

Die Modernisierung der Europäischen Sicherheit und das Russische Problem

Weiss, Gebhardt

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weiss, G. (1995). *Die Modernisierung der Europäischen Sicherheit und das Russische Problem*. (Berichte / BIOst, 61-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42218>

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.

Inhalt

Seite

Kurzfassung	
.....	
4	
I. Einleitung: Die Zukunft ist kein Fertiggericht	
.....	
6	
II. Kriterien des sicherheitspolitischen Zugewinns	
.....	
7	
III. Sicherheit wofür, wovor und wogegen?	
.....	
9	
IV. Politische Grundscenarien einer NATO-Erweiterung	
.....	
12	
V. Verteidigungskonzept, Militärstrategie und Streitkräfte	
.....	
15	
VI. NATO-Erweiterung und europäische Wertegemeinschaft	
.....	
19	
VII. Teilnahme und Beitrag Rußlands	
.....	
20	
1. Schwachpunkte und Widersprüche russischer Positionen.....	21
2. Rußland in die NATO?.....	26
3. Strategische Partnerschaft und Kooperation.....	27
VIII. Ausblick: OSZE und Europäischer Sicherheitsverbund (ESV)	
.....	
32	

Summary

35

3. November 1995

Der Verfasser war zur Zeit der Beendigung dieses Berichts bis Mitte Oktober 1995 Leiter der deutschen Delegation bei der Beobachtermission der Europäischen Union (EUBM) im früheren Jugoslawien in Zagreb. Der Bericht basiert teilweise auf Arbeiten des Autors aus seiner Zeit am Center for International Affairs der Harvard Universität (bis Ende Juni 1995). Er gibt hier ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Redaktion: Gerhard Wettig

Gebhardt Weiss

Die Modernisierung der Europäischen Sicherheit und das Russische Problem

Bericht des BIOst Nr. 61/1995

Kurzfassung

Ergebnisse

1. Für Europa müssen neue kooperative Sicherheitsstrukturen gefunden werden, die dem Zusammenleben alter und sich entwickelnder neuer Demokratien entsprechen. Auf diese Herausforderung kann keine der sicherheitspolitisch relevanten Zusammenschlüsse der Kooperation und Integration in Europa jeweils für sich alleine eine umfassende Antwort geben. Entsprechend muß die Weiterentwicklung der Sicherheits- und Kooperationsstrukturen in Europa durch das Prinzip der wechselseitigen Ergänzung und der hierdurch zusätzlich stimulierten Stärkung solcher Zusammenschlüsse bestimmt werden.
2. Entsprechende sicherheitspolitische Überlegungen sollten u.a. davon ausgehen, daß Staaten wie Polen, Tschechien, die Slowakei oder Ungarn, die bei der Diskussion um die NATO-Erweiterung vorrangig genannt werden, auf absehbare Zeit nicht bedroht sind. Das eigentliche geopolitische Kernproblem der europäischen Sicherheit stellt vielmehr der anschließende Staatengürtel vom östlichen Baltikum bis hin zum Schwarzen Meer dar. Auch hier gilt bis auf weiteres, daß die Gesamtlage der russischen Streitkräfte wie auch derzeit dominierende politische und wirtschaftliche Gegebenheiten eine aktive russische Bedrohung eher unwahrscheinlich machen. Selbst im Falle eines (hier nicht unterstellten) extremen Umschlagens der russischen Politik wären die Möglichkeiten expansiver Überraschungshandlungen etwa einer nationalistischen Führung zunächst stark begrenzt.
3. Die Erweiterung der NATO wird Bestandteil der zukünftigen europäischen Sicherheitsstrukturen sein. Bei den Optionen hierfür wäre eine *euro-integrative* Erweiterung, d.h. eine Erweiterung im Gleichklang oder im Anschluß an eine EU-Mitgliedschaft, gegenüber einer *pro-aktiven*, d.h. möglichst bald militärische Stabilität anstrebenden Erweiterung, vorzuziehen. Das gleiche gilt wegen des Vorrangs einer Krisenstabilität mehr noch für die Option einer *reaktiven*, d.h. erst auf eine Bedrohung reagierenden Erweiterung. Eine euro-integrative Erweiterung würde zwar nicht für alle Teilnehmer des europäischen Sicherheitssystems bestehende Probleme gleichermaßen lösen und harmonisieren. Sie böte aber für alle ein höchstmögliches Maß an Krisenstabilität und Stabilität der Kooperation sowie für die mittel- und osteuropäischen Staaten unter Einschluß Rußlands noch den vergleichbar besten sicherheitspolitischen Perspektivrahmen für anhaltend durchgreifende Reformen.

