

BERICHT ÜBER „DIE ERWEITERUNG DER ALLIANZ“, VOM AUSSCHUß FÜR VERTEIDIGUNG UND SICHERHEIT DER NORDATLANTISCHEN VERSAMMLUNG (NAV) IM NOVEMBER 1994 IN WASHINGTON VERABSCHIEDET

EINLEITUNG

1. Seit mehr als zwei Jahren, nämlich seit dem Zusammenbruch der früheren Sowjetunion, ringt das Atlantische Bündnis mit der Frage, wie am besten auf das grundsätzlich veränderte Sicherheitsumfeld in Europa zu reagieren ist und wie unter gleichzeitiger Beibehaltung des Zusammenhalts und der Integrität der NATO ein neues Sicherheitssystem zu gestalten ist. Dabei haben sich der NATO schwierige und grundlegende Fragen gestellt. Und dies zu einer Zeit, da die alte, durch den Kalten Krieg begründete Daseinsberechtigung für das Bündnis geschwunden ist und frühere Feinde nunmehr sogar dringlich einen Beitritt zum Bündnis fordern; zu einer Zeit, da die Instabilität in Mittel- und Osteuropa rasch um sich greift und ein allgemeiner Krieg auf dem europäischen Kontinent wütet und einige NATO-Mitglieder entschieden dagegen waren, daß das Bündnis in die Bewältigung dieser Krisen miteinbezogen wird.

2. Der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) wurde im Jahre 1991 begründet, um die Geste des Bündnisses, seinen früheren Gegnern die Hand zur Freundschaft zu reichen, mit Inhalt und Aussagekraft zu erfüllen. Zwar hat der NAKR durchaus einen gewissen Sinn, jedoch besteht ein allgemeiner Konsens dahingehend, daß er sich in seiner sicherheitsstiftenden Dimension für eine Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten, die sich selbst in einem unheilvollen Sicherheitsvakuum sehen, als ungeeignet erwiesen hat.

3. Während fast des gesamten Jahres 1993 war die NATO-Gemeinschaft durch die Frage der Erweiterung des Bündnisses vollständig in Anspruch genommen. Die Debatte darüber, ob, wann und durch wen das NATO-Bündnis erweitert werden solle, zog sich lang hin und erbrachte keine stichhaltigen Erkenntnisse. Sie dominierte die Verhandlungen anlässlich der beiden letzten Sitzungsperioden der Versammlung in Berlin und Kopenhagen und führte im Oktober zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe der NAV über die Frage der Erweiterung. Es hat als unwahrscheinlich zu gelten, daß dieses Thema durch die Verabschiedung des Konzepts von der Partnerschaft für den Frieden (PfP = Partnership for Peace) durch die NATO von der Bühne verschwinden wird.

4. Es erklärt sich durch eine Reihe von sowohl objektiven als auch subjektiven Faktoren, warum das Thema der Erweiterung in den NATO-Debatten des Jahres 1993 in diesem Maße hervortreten konnte. Und viele dieser selben Faktoren werden es wahrscheinlich unvermeidlich machen, daß dies unabhängig von der PfP-Initiative auch ein herausragendes Thema bleiben wird.

Kurz gesagt ist es unrealistisch anzunehmen, daß dieses Thema ganz verschwinden oder für eine gewisse Zeit zur Nebensache gemacht werden dürfte. Die Logik der Sicherheitsentwicklungen auf dem europäischen Kontinent und das Wesen des Reformprozesses innerhalb der NATO und anderer westlicher Sicherheitsinstitutionen weisen allesamt in diese Richtung.

5. Es ist eindeutig, daß es bisher in der Frage der Erweiterung keinen Konsens in der NATO bzw. in der Versammlung gibt. Es ist dies auch kein Thema, das sich für leichte Lösungen

anbieten würde; im Gegenteil handelt es sich hier um eine komplizierte und potentiell auch stark polarisierende Frage. Sehr ernstzunehmende Argumente werden weiterhin von beiden Seiten in diese Diskussion eingebracht.

6. Zur Vorbereitung der im Februar in Brüssel durchgeführten gemeinsamen Tagung des Verteidigungs- und Sicherheits- sowie Politischen Ausschusses hat das Internationale Sekretariat ein Hintergrundpapier (AL 13 GEN (94) 5) ausgearbeitet, in dem einige der immer wieder zugunsten bzw. gegen die Erweiterung der NATO vorgebrachten Hauptargumente angeführt werden. Die Autoren haben sich für eine Wiederholung dieser Argumente im vorliegenden Dokument entschieden, um den Hintergrund aufzufrischen und die anschließenden Aussagen entsprechend vorzubereiten.

