbstsitzungen 1994, die, wie im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt, kaum als eine tatsächliche Beschleunigung der Politik der Ost-Erweiterung anzusehen sind, sollen zum einen den mittel- und osteuropäischen Anwärtern auf eine Mitgliedschaft signalisieren, daß ihre Anliegen weiterhin auf der Tagesordnung der NATO stehen, daß sie aber selbst noch einiges dafür werden tun müssen, wenn erst einmal die jetzt in Auftrag gegebenen Studien vorliegen. Zum anderen sollen sie Rußland gegenüber klarstellen, daß es zwar ein wichtiger Partner sein soll, daß ihm allerdings keine Einflußnahme auf NATO-Interna gestattet wird.

Hätte im Vorfeld der Herbsttagungen der deutsche Verteidigungsminister mit seinen Bemühungen um die baldige Aufnahme von MOE-Staaten noch immer allein dagestanden, so wären diese Entschließungen nicht zustande gekommen. Es bedurfte ganz offensichtlich der beschriebenen Wende in der Clinton-Administration. Ist diese nun bloß ein weiteres Mosaiksteinchen in dem Puzzle, das die Sprunghaftigkeit der amerikanischen Außenpolitik seit dem Amtsantritt Clintons den Beobachtern aufgibt und Kritiker zu Formeln wie "from containment to confusion" veranlaßt?¹³³ Oder ist es eine Wende zurück zur Containment-Politik, in der Rußland nun auch das Erbe der Sowjetunion antritt?

Präsident Clinton versuchte mit dieser Wende sowohl innenpolitisch wie im Rahmen des Bündnisses die ihm häufig abgestrittene Führungsfähigkeit zu demonstrieren. Daß es um beides ging, zeigt die kalkulierte Inkaufnahme des leichten Spannungsanstiegs gegenüber Rußland. Hätte es keinen Zusammenhang mit der Veränderung des innenpolitischen Klimas in den USA gegeben, so wäre es logischer gewesen, wenn die Umorientierung im Zusammenhang mit der Hinwendung Rußlands zu den eigenen nationalen Interessen, z.B. unmittelbar nach Bekanntwerden der neuen Militärdoktrin im November 1993 erfolgt wäre, als sich auch die Besorgnisse der MOE-Staaten vergrößerten.¹³⁴ Doch damals wirkten sich zu-

¹³² Vgl. FAZ vom 15.12.1994, S. 5.

¹³³ So vor kurzem Richard N. Haass, Paradigm Lost, in: Foreign Affairs, Vol. 74, No. 1 (1995), pp.43-58, p. 43; vgl. auch im Ergebnis etwas freundlicher M.E. Ahrari, America's Search for a Post-Cold War Grand Strategy, in: European Security, Vol. 3, No. 3 (Autumn 1994), pp. 417-440.

¹³⁴ Kurz danach kritisierte Zbigniew Brzezinski "die falsche Strategie der Vereinigten Staaten gegenüber Rußland" und riet zu einem härteren Kurs, den er allerdings nicht als antirussisch verstanden wissen wollte. Vgl. ders., Die übereilte Partnerschaft, in: Europa Archiv, Folge 5/1994, S. 123-130.

nächst die Sorgen um das Abschneiden demokratischer Kräfte bei den Duma-Wahlen vom Dezember 1993 wie dann auch ihr Ergebnis mit seinem hohen Stimmenanteil für die ultranationalistische Partei Schirinowskys eher dahingehend aus, daß man Jelzin nicht auch noch von außen in die Enge treiben wollte, indem man die NATO-Grenzen dichter an Rußland heranschob. Insofern hatte das Verbleiben der NATO zwischen dem 21. Oktober 1993 und dem 10. Januar 1994 bei dem PFP-Angebot signalisiert, den Status quo auf absehbare Zeit nicht grundlegend verändern zu wollen. Und so war es auch in Moskau registriert worden.

Indem zur Mitte von 1994 sowohl die USA wie auch Rußland über die "Bosnien-Kontaktgruppe" ihr Engagement auf dem Balkan verstärkten, schienen sie auch die nach dem Flirt zwischen Bush und Gorbatschow etwas abgekühlten besonderen bilateralen Beziehungen wieder ausbauen zu wollen. Doch dann machte sich ein Wandel bemerkbar, der mit Clintons Reise nach Polen einsetzte und sich im Herbst 1994 verstärkte. Hierfür scheinen sowohl Clintons schlechtes Abschneiden bei Meinungsumfragen wie auch der allmählich auf Touren gekommene Wahlkampf für die Zwischenwahlen zum Congress im November 1994 von Belang gewesen zu sein. In diesem Zusammenhang schien Clinton eine Möglichkeit zu sehen, sich gegenüber Rußland zu profilieren. Die neue Offenheit für eine Aufnahme der MOE-Staaten in die NATO enthielt darüber hinaus auch eine Chance, Wählergruppen in den USA anzusprechen, die aus diesen Ländern, vor allem Polen, stammten.

Bekanntlich gelang es Clinton nicht, den Demokraten die Mehrheit im Congress für die zweite Hälfte seiner Amtszeit zu bewahren, vielmehr siegten die Republikaner bei den Zwischenwahlen in beiden Häusern, so daß der Präsident auf die Zusammenarbeit mit ihnen angewiesen ist, wenn er noch irgendetwas von seinen innenpolitischen Reformen durchbekommen will. Dies hat die Bereitschaft der US-Regierung steigen lassen, sich der Ost-Erweiterung, die Verteidigungsminister Perry noch im September abgelehnt hatte, die aber zu den außenpolitischen Programmpunkten der Republikaner gehört, zuzuwenden. Aus demselben Grund dürfte die Kontroverse mit Jelzin auf dem Budapester Gipfel durchaus in Clintons innenpolitisches Kalkül gepaßt haben. Daß die USA generell jedoch keinen Konfliktkurs zu Rußland einschlagen wollen, zeigen zahlreiche Vertrauensbekundungen Clintons für Jelzin seit Beginn des Tschetschenienkrieges wie auch Verlauf und Atmosphäre des Treffens zwischen den Außenministern Christopher und Kosyrew in Genf während der sechsten Woche der Kämpfe um Grosny.¹³⁵ Allerdings könnten auch leichtere atmosphärische Störungen den Effekt haben, daß es Schwierigkeiten bei der Ratifizierung von START II in den Parlamenten beider Länder gibt,¹³⁶ und hieran könnte die Rüstungslobby beider Seiten durchaus interessiert sein.