4. Demgegenüber ist die offizielle russische Ablehnung jeder NATO-Erweiterung zunehmend durch Fehlwahrnehmungen, Fehlinterpretationen und Verhaltenswidersprüche, vor allem aber durch veraltetes sicherheitspolitisches Denken geprägt. Sicherheitspolitisch problematisch ist auch ein forcierter russischer Anspruch auf einen Großmachtstatus, der sich zwar im militärischen Bereich mit den Realitäten verträgt, nicht aber mit den Notwendigkeiten des Aufbaus einer neuartigen Staatengemeinschaft im Rahmen der OSZE, d.h. einer Gemeinschaft ohne Sonderstatus oder Vorrechte einzelner Teilnehmerstaaten. Entsprechend werden die Erfordernisse einer modernen sicherheitspolitischen Konzeption bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern in Moskau nicht hinreichend gesehen. An die Stelle der früheren ideologischen ist eine stark in Mode gekommene geopolitische Blickverengung getreten, bei der die mit einer NATO-Erweiterung notwendigerweise einhergehenden Potentialverschiebungen als für russische Interessen zutiefst abträglich bewertet werden, ohne deren möglichen Vorteile für die Sicherheit und Modernisierung Modernisierung auch nur ansatzweise zu untersuchen. Das Resultat ist eine drohende Selbstfesselung der russischen Außen- und Sicherheitspolitik, wobei ein trotziges Selbstbehauptungs- und Prestigedenken zusätzlich in Richtung Selbstisolierung wirkt. Rußlands beste Entwicklungschancen liegen jedoch in einer strategischen Sicherheitspartnerschaft mit einer sich erweiternden NATO und in einer potentialgerechten Partnerschaft mit allen weiteren europäischen Zusammenschlüsse.
5. Ein aufgrund der komplexen Ausgangslage bis auf weiteres nicht auflösbarer Schwachpunkt sämtlicher sicherheitspolitischer Überlegungen ist der Ländergürtel von den östlichen baltischen Staaten bis hin zum Schwarzen Meer. Schiebt sich die NATO auf das Territorium der ehemaligen Sowjetunion vor, wäre die Toleranzschwelle in Moskau vermutlich überschritten. Würde sich Rußland auf westliche Gebiete der ehemaligen Sowjetunion vorschieben, insbesondere der Ukraine ein Verteidigungsbündnis aufzwingen, hätte dies unmittelbare Auswirkungen auf Art, Geschwindigkeit und militärische Ausgestaltung einer NATO-Erweiterung. Daher sollten für diesen Raum zusätzliche stabilisierende sicherheitspolitische Rahmenbedingungen vereinbart werden, z.B. Garantie-Erklärungen im OSZE-Rahmen. Die OSZE sollte sichtbar zum Stabilitätswächter dieses Ländergürtels werden, d.h. der Schnittstelle von transatlantischer und eurasischer Sicherheit. Sie kann eine derartige Rolle jedoch nur unter der Voraussetzung ihrer eigenen institutionellen Stärkung und auf der Grundlage ihrer eigenen Verrechtlichung erfüllen. Nur unter dieser Voraussetzung kann sie sich später auch neuen Visionen öffnen und sich in der Perspektive als umfassenderer Europäischer Sicherheitsverbund (ESV) auch neuartigen Herausforderungen über Europa hinaus stellen.