7. Von Seiten derer, die gegen eine frühzeitige Erweiterung der Allianz sind, werden gewöhnlich die nachstehenden Argumente vorgetragen:

a) es wäre falsch, eine neue Trennlinie zwischen Ost und West zu ziehen, aufgrund derer die Entwicklung einer zukünftigen Konfrontation sich im Sinne einer „self-fulfilling prophecy“ quasi von selbst ergeben würde,

b) eine rasche, selektiv vorgenommene Erweiterung würde durch Rußland als provokativ empfunden und damit möglicherweise eine nationalistisch orientierte Gegenreaktion auslösen, durch welche die Position der prowestlichen Reformer gefährdet würde; dadurch würde sich die Gefahr eines erneuten Expansionismus Rußlands erhöhen, gegen den die Staaten in Mittel- und Osteuropa sich zu schützen suchen;

c) objektive Kriterien für die Aufnahme neuer Mitglieder würden außerordentlich schwierig zu definieren und politisch zu halten sein; subjektiv begründete Kriterien bergen die Gefahr, in den ausgeschlossenen mittel- und osteuropäischen Staaten heftig abgelehnt zu werden und zu neuen Stabilitätsverlusten zu führen;

d) eine begrenzte Erweiterung der NATO habe auch eine moralische Dimension und werfe die Frage auf, welche der neuen Demokratien in den mittel- und osteuropäischen Staaten, und aus welchem Grunde, einen privilegierten Sicherheitsstatus erhalten solle;

e) eine Erweiterung würde den Zusammenhalt in der NATO und die ohnehin bereits schwierigen Prozesse einer effizienten Entscheidungsfindung praktisch unmöglich machen, wodurch das Bündnis entweder gelähmt oder auf die Ebene eines lockeren, kollektiven Sicherheitssystems herabgezogen würde;

f) es gebe in der NATO bzw. bei der Öffentlichkeit im Westen ganz allgemein (siehe die Reaktionen auf Bosnien) nur wenig Neigung, Artikel 5 des Washingtoner Vertrags erweitert anzuwenden, wo eine kollektive Verteidigung im Falle eines Angriffs vorgesehen wird; und alles, was unterhalb dieses Schritts bliebe, würde lediglich einen NAKR-ähnlichen Status unter einer anderen Bezeichnung bedeuten;

g) keines der möglichen neuen NATO-Mitglieder aus den mittel- und osteuropäischen Staaten sei im Hinblick auf die etablierten Militärnormen des Westens wie z.B. Unterstellung der Verteidigungseinrichtungen unter zivile Kontrolle und Vereinbarkeit der Streitkräfte und ihrer Ausrüstung mit denjenigen der entsprechenden westlichen Einrichtungen bereits für eine Vollmitgliedschaft „bereit“;

h) durch eine frühzeitige Erweiterung würden lediglich neue „interne Stabilitätsgefahren“ wie z.B. durch ungelöste Probleme mit Minderheiten und ethnischen Unterschieden in die NATO hineingetragen.

8. Gegen diese Argumente wird durch die Befürworter einer raschen Erweiterung der NATO eine Reihe von Gegenargumenten vorgetragen. Dabei sind insbesondere die nachstehenden Argumente anzuführen:

a) Art und Wesen der Herausforderungen, denen sich das Bündnis im Hinblick auf seine Sicherheit ausgesetzt sieht, hätten sich grundlegend geändert. Die Ausweitung der Stabilität nach Osten sei nunmehr eine wichtige (wenn nicht sogar die wichtigste) Aufgabe der NATO und ein strategischer Imperativ. Dies könne am besten durch eine schrittweise Erweiterung (gemäß der Tradition der NATO) erfolgen, um die möglichen Gefahren für die Stabilität nach und nach aufzugreifen und aufzuarbeiten, anstatt darauf zu warten, daß sie auf das gegenwärtige NATO-Gebiet übergreifen, wovon unvermeidlich auszugehen sei.