5.5 Ansätze zur Schadensbegrenzung

Von einer kohärenten Ostpolitik ist das Bündnis auch nach den Herbsttagungen noch weit entfernt, da nun jeder die Beschlüsse so interpretieren kann, wie es ihm gefällt. Daher sah

135 Vgl. FAZ v. 19.1.1995, S. 6.

136 Vgl. atlantic news v. 21.1.1995, S. 2.

sich Bundeskanzler Kohl bei seinem Kurzbesuch in Washington am 10. Februar 1995 veranlaßt, Präsident Clinton in der Frage der Aufnahme der MOE-Staaten in die NATO zu bremsen. Kohl, der sonst bekanntermaßen die polnischen Beitrittswünsche zu den westlichen Gemeinschaften fördert, erinnerte Clinton daran, daß eine NATO-Mitgliedschaft nur zusammen mit einer Aufnahme in die EU denkbar sei. Beides stünde "nicht direkt, aber indirekt in einem sehr starken Zusammenhang". Doch über letztere könne erst auf der Maastricht-Nachfolgekonzferenz 1996 und 1997 verhandelt werden,¹³⁷ was freilich für Clinton, der für eine zweite Präsidentschaft auf das polnisch-stämmige Wählerpotential zu blicken scheint, etwas zu spät sein dürfte.

Der "double-bind"-Effekt der Politik von NATO und EU/WEU gegenüber den MOE-Staaten und Rußland hat möglicherweise nicht nur im Osten des Kontinents Verwirrung und Orientierungslosigkeit ausgelöst, sondern auch bei führenden Politikern im Westen. Oder war es schon das Zeichen für einen möglichen Ausweg aus der Krise der NATO, als auf der 32. Sicherheitspolitischen Konferenz in München Anfang Februar 1995 der deutsche Verteidigungsminister davon sprach, die Geschäftsgrundlage der NATO reiche nicht mehr aus? Rühes Vorschlag einer neuen, auf einem "transatlantic contract" beruhenden amerikanisch-europäischen Partnerschaft, die er als "umfassende Problemlösungsgemeinschaft"¹³⁸ kennzeichnete, fand sofort die öffentliche Zustimmung sowohl des französischen Außenministers Juppé und des amerikanischen Verteidigungsministers Perry wie auch seines britischen Kollegen Rifkind.¹³⁹ Letzteres überraschte am meisten, da die Briten eher als Bewahrer der NATO ohne Wenn und Aber auftreten. Doch Rifkind hatte wenige Tage zuvor schon in Brüssel die Perspektive entwickelt, über die "weiterhin unerläßliche" NATO hinaus sei "eine umfassendere atlantische Gemeinschaft vonnöten, die die ganze Breite gemeinsamer Interessen im atlantischen Raum widerspiegelt."¹⁴⁰

Wäre es denn ein Ausweg, einerseits alle, die es wünschen, in die NATO aufzunehmen, und andererseits zentrale sicherheitspolitische Funktionen auf eine völlig neue, eventuell nur den westlichen Hauptmächten vorbehaltene Gemeinschaft zu verlagern? Daß zumindest letzteres sehr schnell Realität werden könnte, zeigen die Konsultationen der Verteidigungsminister Leotard, Perry, Rifkind und Rühle am 5. März 1995 in Key West, denen im Herbst ein weiteres Treffen in derselben Konstellation auf britischem Boden folgen soll.¹⁴¹ Ob damit der Grundstein für die "NATO 2" gelegt wird, die den Franzosen vorschwebt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls hat die exklusive Konferenz in Florida bei einigen kleineren NATO-Partnern "kritische Reaktionen ausgelöst".¹⁴² Insofern scheint dieser Weg nicht nur ange-

137 Vgl. FAZ v. 11.2.1995, S. 1.

138 Volker Rühle, Europa und Amerika - eine neue Partnerschaft für die Zukunft, Rede anlässlich der 32. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 4. 2. 1995, Manuskript S. 18 und 14.

139 Vgl. FAZ v. 7.2.1995, S. 12.

140 Vgl. Kernpunkte der Rede, die der britische Verteidigungsminister Malcolm Rifkind am 30. Januar 1995 vor dem Institut für internationale Beziehungen in Brüssel gehalten hat, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 3/1995, S. 5.

141 Vgl. FAZ v. 6.3.1995, S. 1.

142 Vgl. ebenda.

sichts der so unterschiedlichen Interessenlagen Rußlands und der MOE-Staaten eher ein Irrweg zu sein.