I. Einleitung: Die Zukunft ist kein Fertiggericht

Für Europa müssen neue kooperative Sicherheitsstrukturen gefunden werden, die dem Zusammenleben alter und sich entwickelnder neuer Demokratien entsprechen. Der damit verbundene und bereits vorankommende Prozeß kann nur auf dem Bestehenden aufbauen. Er muß das Werdende Phase für Phase, umfassend und realpolitisch berücksichtigen, sich aber zugleich auch an vernünftigen Visionen sicherheitspolitischer Zukunftsgestaltung orientieren. Mit Blick auf diese Gestaltungsaufgabe kommt der politischen Leitvorstellung des Budapester KSZE-Gipfels zentrale Bedeutung zu. Die Erklärung der 53 Staats- und Regierungschefs vom 6. Dezember 1994 fordert für den OSZE-Raum u.a. die Herausbildung "einer Staatengemeinschaft, ohne alte oder neue Teilungen, in der die souveräne Gleichheit und die Unabhängigkeit aller Staaten in vollem Umfang geachtet werden, in der es keine Einflußspären gibt und in der die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller, ungeachtet von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, sozialer Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer Minderheit nachdrücklich geschützt werden".¹ Angesichts eines erwartbar schwierigen Gestaltungsprozesses ist jedoch Vorsicht geboten bezüglich allzu frühzeitig und zuversichtlich angebotener sicherheitspolitischer Fertiggerichte. So ideenreich und schmackhaft dessen Zutaten und appetitanregenden Gewürze jeweils für sich genommen auch sein mögen, am Ende kommt es auf den Gesamtgeschmack der Speise an. Sie sollte möglichst von allen mit Zustimmung genossen werden, so daß sich niemand zum Verlassen des gemeinsamen europäischen Tisches veranlaßt sieht. Zwar ist in Europa an die Stelle der konfrontativen Sicherheitsstruktur des Kalten Krieges bereits eine breite Akzeptanz kooperativer, gemeinsamer (d.h. nicht nur gegenseitiger) und umfassender (d.h. nicht nur militärischer, sondern auch wirtschaftlicher, ökologischer, humanitärer etc.) Sicherheit getreten. Die Diskussion um die Ausgestaltung und Realisierung einer tragfähigen sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption wird jedoch weiterhin durch unterschiedliche geostrategische Ausgangslagen und Interessen der beteiligten Staaten, durch deren konträre kurz-, mittel- und längerfristige Zielsetzungen sowie durch strittige Vorstellungen bezüglich der Realisierungsmittel und -wege bestimmt. Insbesondere zwei Denkrichtungen² bestimmen derzeit die konzeptionelle sicherheitspolitische Auseinandersetzung in Europa:

Erstens der Vorrang einer Stärkung und Erweiterung der NATO als wichtigster sicherheitspolitischer Anker einer übergreifenden euro-atlantischen Sicherheitsstruktur, in der die übrigen Zusammenschlüsse der Integration (EU und WEU) bzw. der Kooperation (vor allem OSZE, Europarat etc.) in Europa, sich gegenseitig ergänzend und möglichst wechselseitig verstärkend, ihren aufgabengerechten Platz haben.

Zweitens der Vorrang einer erweiterten kollektiven Sicherheit, allerdings noch ohne klare Vorstellungen zu einer kollektiven Sicherheitsgarantie. Erreicht werden soll sie vor allem durch sachgerechte Institutionalisierungen der OSZE, in deren Rahmen die Integrations- und Kooperationsformen in Europa, d.h. darunter auch die NATO in ihrem aktuellen und *nicht zu erweiternden*

¹ KSZE-Gipfelerklärung von Budapest, Ziff. 7, in: Bulletin der Bundesregierung (Bonn), Nr. 120, S. 1098.