b) es dürfe Rußland nicht ermöglicht werden, de facto ein Veto gegen die Sicherheitsvorkehrungen des Westens einzulegen, nachdem diese im Wege eines freien und demokratischen Prozesses erlangt worden seien, an dessen Ende eine erhöhte Stabilität für alle in Europa sowie der Verzicht auf provokative Maßnahmen stehen würde;

c) die Behauptung, eine Erweiterung der NATO auf bestimmte mittel- und osteuropäische Staaten sei unvereinbar mit der Fortführung der „strategischen Partnerschaften“ mit anderen mittel- und osteuropäischen Staaten sei grundsätzlich falsch; und außerdem gehe man mit einem Festhalten an dieser Aussage von einem überkommenen „Nullsummen“-Denken aus;

d) das Artikulieren von objektiven Kriterien für die Mitgliedschaft und ein vernünftiger zeitlicher Rahmen zur Erfüllung dieser Kriterien seien keine unüberwindlichen Hindernisse, wenn man das erforderliche Maß an politischem Willen auf der Seite der NATO und eine angemessene Würdigung der Vorteile bedenke, die dem Bündnis als ganzem durch die Erweiterung des Kreises seiner Mitglieder zuwachsen würden;

e) es gebe kaum Beweise für die Behauptung, der Zusammenhalt in der NATO und effiziente Entscheidungsprozesse würden durch eine Erweiterung auf spektakuläre Weise beeinträchtigt. Es sei von der Annahme auszugehen, daß neue Mitglieder sich denselben, gemeinsamen Werten und Verpflichtungen mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen anschließen würden. Die NATO sei in jedem Falle dabei, sich in Richtung auf flexiblere Arrangements zu bewegen; als Beispiele werden „Koalitionen der zu bestimmten Schritten Entschlossenen“ sowie „gemeinsame Sondermissionen“ angeführt, die ohnehin den Zwang zu einstimmigen, kollektiven Entscheidungen in jedem einzelnen Falle überflüssig machen würden;

f) es könne im Hinblick auf das schwierige Problem von Artikel 5 ein kreativer Ansatz durch die NATO ins Auge gefaßt werden, und das Fehlen einer spontanen Begeisterung innerhalb der NATO für ihre Erweiterung solle nicht ipso facto als unvereinbar mit einer besonderen Form von Zwischenstatus gesehen werden, der für bestimmte mittel- und osteuropäische Staaten akzeptabel sei;

g) Artikel 10 des Washingtoner Vertrags sehe die Erweiterung des Bündnisses um jeden europäischen Staat vor, „der in der Lage ist, die Grundsätze des Vertrags zu fördern und zur Sicherheit in der nordatlantischen Region beizutragen“. Wolle man fordern, bestimmte militärische „Normen“ und „Standards“ müßten zunächst erfüllt werden, bevor eine

politische Entscheidung über die Erweiterung ergehen könne, so bedeute dies, daß die Geschichte der NATO selbst neu geschrieben werden müsse;

h) es gebe nachdrückliche Hinweise darauf, daß die Lösung von Minderheiten- und ethnischen Problemen in bestimmten Ländern am besten im Rahmen eines starken Bündnisses und nicht außerhalb des Bündnisses erfolgen könne - besonders dort, wo die Lösung bzw. zumindest die konstruktive Behandlung derartiger Probleme als Bedingung sine qua non für eine Vollmitgliedschaft betrachtet wird;

i) der Westen habe eine moralische und geschichtliche Verantwortung, den Ländern in Ost- und Mitteleuropa die Tür zu öffnen und denjenigen mittel- und osteuropäischen Staaten eine Mitgliedschaft in seinen Institutionen anzubieten, die sich auf unzweideutige Weise zu den demokratischen Werten, Normen und Verpflichtungen des Westens bekennen.

9. Wenn die Vereinigten Staaten ihr Konzept einer Partnerschaft für den Frieden entwickelt haben, dann weitgehend mit dem Ziel, die sehr starken Argumente beider Seiten miteinander in Einklang zu bringen. So argumentierten die Kritiker einer Erweiterung des Bündnisses in folgendem Sinne: Durch das Konzept einer Partnerschaft für den Frieden sei man dem Thema auf elegante Weise ausgewichen und habe Mechanismen geschaffen, die für bestimmte, interessierte mittel- und osteuropäische Staaten mit der Zeit einen Prozeß der „Selbstdifferenzierung“ erleichtern würden, während die Befürworter des Erweiterungsprozesses einwenden: Das Konzept der Partnerschaft für den Frieden sei zwar vom Grundsatz her konstruktiv und kreativ, es biete jedoch kein ausreichendes Maß an „Differenzierung“ zwischen denjenigen, denen es angeboten wird, um das Thema einer Erweiterung der NATO endgültig ad acta zu legen.