Hingegen spricht einiges für den Erfolg der Bemühungen führender NATO-Politiker, den Russen durch einen "Vertrag über strategische Partnerschaft" eine Kompensation für die ihnen verwehrte NATO-Mitgliedschaft zu verschaffen. Die Vorbereitungen hierzu machen offenbar Fortschritte. Mit dem Vertrag soll Rußlands "Mitwirkung" an der europäischen Sicherheit gewährleistet werden, wobei nicht nur die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in die NATO, sondern bereits "der Weg dorthin" von einer intensivierten Kooperation mit Rußland begleitet werden soll. Unklar ist auf westlicher Seite offenbar noch, ob es zu einem "formalisierten Briefwechsel zum Verständnis und weiteren Vorgehen in dieser wichtigen Frage"¹⁴³ oder zu einer Charta oder einem ratifikationsbedürftigen Vertrag kommen soll.¹⁴⁴

Weder ein in welcher Rechtsnatur auch immer zuwege gebrachtes Abkommen mit Rußland über eine strategische Partnerschaft noch der am 20. März 1995 unterzeichnete "Pakt der Stabilität in Europa" (s.o.) dürfen darüber hinwegtäuschen, daß die Interessendifferenzen und die unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse, die von den verschiedenen Seiten an eine künftige transatlantisch-eurasische Sicherheitsarchitektur gerichtet werden, damit nicht zu beseitigen sind. Vielmehr stünden - was keineswegs unterschätzt werden soll - hiermit im Falle des Gelingens Kommunikationsformen für die Absicherung eines "modus vivendi" bereit, deren Tauglichkeit sich im Einzelfall erst erweisen muß.

143 So zitiert die FAZ vom 16.2.1995, S. 1, Verteidigungsminister Rühle vor dem Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages.

144 Beim informellen Treffen der EU-Außenminister in Carcassonne am 18. März 1995 schien dies noch ein wesentlicher Dissenspunkt zu sein, vgl. FAZ v. 20.3.1995, S. 1 und 2.

6. Plädoyer für einen breiter gefächerten Ansatz

Es ist daher nicht müßig, auch weiterhin darüber nachzudenken, wie die Strukturen eines partnerschaftlichen Zusammenlebens in Europa und den angrenzenden Regionen aussehen könnten. Wenn diese gelingen soll, so ist es erforderlich, künftig darauf zu achten, daß "double bind"-Effekte, von denen im vierten Kapitel die Rede war, nicht erneut auftreten. Das heißt, die Signale, die von den traditionell westlichen Institutionen in Richtung Osten ausgesandt werden, dürfen keine falschen Erwartungen wecken und müssen Mißverständnisse vermeiden.

Im folgenden geht es nicht darum, der Zahl der Modelle für eine Zusammenarbeit ein weiteres hinzuzufügen,¹⁴⁵ vielmehr soll das Für und Wider einer (raschen) Ost-Erweiterung der NATO gegeneinander abgewogen und gezeigt werden, wie unter prioritärer Einbeziehung anderer schon bestehender Organisationen und Institutionen und deren Erweiterung einer neuen Teilung des Kontinents entgegengewirkt werden könnte.

Dabei muß versucht werden, dem Rechnung zu tragen, was als berechnete oder unabdingbare Interessen der beteiligten Staaten(gruppen) angesehen werden kann, und zu berücksichtigen, daß manche dieser Interessen in einem Konkurrenzverhältnis oder gar einem Gegensatz zueinander stehen.

1. An die *Mitgliedstaaten von NATO und EU/WEU* (einschließlich der 1995 neu hinzugekommenen EU-Mitglieder) richten sich seit dem Ende der Teilung Europas sehr weitreichende Erwartungen. Sie besitzen auch die entscheidende Gestaltungsmacht für eine friedliche Zukunft dieses Kontinents und stehen demzufolge auch vor dem Risiko, zum Auslöser größter Enttäuschungen zu werden. Dies gilt nach außen, aber auch nach innen. Deshalb haben sie bei allem Leistungsvermögen und aller Leistungsbereitschaft auch die Bedürfnisse ihrer eigenen Bevölkerungen ins Kalkül zu ziehen, die darauf gerichtet sind, ihre über fünf Jahrzehnte hinweg gewonnene innenpolitische Stabilität, äußere Sicherheit und wirtschaftliches Wohlergehen zu bewahren und nach Möglichkeit zu vergrößern.
2. Die Interessen der nicht zu dieser Wohlstands- und Sicherheitszone gehörenden *Staaten Mittel- und Osteuropas* stehen dem gegenüber und sie richten sich darauf, an diesem Wohlstand und dieser Sicherheit teilzuhaben. Werden diese Interessen auch von Rußland *grosso modo* geteilt, so kommt bei den anderen Staaten ein ganz massives Interesse hinzu, nicht noch einmal unter den übermächtigen Einfluß Rußlands zu geraten.

145 So 1994/95 u.a.: Robert D. Blackwell, Warum Europa und Amerika zusammenstehen müssen, in FAZ v. 20.2.1995, S. 12; Zbigniew Brzezinski, A Plan for Europe, in: Foreign Affairs, Vol. 74, No. 1 (1995), pp. 26-42; Ernst-Otto Czempiel, Bausteine einer europäischen Friedensordnung, in: Europa-Archiv, Folge 4/1994, S. 91-100; Josef Janning, Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, in: Europa-Archiv, Folge 18/1994, S. 527-536; Uwe Nerlich, Die NATO als Kernstück der europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Europa-Archiv, Folge 17/1994, S. 499-508; Edward W (s. Anm. 63).

3. Auf der Seite der *USA* gibt es das Interesse, vor allem über die NATO, aber auch über die OSZE Mitspracherechte in Europa zu behalten, zugleich aber die Kosten eines europäischen (militärischen) Engagements möglichst niedrig zu halten, d.h. in Krisen und militärischen Konflikten auf diesem Kontinent den Europäern den Vortritt zu lassen.
4. Schließlich gilt es das Interesse *Rußlands* ins Kalkül zu ziehen, eine seiner Größe entsprechende Rolle inner- und außerhalb Europas zu spielen. Dazu gehört, die Lage innerhalb der Föderation wie auch im "nahen Ausland" so zu stabilisieren, daß eine weitere territoriale Zersplitterung vermieden wird. Dieses deckt sich in dem Maße mit den Interessen auch des Westens, daß Rußland zu einem Stabilisierungsfaktor für die in der GUS zusammengeschlossenen ehemaligen Sowjetrepubliken wird, ohne freilich Machtansprüche mit militärischer Gewalt durchzusetzen zu versuchen.