² Für die vorliegende Analyse werden andere Denkrichtungen ausgespart, denen für die Zukunft keine besondere Bedeutung zukommt, z.B. traditionelle Konzepte einer kollektiven Sicherheit in Europa unter Auflösung der NATO, wie sie noch 1990/91 von sowjetischer Seite angestrebt wurden.

Bestand, intensiv zusammenwirken und sich gegenseitig ergänzen.

Derzeit liegt die erste Denkrichtung aufgrund der vitalen sicherheitspolitischen Präferenzen einiger mitteleuropäischer Staaten, vor allem aber aufgrund entsprechender Grundsatzentscheidungen im NATO-Rahmen deutlich vorne. Ein entsprechendes grundsätzliches Ja zur Erweiterung der NATO scheint politisch bereits so weitgehend unumkehrbar geworden zu sein, daß eine Nichterweiterung ggfs. Bestand und sicherheitspolitischen Sinn des westlichen Bündnisses empfindlich belasten könnte. Zugleich kommt aber auch eine Realisierung von einigen Elementen der zweiten Denkrichtung voran, die insbesondere von der Russischen Föderation angestrebt wird.¹ Auch diese Entwicklung scheint auf absehbare Zeit eher unumkehrbar zu sein, trotz der Tatsache, daß die OSZE als umfassendes Gremium für Dialog und Zusammenarbeit zwischen Vancouver und Wladiwostok, mit seinem Potential für Konfliktprävention und Konfliktentschärfung, für Streitschlichtung und Wandel unter möglichst stabilen Rahmenbedingungen bislang noch nicht konsequent genug genutzt wird.

Beide Prozesse sind somit für die Entfaltung einer neuen europäischen Sicherheitsstruktur relevant, und man sollte sich die Konsequenzen vor Augen halten, wenn dies anders wäre. Käme beides nicht zustande, d.h. gäbe es sowohl keine NATO-Erweiterung als auch keine Fortentwicklung (bzw. sogar eine Rückentwicklung) der OSZE, dann würden in Europa u.U. Renationalisierungen einzelstaatlicher Sicherheitsinteressen begünstigt und bereits bestehende Strukturen der kooperativen Sicherheit könnten bedenklich erodieren. Falls es dabei sogar zu einer empfindlichen Schwächung der OSZE käme, wäre dies in unter Umständen von größeren politischen Schockwellen begleitet als eine Nichterweiterung der NATO. Umso wichtiger ist Klarheit darüber, was durch neue, zukunftsgerichtete Sicherheitsstrukturen in Europa eigentlich erreicht werden sollte.

II. Kriterien des sicherheitspolitischen Zugewinns

Die zukünftige europäische Sicherheitsstruktur muß gegenüber dem bisherigen Sicherheitsniveau möglichst für alle beteiligten Staaten einen Zugewinn an Sicherheit bringen. Andernfalls wäre eine neue Ordnung gegenüber dem derzeitigen Stand nicht zu rechtfertigen. Sie muß sowohl in allen Komponenten der seit Anfang der neunziger Jahre grundsätzlich veränderten Bedrohungslage in Europa entsprechen wie auch neuen Bedrohungen und Risiken hinreichend entgegenwirken. Für eine entsprechende Bewertung der "Leistungsfähigkeit" der angestrebten Sicherheitsstruktur sind sowohl hinsichtlich des sicherheitspolitischen Zugewinns als auch eines möglichst stabilen Übergangs hin zur neuen Ordnung die nachfolgenden politischen, sicherheitspolitischen und militärischen Ziel- und Prozeßkriterien wichtig.