I. Die Partnerschaft für den Frieden

10. Anlässlich des NATO-Gipfels in Brüssel am 10. und 11. Januar wurde das Konzept der Partnerschaft für den Frieden durch die 16 Mitglieder der Allianz verabschiedet und anderen Ländern in Europa angeboten. Es verstand sich als ein Schritt auf dem Wege einer langsamen Weiterentwicklung der NATO sowohl im Sinne der Erweiterung ihres Mitgliederkreises als auch der Übernahme von gemeinsamen Sicherheitsfunktionen und sollte gleichzeitig einem diskriminierenden, differenzierten Ansatz vorbeugen, der, wie argumentiert wurde, bestimmte „strategische“ Beziehungen bedrohen könnte.

11. Wie dies bei fast allen größeren Initiativen der NATO der Fall ist, liegen die geistigen Ursprünge des PfP-Konzepts in den Vereinigten Staaten. Das Verteidigungsministerium der USA leistete den größten Teil der Arbeit an diesem Konzept in Vorbereitung der Regierungsentscheidung durch Präsident Clinton, die Initiative den Bündnispartnern vorzustellen, wobei der Präsident durch das Außenministerium und insbesondere durch die Intervention von Staatssekretär Strobe Talbott nachdrücklich unterstützt wurde. Ein leitender Beamter des US-Verteidigungsministeriums, der in diesen Prozeß eingebunden war, bemerkte neulich gegenüber Mitgliedern des Verteidigungs- und Sicherheitsausschusses der NAV, „das größte Verdienst des PfP-Konzepts sei es, angesichts der gigantischen Spekulationen über die Zukunft Rußlands gewisse Sicherheiten zu bieten“. Aber dies setzt glaubwürdige nachfolgende Optionen voraus.

12. Es ist kein Geheimnis, daß die Visegrád-Staaten anfangs mit großer Enttäuschung auf das PfP-Konzept reagierten, und besonders in Polen war dies deutlich zu spüren. Allerdings

schien die Zusammenkunft von Präsident Clinton mit den Staatschefs der vier Visegrád-Länder am 13. Oktober in Prag diese erste, negative Reaktion teilweise aufzuheben. Anlässlich dieses Treffens bezog der Präsident eine deutlichere Position als zuvor, indem er erklärte: „Lassen Sie mich dies ganz deutlich sagen: Die Sicherheit Ihrer Staaten ist für die Sicherheit der Vereinigten Staaten von Bedeutung... Es stellt sich nunmehr nicht die Frage, ob die NATO neue Mitglieder aufnehmen wird, sondern vielmehr wann und wie sie dies tun wird.“ In der Folge übernahmen alle vier das Konzept der Partnerschaft für den Frieden und zeigten sich bereit, in dem durch das Konzept vorgesehenen Rahmen zusammenzuarbeiten.

13. Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts haben 23 Nicht-NATO-Staaten das Grundsatzdokument zum PfP-Konzept unterzeichnet, einschließlich aller vier Visegrád-Länder.

II. Über die Partnerschaft für den Frieden hinaus

14. Ob das PfP-Konzept aus sich heraus und in seiner gegenwärtigen, allgemeinen Form ausreichen wird, um die erklärten strategischen Ziele der NATO zu erfüllen, wäre zu diskutieren. Ein fraglicher Ansatz, aus dem sich zahlreiche grundsätzliche Fragen ergeben, ist sicher auch der Gedanke an eine implizite, zu einer Art automatischer Regulierung führende Differenzierung (auf der Basis „Zahlen Sie, wenn Sie dran sind“) als ein Weg, das in Mittel- und Osteuropa wahrgenommene Sicherheitsvakuum kurzfristig zu füllen. Angesichts der gegenwärtigen Form des Konzepts ist eine skeptische Reaktion aus beiden Blickwinkeln zumindest verständlich.