Bei allen vier "Gruppen" durchdringen sich die wechselseitigen sicherheitspolitischen Erwartungen und Befürchtungen mit Aspekten ihrer allgemein- und wirtschaftspolitischen Interessen. Da die europäischen Mitglieder der NATO und der EU/WEU überwiegend dieselben Staaten sind und diejenigen Staaten, die ihre Absichten zur Aufnahme in die NATO kundgetan haben, in noch höherem Maße mit denen identisch sind, die der EU beitreten wollen, ist zu prüfen, auf welcher Ebene der Erweiterungsprozeß eher zu den gewünschten Ergebnissen führen und welche unerwünschten Nebenwirkungen er dabei haben könnte. Dabei ist zu berücksichtigen, daß alle Beteiligten außerdem Mitglieder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sind, die zwar bisher noch in den "Kinderschuhen" steht, jedoch durchaus entwicklungsfähig ist.

6.1 Zum Pro und Contra einer Ost-Erweiterung der NATO

Unter den Argumenten, die grundsätzlich für eine NATO-Ost-Erweiterung angeführt werden, kann am wenigsten gegen den Hinweis auf die prinzipielle Offenheit des Bündnisses für weitere Mitglieder nach Art. 10 des NATO-Vertrages eingewandt werden. Allerdings wäre auf dieser Grundlage zu prüfen, ob die Beitrittskandidaten den dort genannten Kriterien, in der Lage zu sein, die Grundsätze dieses Vertrages zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen, auch entsprechen.

Hier aber schon lassen sich überzeugende Argumente anführen, die zumindest gegen eine schnelle Aufnahme aller oder auch nur einzelner MOE-Staaten sprechen:

- Das Bündnis selbst könnte einen Zuwachs um eine große Zahl von Mitgliedern nicht verkraften, weil es mit zunehmender Größe als eine nach dem Konsensprinzip entscheidende Organisation schwerfälliger, wenn nicht gar handlungsunfähig würde und weil es damit weder für die alten noch für die neu hinzugekommenen Mitglieder den Sicherheitszugewinn gewährleisten könnte, den sie sich vom Beitritt versprechen.
- Demgegenüber würde eine schrittweise Aufnahme von Teilgruppen der MOE-Staaten zwar vielleicht die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Bündnisses nicht

so sehr beeinträchtigen, dafür aber die Unsicherheit der in diesem Moment noch nicht aufgenommenen Länder vergrößern und damit dort die jungen Demokratien destabilisieren, was sich auf die gesamte Region negativ auswirken könnte, so daß eine insgesamt weniger stabile Lage entstünde als die gegenwärtige; hierbei könnte sich ein besonderes Problem daraus ergeben, daß die Staaten, die als erste aufgenommen werden, als Vollmitglieder ein Mitentscheidungsrecht über weitere Aufnahmen haben, so daß die noch nicht aufgenommenen befürchten müßten, für längere Zeit oder auf Dauer in die Rolle einer Pufferzone zwischen der NATO und der ehemaligen Sowjetunion zu geraten.¹⁴⁶

- Der Gefahr einer sich in diesem Szenario abzeichnenden neuen Spaltung Europas könne im Prinzip nur dadurch begegnet werden, daß Rußland selbst ebenfalls aufgenommen würde, doch damit würde das Bündnis nicht zuletzt angesichts der zahllosen Konfliktherde innerhalb dieses riesigen Landes überdehnt und überfordert oder es würde seinen Hauptcharakterzug eines kollektiven Verteidigungssystems verlieren.

Damit wird zugleich ein anderes prinzipiell richtiges Argument zugunsten einer Ost-Erweiterung entkräftet: Gerade weil das Bedürfnis von MOE-Staaten, gegenüber den Unwägbarkeiten in Rußland im Westen Schutz zu suchen, auch mit Blick auf deren traditionelle Zugehörigkeit zu Westeuropa ernst genommen werden muß, ist es erforderlich, nach Wegen zu suchen, die sich nicht konterproduktiv erweisen. D.h., sie sollten weder die Lage in Rußland weiter destabilisieren und dort Kräfte fördern, die auf eine Reintegration auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion hinarbeiten und zum Teil noch weiterreichende expansionistische Ziele verfolgen, noch die Glaubwürdigkeit der NATO als ein Abschreckungssystem gegen jedweden Angriff auf eines seiner Mitglieder erschüttern.

Zugleich verliert damit ein - für sich genommen - unwiderlegbares Argument, das vor allem gegen die Befürchtungen, es könne im Falle einer Ausdehnung der NATO Schwierigkeiten mit Rußland geben, vorgetragen wird, an Bedeutung: Zweifellos ist es nach den Prinzipien der KSZE-Schlußakte das souveräne Recht von Staaten, Bündnissen beizutreten oder ungebunden zu bleiben. Drittstaaten könnten weder gegenüber beitragswilligen, noch gegenüber aufnahmewilligen Staaten ein Vetorecht in Anspruch nehmen. Was nutzt es einem Kandidaten, wenn er zwar aufgenommen wird, aber im Notfall nicht den Schutz erlangt, den er erhalten wollte? Nicht zuletzt die Uneinigkeit der Allianz auf dem Balkan verleiht Bedenken Gewicht, daß gewichtige NATO-Staaten, sollte das Bündnis in militärische Auseinandersetzungen verwickelt werden, nicht wirklich bereit sein könnten, dem Betroffenen eine Sicherheitsgarantie zu geben. So hieß es kurz vor Beginn der PFP-Initiative in "Le Monde", es liege nicht im französischen nationalen Interesse, die territoriale Integrität Estlands zu verteidigen.¹⁴⁷ Dieses nicht nur auf Frankreich anzuwendende Argument gilt ganz besonders im Nuklearzeitalter und für Demokratien. Das hat die Debatte

146 Eine solche Situation könnte etwa dann entstehen, wenn Ungarn aufgenommen würde, Rumänien aber noch nicht, und zu diesem Zeitpunkt die das Verhältnis der beiden Staaten zueinander beeinträchtigenden Minderheitenkonflikte noch nicht hinreichend entschärft sind.