1. Politische Kriterien (Pn), d.h. erreicht werden sollte eine

(P1) Stabilisierung einer übergreifenden Wertegemeinschaft auf Grundlage der KSZE-Prinzipien

¹ Siehe z.B. das offizielle Statement des russischen Außenministers Kosyrew vor einer internationalen Konferenz anläßlich des zwanzigsten Jahrestags der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte, die vom 17. bis 18. Juli 1995 auf Einladung des russischen Außenministeriums in Moskau abgehalten wurde. Die offizielle russische Position, die sich in den letzten beiden Jahren fortentwickelt hat, sah zuvor eine Unterordnung der NATO unter das Primat eines institutionalisierten politischen Führungsgremiums der KSZE vor.

und der politischen Leitvorstellungen der Pariser KSZE-Charta von 1990;

- (P2) grundsätzliche Offenheit des neuen Sicherheitssystems für alle OSZE-Staaten, d.h. einschließlich Nordamerikas mit allen damit verbundenen politischen Rechten und Verpflichtungen (KSZE-Schlußakte und nachfolgende einschlägige Dokumente);
- (P3) grundsätzliche Zulässigkeit von stabilen sicherheitspolitischen Subsystemen, seien es bereits bestehende (NATO; WEU, bilaterale Vereinbarungen) oder entstehende (GUS), sofern diese demokratisch legitimiert, nicht auf die Absicherung von Einflußzonen ausgerichtet und für eine Kooperation auch nach außen und untereinander offen sind;
- (P4) demokratisch legitimierte, politische Kontrolle der nationalen Streitkräfte;
- (P5) Bereitschaft zur Assignierung bzw. Integration von nationalen Streitkräften;
- (P6) Eindämmung nationalistisch bestimmter Handlungsoptionen durch kollektive Entscheidungsprozeduren als Garanten rationalen Handelns;
- (P7) Gewährleistung eines hinreichenden sicherheitspolitischen Rahmens für inneren Strukturwandel und politische Reformen zwecks Festigung von Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit sowie der Wahrung von Menschen- und Minderheitenrechten innerhalb der Teilnehmerstaaten;
- (P8) Optimierung des sicherheitspolitischen Rahmens für die Kooperation zwischen den Teilnehmerstaaten im gemeinsamen Wirtschafts-, Umwelt-, Rechts- und Kulturraum, bis hin zu neuen Formen der Integration;
- (P9) hierdurch insgesamt (Pn) eine politisch gewollte Förderung einer umfassenden, erweiterten und gemeinsamen Sicherheit (s. S. 1-2).

2. Sicherheitspolitische Kriterien (Sn), d.h. gefördert werden sollte eine

- (S1) Unteilbarkeit der Sicherheit, d.h. die Sicherheit eines Teilnehmers am System muß Bestandteil der Sicherheit anderer Teilnehmer sein und umgekehrt;
- (S2) Gleichberechtigte Sicherheit aller Teilnehmerstaaten, d.h. keine Sicherheit gegen einen Teilnehmer der zukünftigen Sicherheitsstruktur;
- (S3) als Konsequenz von (S1) und (S2): Offenheit für den Übergang von der kooperativen Sicherheit hin zur gemeinsamen Sicherheit;
- (S4) Krisenstabilität durch Sicherheitsstrukturen und militärische Kräfteverhältnisse, die weder in der Krise militärische Handlungszwänge bewirken (z.B. umfangreiche Mobilmachung, Prävention, Prä-emption) noch im Konflikt Anreize für eine unkontrollierte Eskalation schaffen;
- (S5) Schaffung eines Zustands stabiler konventioneller Abhaltung vom Kriege durch eine komplexe und stabile Korrelation vernünftig dimensionierter Kräfte. Sie könnte zudem sicherheitspolitisch durch Beistandsverpflichtungen so verkoppelt werden könnten, daß Offensiv-Operationen eines Teilnehmerstaats zu dessen Isolierung und zu Gegenmaßnahmen anderer Teilnehmerstaaten führen würden;
- (S6) Rüstungskontrollstabilität und fortgesetzte Abrüstung durch Schaffung hoher Transparenz und eines der neuen Sicherheitsstruktur entsprechenden Kräfteverhältnisses;
- (S7) Stimulierung qualitativ neuer vertrauensbildender Maßnahmen und der Bereitschaft zur wechselseitigen Öffnung der Rüstungsmärkte.