15. Diese Skepsis hat viele Beobachter dazu veranlaßt, das PfP-Konzept als eine Art alten NAKR in neuer Schreibweise zu betrachten und daraus zu folgern, daß unter diesem neuen Etikett nichts möglich sein wird, das nicht bereits unter dem alten unternommen werden konnte. Mit Sicherheit sind an dem Konzept selbst keinerlei Merkmale zu erkennen, aus denen eindeutig zu folgern wäre, daß es nicht mehr um das „Ob“, sondern lediglich um das „Wann“ einer erweiterten Mitgliedschaft geht. Und es trifft auch zu, daß auf auffallende Weise jegliche zeitlichen Vorstellungen, Kriterien und jede kollektive Bereitstellung von Mitteln fehlen, dank derer der Prozeß beschleunigt werden könnte oder die auch nur in diese Richtung weisen würden.

16. Die Autoren würden zur Unterstützung der ihrer Ansicht nach zwingenderen Argumente, die in der Einleitung zugunsten einer Erweiterung angeführt werden, gern noch die folgenden Bemerkungen hinzufügen:

Zunächst ein Wort zur Frage des Entstehens neuer Trennlinien. Es bleibt eine Tatsache, daß auch in der Vergangenheit immer dann neue Trennlinien gezogen wurden, wenn die Allianz oder die Europäische Union sich erweitert haben. Dies liegt zwingend in der Logik einer schrittweisen Erweiterung, auf die sich unsere westlichen Institutionen festgelegt haben. Wollte man dieses Argument als Prinzip akzeptieren, so würde dies das Ende der Erweiterung bedeuten, bis wir über weltweite, globale Institutionen verfügen; denn selbst wenn Rußland in irgendeinen Erweiterungsprozeß einbezogen werden sollte, dann würde auch dies das Entstehen neuer Trennlinien gegenüber seinen südlichen und östlichen Nachbarn bedeuten.

Zweitens ein Wort zu den beiden miteinander verknüpften Fragen des Sicherheitsvakuums und der Krisenstabilität. Geschichtlich betrachtet ergab sich die Bedrohung der Sicherheit des

Westens durch Mitteleuropa nicht aus der militärischen Stärke dieser Region, sondern aus der traditionellen Schwäche der in ihr angesiedelten souveränen Staaten, eine Schwäche, die gerade heute mit besonderer Deutlichkeit zutage tritt. Dies hat weitreichende Implikationen in bezug auf das Krisenmanagement. Man kann darüber argumentieren, daß eine übereilte Erweiterung der Allianz, in einer Krisensituation (wozu wir manchen Argumenten zufolge mit dem PfP-Konzept die Möglichkeit haben) eine möglicherweise verheerende, eskalierende Wirkung auf diese Krise ausüben könnte. Mit anderen Worten könnte die Erweiterung in einem krisenfreien Umfeld bereits aus sich heraus Teil eines Krisenmanagements bzw. einer Krisenverhütung sein, besonders, wenn man an die Geschichte der Region denkt.

Drittens ein Wort zu Abwehrmaßnahmen gegen wiederauftretende nationalistische Tendenzen. In diesem Punkt hat sich der Westen schuldig gemacht, indem er widersprüchliche Signale ausgesendet hat. Auf der einen Seite machen wir deutlich, daß wir in der NATO gegen eine Renationalisierung der Streitkräfte und Verteidigungsstrukturen sind (dies ist ja in der Tat eines der Kernprinzipien der NATO); und auf der ändern Seite äußern wir uns darüber beunruhigt, daß diese Tendenzen sich in Mitteleuropa aufgrund unserer mangelnden Bereitschaft entwickeln, diese Länder in das internationale Beziehungssystem eintreten zu lassen. Wir tun dies mit dem Hinweis ab, daß wir als NATO zwar im Hinblick auf die Bewältigung von Krisen ein gewisses Restpotential an militärischen Streitkräften benötigen, daß wir aber andererseits den anderen Staaten in Mitteleuropa ein vergleichbares Restpotential absprechen. Dies erhöht die Verunsicherung in hohem Maße.

Viertens wird in der Diskussion über die Erweiterung der Aspekt des stabilitätsexportierenden Potentials bestimmter Staaten in Mitteleuropa oftmals übersehen oder nur oberflächlich angesprochen. Es geht hier nicht nur um potentielle Beiträge zu friedensichernden Bemühungen (obwohl diese sicherlich begrüßenswert wären), sondern auch um den stabilisierenden Einfluß, den die Integration bestimmter Länder Mitteleuropas in multilaterale Strukturen auf bestimmte, mächtige Staaten des Westens ausüben könnte. Dies hat mit der allgemeinen Präferenz zugunsten einer Gestaltung der Sicherheitsbeziehungen im Wege multilateraler und nicht nur bilateraler Konstellationen zu tun.