147 Le Monde, 7. 1. 1994, zit. nach István Szönyi (s. Anm. 19), S. 565

über Abschreckung und Kriegführung während des nuklearen Patts im Ost-West-Konflikt gezeigt. Selbst wenn die NATO und die USA - gewissermaßen unterhalb der Nuklearschwelle - eine Sicherheitsgarantie geben wollten, sind sie derzeit dazu konventionell nicht in der Lage.

Weiter wird von den Befürwortern angeführt, die NATO-Erweiterung sei ein wesentlicher Beitrag zur festen Verankerung Ostmitteleuropas im Westen und stabilisiere die noch immer gefährdeten Demokratisierungsprozesse in diesen Staaten. Abgesehen davon, daß dies wahrscheinlich nur dann so wäre, wenn alle MOE-Staaten gleichzeitig aufgenommen würden (s.o.), besteht zu Zweifeln Anlaß, daß das Überleben der jungen Demokratien Ostmitteleuropas stärker durch militärische Aktionen Rußlands oder durch zwischen ihnen eskalierende Konflikte gefährdet ist als durch Bedrohungen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art, denen mit einer konsequenten Wirtschafts- und Demokratisierungshilfe besser begegnet werden kann als durch eine Aufnahme in die NATO.

Mit in diesen Kontext gehört ein weiteres Argument der Befürworter: Durch eine NATO-Mitgliedschaft werde die mögliche Bereitschaft einzelner Beitrittskandidaten gedämpft, Konflikte untereinander oder innerhalb einiger dieser Gesellschaften gewaltsam auszutragen, weil die Aufnahme in ein Bündnis von Demokratien zum Kompromißverhalten "sozialisiere", Streitkräfte graduell entnationalisiere und militärische Alleingänge erschwere. Die Geschichte der NATO zeigt zwar, daß die Mitgliedschaft zwischenstaatliche Konflikte abmildern kann - wie das Beispiel Griechenland-Türkei belegt -, aber sie verschafft der Allianz offenbar keine Einflußmöglichkeiten auf interne, etwa Minderheitenkonflikte, wie es am Fall des Umgangs der Türkei mit den Kurden zu beobachten ist.

Sowohl von Seiten einiger Beitrittskandidaten wie auch von Aufnahmebefürwortern wie Verteidigungsminister Rühle wird argumentiert, die Anforderungen für eine NATO-Mitgliedschaft ließen sich schneller und leichter realisieren als jene, die im EU-Vertrag für die Integration neuer Mitglieder enthalten sind. Dieses Argument ist nicht von der Hand zu weisen, weil die EU bisher von ihren Beitrittskandidaten ein höheres Maß an Integrationsfähigkeit verlangt als es den differenzierenden Sonderregelungen des Vertragswerks von Maastricht für einige alte Mitglieder entspricht. Eine vergleichbare Flexibilität für Neuaufnahmen wäre aber möglich und sinnvoll.

Dem auf die NATO bezogenen Argument muß allerdings entgegengehalten werden, daß die Verteidigungsminister bei ihrer Herbsttagung 1994 Kriterien für die volle Integration aufgestellt haben, die von den beitragswilligen Staaten nur dann einigermaßen schnell erfüllt werden können, wenn sie von den alten Mitgliedern der NATO (mit-)finanziert werden. Diese würden dadurch in einer Situation belastet, in der es keine aktuelle Notwendigkeit für derartige Zusatzausgaben gibt. Da dies die Kohäsion unter den bisherigen Mitgliedern gefährden könnte, spricht es für ein moderates Tempo bei der Vorbereitung der Neuaufnahmen, das eine Selbstfinanzierung der Interoperabilität möglich macht.

Merkwürdigerweise scheint eines der wichtigsten Argumente gegen eine Ost-Erweiterung bei deren Befürwortern keine Rolle zu spielen: Eine NATO-Erweiterung, auch die schrittweise, würde die sowieso schon von Belarus generell und von Rußland an seiner Südflanke

infrage gestellten Grundlagen für die Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge¹⁴⁸ (KSE I und KSE Ia) unterhöhlen. Da es gegenwärtig schon für den weiteren Fortschritt der konventionellen Rüstungskontrolle äußerst schwierig ist, ein dem überholten bipolaren Gleichgewichtsmodell adäquates Konzept für das seit 1990 völlig anders strukturierte Europa zu finden, ist zu befürchten, daß es nach einer Aufkündigung der Verträge in einer durch die Verschiebung der NATO-Grenze in Richtung Rußland verschärften sicherheitspolitischen Lage zu einer Rückkehr zum alten Gleichgewichtsdenken käme, bei der entweder vor Verhandlungen oder parallel zu ihnen kräftig aufgerüstet würde, wodurch sich die neue Spaltung zwangsläufig vertiefen würde.

Schließlich schwächt eine voreilige NATO-Erweiterung ohne Not die Chancen der OSZE, zu einer übergreifenden Sicherheitsorganisation in Europa zu werden. Dabei wäre es wahrscheinlich wesentlich kostengünstiger, erst einmal zu versuchen, die Funktionsfähigkeit der OSZE zu fördern.