3. Militärische Kriterien (Mn), d.h. vorangebracht werden sollten unter anderem

- (M1) eine konsequente Fortentwicklung des gemeinsamen Verständnisses von Defensive in Strategie und Taktik, unter Berücksichtigung auch neuerer technologischer Entwicklungen;
- (M2) eine analog zu (M1) nach Umfang, Ausrüstung und Dislozierung der jeweiligen nationalen bzw. ggfs. auch integrierter Potentiale zurückhaltende Verteidigungsfähigkeit;

(M3) zugleich jedoch Glaubwürdigkeit der Abhaltefähigkeit des Verteidigers, d.h. ohne daß der Einsatz von Verteidigungsmitteln zu einer weitgehenden Zerstörung von wirtschaftlichen und sozialen Strukturen führen würde, die gerade geschützt werden sollen (Entsprechend u.a. auch Entwicklung hin zu einer akkordierten nuklearen Minimalabhaltung).

Je mehr insgesamt ein Verbund dieser Kriterien (Pn, Sn, Mn) erfüllt wird, desto leistungsfähiger dürfte das zu bewertende Sicherheitssystem sein. Die Akzeptanz des Systems durch jeweils einen einzelnen Teilnehmer dürfte allerdings in jedem Falle von dessen Entscheidung abhängen, ob der für ihn erreichbare Kriterienverbund im Sinne einer Sicherheitsgarantie ausreicht. Ansonsten würde er entsprechend seine nationalen Verteidigungsanstrengungen erhöhen.

III. Sicherheit wofür, wovor und wogegen?

Selbst wenn es keine unmittelbaren militärischen oder anderen Bedrohungen und Risiken in Europa gäbe, wäre die Herausbildung einer Sicherheitsstruktur, die sich an den unter II. skizzierten Ziel- und Prozeßkriterien orientiert, bereits für sich genommen eine gerechtfertigte Aufgabenstellung. Eine entsprechend modernisierte - d.h. nicht durch Feindbilder, sondern durch eine gewollte Kooperation stimulierte - Sicherheitskultur würde bewußt darauf abzielen, auf einem gegenüber allen historischen Erfahrungen höherwertigen zivilisatorischen Niveau gemeinsames Überleben in Europa zu sichern. Die reale Welt erfordert aber nicht nur eine höherwertige Antwort auf ein derartiges Wofür, sondern auch auf das gegenwärtige Wovor und Wogegen der Sicherheit. Daher wäre eine solche Sicherheitskultur in der öffentlichen Meinung nur in dem Maße hinreichend zu verankern, wie sie für die Eindämmung bzw. notfalls die Bekämpfung von Bedrohungen und Risiken angemessene Antworten bereit hielte. Die von der nüchternen Wahrnehmung derartiger Bedrohungen und Risiken abhängende Angemessenheit ist der entscheidende Punkt, an dem sich die Geister und Interessen in Richtung Illusion oder worst case - Denken scheiden.