Und schließlich ist es doch zumindest überlegenswert, ob die Erweiterung der NATO in Richtung Mitteleuropa nicht eine stabilisierende Wirkung auf benachbarte Regionen in Osteuropa haben würde, denn sie würde wahrscheinlich Gefahren und Belohnungen militärischer Abenteuer in dieser Region herabsetzen.

17. Also ist das PfP-Konzept auf der einen Seite ganz offensichtlich eine Initiative, um Zeit zu gewinnen und schwierige Entscheidungen aufzuschieben. Dies wird selbst durch führende Vertreter der Clinton-Regierung offen eingeräumt. Und doch haben auf der ändern Seite Präsident Clinton und seine Vertreter immer wieder gesagt, es gehe bei der Frage der Erweiterung nicht um ein „Ob“, sondern um ein „Wann“. Obwohl diese beiden politischen Ziele nicht widersprüchlich sind, erscheint doch der Gedanke vertretbar, daß gewisse Spannungen zwischen ihnen bestehen. Spannungen, weil über die lobenswerten Versuche zur Verbesserung der Transparenz und Kooperation zwischen den Streitkräften der Partnernationen und gemeinsame Manöver sowie möglicherweise friedensichernde Operationen hinaus die grundsätzlichen Ziele des PfP-Konzepts vage und unscharf gehalten sind. Spannungen auch, weil es auf auffallende Weise an Verfahren, Kriterien und zeitlichen Vorstellungen für eine mögliche Aufnahme neuer Mitglieder fehlt. Ja, es gibt keinerlei offen erkennbare Differenzierungskategorien, an denen man sich auch nur ansatzweise orientieren könnte. Es ist sehr fragwürdig, ob auf später vertagte Entscheidungen ipso facto zu leichteren Entscheidungen führen werden.

18. Unbeschadet all dieser Hinweise ist und bleibt das PfP-Konzept gegenwärtig und für die absehbare Zukunft ohne jede Alternative. Die Autoren sind der Auffassung, daß die stärksten Argumente in Richtung auf eine frühzeitige und schrittweise Erweiterung der NATO hindeuten, und zwar im Interesse einer Erhöhung der regionalen Stabilität und auch aus wohlverstandener Eigeninteresse sowie auf der Grundlage solider Kriterien. Auch das moralische Argument zugunsten eines Öffnens der Türen zum NATO-Club ist ein zwingendes Argument. Und doch ist diese frühzeitige Erweiterung der NATO unwahrscheinlich, wenn man sich den PfP-Kompromiß vor Augen hält, und die widerstreitenden Prioritäten der Hauptakteure in diesem Prozeß sind ebenso deutlich.

19. Obwohl die alte Debatte über Erweiterung oder Nichterweiterung vor einigen Monaten mit einem „Nein“ abgeschlossen wurde, bleiben die Argumente auf beiden Seiten weiterhin bestehen, und sie bleiben weitgehend ohne Antwort. Da aus sicherer Quelle bekannt ist, daß das PfP-Konzept zur Erweiterung führen wird, lautet die vor uns liegende Aufgabe, diesen Prozeß so zu gestalten, daß die Frage nach dem „Wie“ und „Wann“ für alle Betroffenen eindeutiger beantwortet wird. Dies setzt auf der Seite der NATO ein höheres Maß an Weitblick, Zusammenhalt und politischem Engagement voraus. Es wird auch weitgehend darum gehen, wie diese, an einer frühzeitigen Mitgliedschaft interessierten Partnerstaaten auf die PfP-Tagesordnung reagieren werden, die sich abzuzeichnen beginnt. Nachdem wir uns nach wie vor in den ersten Entwicklungsstadien einer solchen Agenda befinden, könnte man durchaus argumentieren, alle an dem Prozeß beteiligten Seiten sollten einen erheblichen Einfluß auf diesen Prozeß eingeräumt bekommen. Eine stärkere westliche Unterstützung für die enthusiastischen Partner in der „Abteilung für Selbsthilfe“ ist unerläßlich, um das gegenwärtig im PfP-Konzept so sehr fehlende, zielorientierte Programm zu schaffen.