6.2 Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Einige der Argumente, die grundsätzlich für eine Erweiterung sprechen, sind durchaus stichhaltig, jedoch keines derer, die die dafür notwendigen Verfahren beschleunigen wollen. Auch wenn nicht alle Argumente, die generell gegen eine Erweiterung vorgetragen werden, gleich schwerwiegend sind, so sollte insbesondere den Bedenken, die gegen eine neue Spaltung Europas vorgetragen werden, Rechnung getragen werden. Sie schließen nicht aus, daß es eines Tages eine Ost-Erweiterung der NATO geben könnte, aber sie sprechen für eine behutsame - und dies heißt weniger auf einzelne Länder bezogen schrittweise, als insgesamt langsamere - Vorgehensweise und für Maßnahmen, die erst einmal dafür sorgen könnten, daß sich die Beziehungen zwischen dem "alten" Westen und dem gesamten "neuen" Osten stabilisieren.

Aus dieser Bewertung ergibt sich ein Konzept, das breiter angelegt ist und deshalb die Risiken, die aus einer Engführung auf die Entscheidung NATO-Erweiterung ja oder nein, bzw. jetzt oder nie resultieren, vermeidet oder zumindest einschränkt.

Im folgenden soll versucht werden, einige Wege aufzuzeigen, auf denen zu einer neuen Stabilität in der gesamteuropäischen Region gelangt werden könnte. Dabei wird angenommen, daß die Staaten dieser Region strukturell noch erheblich von einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft entfernt sind, aber in der nachkommunistischen Ära leichter in der Lage sein dürften als vorher, eine strukturelle Homogenität der Wertesysteme der beteiligten Gesellschaften zu erreichen, wie sie Grundbedingung für einen schrittweisen Annäherungsprozeß ist. Innerhalb dieses Prozesses bleibt Zeit und Gelegenheit, die Staaten aus dem ehemals kommunistischen Herrschaftsbereich über ihren Wunsch nach Westintegration hinaus auch in den Stand zu versetzen, sich einem spezifisch westlichen Wertesystem anzupassen. Denn es kann auch nicht in ihrem Interesse liegen, daß die ohnehin schwierige westliche Staatengemeinschaft aufgrund der Neuaufnahmen erodiert. Kriterien hierfür sind

148 Vgl. jetzt auch Gillessen (s. Anm. 38)

der verfassungsmäßig abgesicherte und politisch praktizierte Ausgleich zwischen Herrschaft und Kontrolle, die gelebte Pluralität in Politik und Gesellschaft, eine unparteiische und rational funktionierende Bürokratie, eine effizient organisierte und auf dem Weltmarkt konkurrenzfähige Wirtschaft sowie Bildungsinstitutionen, die einen geistigen Diskurs befördern, der an einer "Zivilgesellschaft" orientiert ist und die gewaltfreie Regelung gesellschaftlicher und internationaler Konflikte zum Orientierungsmaßstab macht.¹⁴⁹

Da jedoch auch langfristig eine über die Annäherung hinausgehende Integration Rußlands schon allein aufgrund seiner Ausdehnung nicht möglich sein wird, haben in den folgenden Vorschlägen Maßnahmen zur gesamteuropäischen Kooperation mindestens den gleichen Stellenwert wie Schritte zur Integration. Ein Funktionieren der Kooperationsstränge verschiedenster Art hat sicherheitsstiftende Wirkung in einem sehr weiten Sinne. Darüber hinaus erhöht es die Chancen, das in der OSZE als regionaler Abmachung der UNO rudimentär angelegte kollektive Sicherheitssystem erst gar nicht auf die Probe stellen zu müssen.

Von diesen Überlegungen ausgehend muß auf verschiedenen Ebenen angesetzt werden:

Schrittweise Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union

Priorität sollte die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten haben, allerdings wenigstens bis auf weiteres ohne Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten einzubeziehen. Die Integration muß stufenweise erfolgen, d.h. die Neuaufnahme weiterer Mitglieder sollte nicht davon abhängig gemacht werden, daß sie zum Zeitpunkt des Beitritts schon in der Lage sind, den von den bisherigen Mitgliedern dann erreichten Grad der Integration voll mitzutragen. Da seit Maastricht ohnehin klar ist, daß weder der künftigen Wirtschafts- und Währungsunion noch der Sozialunion und erst recht nicht der WEU als verteidigungspolitischen Arm der EU alle gegenwärtigen EU-Mitglieder von Anfang an angehören werden, sollte die EU hieraus die Konsequenz ziehen, daß es innerhalb der EU noch lange unterschiedliche Intensitätsgrade der Mitgliedschaft geben wird, zu denen auch verschiedene Formen der Mitgliedschaft von MOE-Staaten gehören können.¹⁵⁰

Das Ziel einer vollständigen Integration aller demokratischen Staaten Europas kann nur als sehr langfristig angesehen werden und wird auch dann aufgrund der historischen Voraussetzungen der Mitglieder einen anderen Charakter haben, als den eines Bundesstaates, wie ihn die USA repräsentieren. Da es nicht so wichtig ist, dieses Ziel möglichst schnell zu erreichen, wie den Prozeß dorthin möglichst kooperativ zu gestalten, hängt es von der Bereitschaft der EU und ihrer Mitglieder ab, die MOE-Staaten wirtschaftlich und politisch tatsächlich zu fördern und mit ihnen zusammenzuarbeiten, ob es ihnen erleichtert oder er-

149 Vgl. Kühnhardt, (s. Anm. 4) S. 241 ff.

150 Vgl. hierzu auch die Argumente Jannings für eine bewußte Differenzierung der Integration (s. Anm. 144), S. 534 ff.

schwert wird, den je nach ihrem Entwicklungsstand möglichen höheren Integrationsgrad zu erlangen.

Umgekehrt hängt es von der Bereitschaft der MOE-Staaten ab, sich auf weitere Zwischenstufen der Integration einzulassen und die Anpassungsleistungen zu erbringen, die erforderlich sind, um die jeweils nächste Stufe zu erreichen. Dazu gehört auch, die im Stabilitätspakt für Europa und den dazugehörigen Nachbarschaftsverträgen im März 1995 enthaltenen Regelungen von Minderheiten- und Grenzkonflikten zu verwirklichen und zu verifizieren. Die erforderlichen Leistungen werden den Staaten umso leichter fallen und sich innenpolitisch durchsetzen lassen, je deutlicher sie in dem jeweils erreichten Status einen Nutzenzuwachs erkennen können. Da sich dieser im ökonomischen Bereich leichter messen läßt als im sicherheitspolitischen Bereich, spricht auch dies für eine Präferenz der EU als Integrationsweg.

Sicherheitspolitische Ankopplung durch die Westeuropäische Union

Schon seit Mai 1994 ist den neun östlichen Nachbarstaaten der WEU der Status assoziierter Partner eingeräumt. Damit ging die WEU weiter als die NATO mit ihrer PFP, denn die Partner können nunmehr an Ratssitzungen ohne Stimmrecht teilnehmen und auch zu den intergouvernementalen Arbeitsgruppen eingeladen werden. Da die meisten WEU-Mitglieder zugleich militärisch in die NATO integriert sind, könnten über die EU-Mitgliedschaft neue WEU-Mitglieder auf eine "weiche" Weise an die Abschreckungs- und Verteidigungskapazitäten der NATO angekoppelt werden,¹⁵¹ d.h., sie erhielten über die - auf absehbare Zeit schlank bleibende - "2. Säule" der NATO eine Art "Sicherheitsgarantie" mit einem gewissen Abschreckungswert, ohne daß dies von Rußland als eine Bedrohung angesehen zu werden braucht. Das Verhalten Rußlands zu der Aufnahme der MOE-Länder als assoziierte Partner spricht für diese Einschätzung.

Zurichtung der PFP-Programme auf die OSZE-Bedürfnisse

Die PFP-Programme sollten dahingehend ausgestaltet werden, daß Truppenteile, die gemeinsam humanitäre, friedenssichernde und friedensschaffende Einsätze geübt haben, der OSZE als Blauhelmtuppen jeweils für einen bestimmten Zeitraum unabhängig von konkreten Bedarfslagen zugeordnet werden. Dies könnte bewirken, daß die OSZE jene Glaubwürdigkeit zurückgewinnt, die die KSZE insbesondere bei den MOE-Staaten seit 1991 verloren hat. Erforderlich ist hierfür allerdings, daß ihre Mitgliedstaaten bereit sind, ihr die Aufgaben, die ihr aufgrund der bisherigen Dokumente zukommen, auch zu überlassen und sich an ihnen (z.B. ihren Beobachtermissionen etc.) aktiv zu beteiligen. Gerade die NATO-Staaten müßten sich über die PFP-Aspekte hinaus durch aktive Mitarbeit in der OSZE noch stärker darum bemühen, daß diese Sicherheitskörperschaft sich bewähren kann. Dazu gehört freilich auch die Verhinderung einer Regionalisierung der OSZE, die es Rußland

151 Vgl. hierzu Jopp (s. Anm. 94), S. 400.

ermöglichte, ohne Einbindung von außerhalb dieser Region befindlichen Mächten für die Sicherheit im Bereich der ehemaligen Sowjetunion verantwortlich zu sein. Statt dessen sollte versucht werden, das im Helsinki-Dokument von 1992 ansatzweise enthaltene System kollektiver Sicherheit weiter auszubauen (z.B. durch die Schaffung eines OSZE-Sicherheits- und Kooperationsrates und die Stärkung des OSZE-Generalsekretärs¹⁵²; zu denken wäre auch an die Aufstellung einer multinationalen Polizeitruppe, die im Auftrag der OSZE für die Regulierung innerstaatlicher Konflikte eingesetzt wird). Alles was getan wird, um die OSZE in den Feldern der Sicherheitspolitik funktionsfähig werden zu lassen, in denen ihr aufgrund der bisherigen Dokumente Aufgaben zugewiesen wurden, dient direkt oder indirekt dazu, russische Sorgen vor einer Isolation abzubauen.

Besondere Partnerschaftsbeziehungen zur Russischen Föderation

Die schon mehrfach angesprochene unauflösbare Diskrepanz zwischen der Tatsache, daß Rußland nach dem Selbstverständnis einer großen Zahl seiner Politiker ein europäischer Staat ist oder werden soll, und der organisatorischen Unmöglichkeit, ihn in eine der bestehenden Institutionen EU/WEU oder NATO zu integrieren, selbst wenn Rußland sich zu einer optimal funktionierenden Demokratie entwickeln sollte, erfordert vielfältige Anstrengungen, um zu verhindern, daß Rußland und das multinational verschränkte Europa sich erneut entfremden. Unter dieser Zielsetzung haben die von der EU wie der NATO mit Rußland gegenwärtig vorbereiteten Sonderabkommen zur wirtschaftlichen, politischen und insbesondere Sicherheitspartnerschaft eine wichtige Funktion, um den Aufbau stabiler gut-nachbarlicher Beziehungen zu fördern. Vorhandene Kooperationsstränge sollten darüber hinaus verstärkt und neue geknüpft werden, um sich gemeinsam darum zu bemühen, die OSZE zu einem regionalen kollektiven Sicherheitssystem fortzuentwickeln. Dabei sollte das russische Interesse an Kooperation und einer Stärkung seiner Wirtschaft als Hebel dazu benutzt werden, den Eliten des Landes deutlich zu machen, daß wirtschaftlicher Aufbau und politische Stabilität engstens damit verbunden sind, demokratischer Partizipation und Entscheidungsmöglichkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip Raum zu lassen.