20. Für die Länder des Westens (denn es geht hier nicht nur um die NATO) stellt sich die wichtige Aufgabe, in die traditionelle Diskussion darüber, wie Integration und Kooperation zu kombinieren sind, etwas mehr von der unbedingt benötigten Dringlichkeit hineinzubringen und die sich daraus ergebenden, schwierigen politischen Entscheidungen zu treffen. Es geht da um die Frage, wie interner Zusammenhalt mit Erweiterung und wie die in Artikel 5 vorgesehenen Komponenten der kollektiven Verteidigung mit denen der kollektiven Sicherheit zusammenzubringen sind. Auf letztere läuft in der Praxis „Partnership for Peace“ hinaus; und schließlich stellt sich die Frage, in welchem Zusammenhang diese Politik mit der Alternative steht, entweder bei Ausbrechen einer Krise etwas zu unternehmen oder durch vorbeugende Maßnahmen Krisen bereits am Entstehen zu hindern (die jüngsten Ereignisse in Bosnien lassen kaum Zweifel daran, daß es einfacher ist, Krisen durch vorbeugende Maßnahmen zu bewältigen). Dies sind schwierige Entscheidungen, die allerdings unverblümt angegangen werden müssen, wenn wir das Bild einer dynamischen und erweiterten Allianz vermitteln wollen, die sich der realen Sicherheitsprobleme, vor denen wir stehen, auch wirklich annimmt.

III. Die Debatte und der Prozeß gehen weiter

21. Aufgrund dieser Überlegungen ergriff der Berichterstatter der Arbeitsgruppe, Herr Karsten Voigt, nach Konsultation mit seinen beiden nordamerikanischen Kollegen Anfang September die Initiative und befragte die Leiter der fünf Assoziierten Delegationen schriftlich, welche „Form“ der NATO-Mitgliedschaft diese Länder jeweils anstrebten.

22. Anhang I enthält den Wortlaut dieses Schreibens und die Antworten der Assoziierten Delegationen. Er sollte dem Ausschuß und Plenum auf der Washingtoner Tagung zu einer

informierteren Debatte verhelfen. Dem ganzen liegt die Absicht zugrunde, die Erweiterung - und sei es noch so bescheiden - auf interparlamentarischer Ebene durch verstärkten Informationsaustausch voranzubringen und damit zum Dialog und zur Debatte über die konkreteren Fragen anzuregen.

23. In Akzent und Inhalt unterscheiden sich die Antworten, weisen jedoch einige gemeinsame Elemente auf - so den Wunsch nach voller Mitgliedschaft und die Bereitschaft, nicht nur in den Genuß der Vorteile der NATO-Mitgliedschaft zu gelangen, sondern auch NATO-Verpflichtungen zu übernehmen. Nähere Erläuterungen bleiben den Verfassern in Washington überlassen; der Berichterstatter hat deshalb die fünf Antworten schon vorab an die Delegationen verteilt. Eine Kurzdarstellung gewisser Unterschiede mag indes angebracht sein.

24. Der Leiter der rumänischen Delegation äußert sich zwar nur sehr allgemein über die Bedingungen der Vollmitgliedschaft, spricht sich aber sehr konkret und bestimmt gegen jede Stationierung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen auf rumänischem Boden in Friedenszeiten aus. Im Gegensatz dazu stellt die polnische, tschechische und ungarische Antwort sehr viel kategorischer auf die „möglichst volle“ Integration in alle politischen und militärischen Bündnisstrukturen ab, wobei die tschechische Delegation zusätzlich anmerkt, daß zwar in ministeriellen Kreisen das „französische Modell“ diskutiert worden sei, Prag jedoch eine tiefere Integration wünsche. Die slowakische Delegation verdeutlicht in ihrer Antwort, sie wünsche eine Mitgliedschaft ähnlich der Dänemarks und Norwegens: keine Stationierung nichteinheimischer Streitkräfte oder atomarer Waffen in Friedenszeiten. Der bulgarische Beitrag zum andern läßt sich über die Mitgliedschaft selbst weniger eindeutig aus und betont mehr die besondere Komplexität der Balkan-Lage des Landes. Diese reiche Vielfalt der Auffassungen kann unseren Beratungen in der Versammlung nur zugute kommen.

25. Seit der Erörterung des ersten Entwurfs dieses Berichts auf der Maitagung in Oslo hat es in der Erweiterungsdebatte einige erhebliche Entwicklungen ergeben, die informationshalber kurz gestreift werden sollen. Einige dieser Entwicklungen sind geeignet, den Erweiterungsprozeß positiv und stabil voranzubringen.