Auch wenn es richtig ist und von niemandem gewollt wird, daß Rußland ein "droit de regard" in bezug auf die Erweiterung westlicher Organisationen erhält, so wäre es möglich und nützlich, zur Vermeidung einer neuerlichen Ost-West-Abschottung von seiten der NATO und der MOE-Staaten mit Rußland eine Art "gentlemen agreement" darüber zu treffen, daß der Erweiterung der EU/WEU und dem Ausbau der OSZE für einen absehbaren und terminierten Zeitraum eindeutig Priorität zukommt und während dieser Phase die Zusammenarbeit der MOE-Staaten mit der NATO auf die Partnerschaftsprogramme für den Frieden konzentriert wird, um hinreichend Erfahrungen zu sammeln, auf denen erst danach Formen der engeren Bindung aufgebaut werden sollen.

Allerdings sollte von westlicher Seite in dieses Agreement auch eingebracht werden, daß Rußland durch kooperatives Verhalten selbst auf längere Sicht darauf Einfluß nehmen kann,

152 Hierzu detaillierter Peter Schlotter, Norbert Ropers, Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994, S. 61 ff.

wie eng sich das künftige Verhältnis der NATO zu den MOE-Staaten gestaltet. Vor einem solchen Horizont macht es auch Sinn, erneut über den Status einer "assozierten Mitgliedschaft" in der NATO nachzudenken, die derartige Mitglieder in wesentliche Teile des Nordatlantikvertrages einbezüge, ohne ihnen aber eine Sicherheitsgarantie zu gewähren, wie er 1948 von George Kennan in die Gründungsverhandlungen der NATO eingebracht, aber im Vertrag nicht festgeschrieben wurde.¹⁵³

Natürlich kann nur dann mit der Zustimmung der schon jetzt um eine Vollmitgliedschaft in der NATO nachsuchenden Staaten zu einer dies hinausschiebenden Übereinkunft gerechnet werden, wenn schon ihr assoziierter Status in der WEU ihnen die gewünschte Sicherheitsgarantie liefert. Dies läßt sich zwar nicht direkt aus der Kirchberg-Erklärung ableiten, dennoch wird durch sie der Außenwelt signalisiert, daß diese Staaten "als dem sicherheitspolitischen Einzugsbereich Westeuropas zugehörig angesehen werden", so daß eine "begründete Hoffnung besteht..., eventuellen Risiken durch die vorhersehbaren präventiven Effekte der Assoziation vorzubeugen".¹⁵⁴

Ein weiterer Bestandteil des Agreements sollte sein, die nächsten Jahre gemeinsam dazu zu nutzen, um nach einer termingerechten Abwicklung der Maßnahmen des KSE-Vertrages auch den KSE IA-Vertrag zu verwirklichen und gegebenenfalls zu weiteren Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen zu gelangen.

Die EU/WEU bzw. ihre Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus mit Rußland vereinbaren, daß es aufgrund der schon mit der Aufnahme Finnlands entstandenen unmittelbaren Nachbarschaft zwischen der EU/WEU und Rußland, aber auch durch eventuelle Ost-Erweiterungen keine Gebietsansprüche zwischen der sich vertiefenden Europäischen Union und Rußland geben wird bzw. daß Probleme der Grenzziehung ausschließlich auf dem Verhandlungswege gelöst werden. Darin könnte auch sichergestellt werden, daß vor einem eventuellen Überwechseln von GUS-Staaten in die EU/WEU ein wechselseitiges Einvernehmen darüber zu erzielen ist. Schließlich sollte es im Interesse aller Beteiligten sein, im Rahmen der OSZE zu einem *völkerrechtlich verbindlichen Vertrag* über die Unverletzlichkeit von Grenzen und die ausschließlich auf friedliche Mittel und Verträge begrenzte Veränderung von Grenzen zu gelangen.

Zur Rolle Deutschlands in diesem Prozeß

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß Deutschland zur Realisierung eines solchen Konzeptes wichtige Beiträge leisten kann: Es sollte die europäischen Ausgleichs- und Annäherungsprozesse dadurch unterstützen, daß es den MOE-Staaten und den GUS-Staaten einschließlich Rußlands in dem Maße, wie dies bilateral möglich ist, Marktzugänge erleichtert und Hilfen bei der Industrie- und Infrastrukturförderung zukommen läßt. Je eher die

153 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Die Frage einer "Osterweiterung" der NATO, Interne Studien und Berichte Konrad-Adenauer-Stiftung 57/93, St. Augustin 1993, S. 42.

154 Jopp (s. Anm. 94), S. 400.

Hoffnungen auf einen beschleunigten Abbau des West-Ost-Gefälles sich in konkreten Wachstumswerten manifestieren, desto größer sind die Chancen, daß sich die MOE-Staaten mit der beschriebenen stufenweisen Integration anfreunden werden.

Die Bundesregierung hat sich im Zuge der deutschen Einheit wie auch danach um eine verstärkte Vergemeinschaftung ihrer Außenpolitik bemüht. Dies war richtig und sollte auch fortgesetzt werden. In diesem Sinne sollte sie sich innerhalb der OSZE, der NATO wie auch der EU/WEU dafür einsetzen, daß die hier angedeuteten Perspektiven in eine von den Mitgliedstaaten der OSZE zu unterzeichnende "Charta 2000 über Europäische Sicherheit und Kooperation" einfließen, die die Beziehungen zwischen diesen drei Institutionen, ihren assoziierten Mitgliedern und Partnern und denjenigen, die Sonderbeziehungen zu einzelnen von ihnen unterhalten, vertieft und festigt.