26. Erstens hat sich unser neuer Generalsekretär, Willy Claes, am 28. Oktober in Den Haag dafür ausgesprochen, „dieselben Segnungen“ der NATO-Mitgliedschaft „den Völkern Mittel- und Osteuropas“ zugute kommen zu lassen; er nannte dies „mein erstes Ziel und meine erste Verantwortung“.

27. Zweitens hat es Entwicklungen im PfP-Programm selbst gegeben, insbesondere die erfolgreichen Anträge von 23 KSZE-Staaten - darunter Rußland, Schweden und Finnland -, die Eröffnung von Büros durch 12 dieser neuen Partner beim Brüsseler NATO-Hauptquartier und die Einrichtung der SHAPE-Partnerschaftszelle, und schließlich die vier gemeinsamen Militärübungen in Polen, dem Baltikum, den Niederlanden und jüngst auf dem Larzac-Plateau in Frankreich (mit Beteiligung französischer, deutscher und polnischer Einheiten). Überdies bestehen nach den Worten von Generalsekretär Claes Pläne für die Einführung „eines Planungs- und Prüfungsprozesses in das Streitkräftesystem, das bei der Stärkung der Bündnissolidarität und unseres integrierten militärischen Systems eine bedeutende Rolle gespielt hat“.

28. Drittens muß an das „informelle“ Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Sevilla Ende September erinnert werden, auf dem Bundesverteidigungsminister Volker Rühle deutlich die Auffassung vertrat, daß die NATO nunmehr die Länder benennen solle, die die besten

Aussichten auf baldigen Beitritt besäßen, damit möglichst bald mit der Modernisierung ihrer Militärstrukturen begonnen werden könne. Obwohl diese Auffassung bei den anderen Verteidigungsministern nicht auf breite Zustimmung stieß, war sie doch ein Zeichen dafür, daß in Regierungs- wie Parlamentskreisen der Erweiterungsprozeß und die Debatte darüber auf eine neue Ebene zusteuern.

29. Dafür ließe sich auch die Nachricht ins Feld führen, daß die Clinton-Regierung im Oktober zwei Diskussionsgruppen mit der Prüfung der NATO-Erweiterung beauftragt hat: eine - unabhängige und nichtamtliche - Kommission unter Vorsitz des früheren US-Außenministers Henry Kissinger soll die konzeptionellen Aspekte einer möglichen Erweiterung näher bestimmen; eine zweite - interministerielle - Gruppe unter Leitung des stellvertretenden Außenministers Richard Holbrooke beschäftigt sich mit prozeduralen Fragen.

30. Als vierte Entwicklung ist die Verabschiedung des „NATO Participation Act of 1994“ durch den amerikanischen Kongreß am 8. Oktober 1994 zu nennen, der als Teil eines Programms „zur Förderung der Überleitung in volle NATO-Mitgliedschaft“ den Transfer überschüssiger Militärausrüstung in die vier Visegrád-Staaten und die anderen PfP-Länder ermöglicht.

31. Angesichts dieser Trends, die der Berichtstatter als Anzeichen für eine Veränderung der Debatte in positiver, verantwortlicher und stabiler Richtung empfindet, sollte sich auch die Versammlung auf ihrer Tagung in Washington wieder in die Erweiterungsdiskussion einschalten. Dabei gilt es, sich auf die Kriterien und einen Zeitrahmen für die schrittweise Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in sämtliche europäische Sicherheitsinstitutionen zu konzentrieren. Soweit es sich um die NATO handelt, muß der Akzent auch auf der Art der Mitgliedschaft liegen, die die Assoziierten Delegationen anstreben, sowie auf der Art des Beitrittsarrangements, das die NATO-Länder für das geeignetste halten. Darum ist der Anhang diesem Bericht angefügt.

32. Es sollte als gegeben gelten, daß neue Mitglieder nicht nur Konsumenten, sondern auch Produzenten von Sicherheit und bereit sind, die Verteidigungslasten mitzutragen und sich an der militärischen Kooperation zu beteiligen. Der Berichtstatter hofft, daß das neue Material im vorliegenden Bericht einer eingehenderen und informierteren Debatte auf parlamentarischer Ebene - in und nach Washington - dienlich ist.

[Quelle: Internationale Politik 2/1995, S. 82-90.]