Am ehesten besteht wohl Übereinstimmung darin, daß die den Kalten Krieg charakterisierende ideologische, politische und vor allem militärische Bedrohungslage in Europa unumkehrbar zuende gegangen ist. Stattdessen hat sich im Zuge der großen politischen Änderungen in Mittel- und Osteuropa sowie in Südosteuropa und auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, auf die hier nur hingewiesen sei, *außerhalb* des weitgehend integrierten westlichen Sicherheitsraums und des engeren Bereichs der Nordischen Sicherheit in Europa eine historisch präzedenzlose Mischung unterschiedlicher sicherheitspolitischer Risiken herausgebildet. Diese wird einerseits durch traditionelle zwischenstaatliche Sicherheitsrisiken und andererseits durch ethnisch, nationalistisch, religiös und kulturell angetriebene Risikolagen und akute Gefährdungen bis hin zu offenen Konflikten bestimmt. Hinzu kommen in ganz Europa die sogenannten neuen Herausforderungen und Risiken der Sicherheit durch Gefährdungen der allgemeinen Lebensgrundlagen, durch risikoreiche Eingriffe in die Natur, durch soziale und wirtschaftliche Entwicklungsgefälle innerhalb und zwischen den Staaten, eine hierdurch und durch weitere kulturelle Faktoren stimulierte Migration, durch unkontrollierten Waffenhandel, durch organisiertes Verbrechen, Handel mit Rauschgiften sowie durch Terrorismus. Keine der sicherheitspolitisch relevanten Zusammenschlüsse der Kooperation und Integration in Europa kann jeweils für sich allein eine umfassende Antwort auf diese Problemliste geben. Insofern dürften die beteiligten Staaten grundsätzlich darin

übereinstimmen, daß das Potential bestehender Zusammenschlüsse in Europa von der OSZE über die NATO, die EU bis hin zum Europarat und anderen Organisationen zwar voll entfaltet und an neue Handlungsmöglichkeiten und Erfordernisse angepaßt werden sollte, daß im übrigen aber die Weiterentwicklung der Sicherheits- und Kooperationsstruktur in Europa durch das Prinzip der wechselseitigen Ergänzung und hierdurch zusätzlich stimulierten Stärkung solcher Zusammenschlüsse bestimmt werden muß. Dabei gilt es vor allem die großen geopolitischen Änderungen der letzten Jahre angemessen zu berücksichtigen:

Erstens: Mit dem Rückzug der einstmals offensiv ausgerichteten sowjetischen Militärmacht aus Zentraleuropa und der territorialen Kontraktion Rußlands (in Europa bis auf die Enklave Kaliningrad auf Grenzen des 17. bzw. 18. Jahrhunderts) ist trotz der labilen innenpolitischen Entwicklungen in Moskau eine vergleichbare unmittelbare Bedrohung anderer europäischer Staaten durch die russische Militärmacht auf absehbare Zeit nicht gegeben. Der drastische Personalabbau der russischen Streitkräfte, erhebliche Kürzungen des Moskauer Verteidigungshaushalts, dramatische Einbrüche in die früher üblichen Budgetansätze für Forschung und Entwicklung und generell die Notwendigkeit zur durchgreifenden Reform der Streitkräfte unter den Bedingungen einer insgesamt nur schwer vorankommenden Modernisierung des Landes, all dies wirkt in die gleiche Richtung. Selbst bei einem extremen Umschlagen der russischen Politik würden diese und weitere Faktoren des Wirtschafts- und Soziallebens expansive Handlungsmöglichkeiten einer nationalistischen Führung, ob rot oder braun, zunächst stark begrenzen.

Zweitens: Mit Blick auf die innenpolitischen Risiken der russischen Entwicklung bestehen am ehesten noch politisch bedingte, bezüglich der ethnischen, wirtschaftlichen und militärischen Konfliktursachen allerdings unterschiedlich zu gewichtende Sicherheitsrisiken für die baltischen Staaten, die Ukraine, Belarus und Moldavien (der übrige GUS-Raum unterliegt einem eigenen strategischen Kalkül). Für die Staaten dieser Zone, die in Mittel- und Osteuropa das *geopolitische Kernproblem* der europäischen Sicherheit darstellt, sind sämtliche bislang vorgelegten Sicherheitskonzepte oszillierende Ausweichmanöver im Spannungsfeld zwischen NATO-Erweiterung einerseits bzw. Fortentwicklung einer kollektiven Sicherheit im von Moskau geführten GUS-Rahmen andererseits.

Drittens: Die Staaten weiter westlich dieser Zone, wie Polen, Tschechien, die Slowakei oder Ungarn, die bei der Diskussion um die NATO-Erweiterung vorrangig genannt werden, sind nicht unmittelbar bedroht. Entsprechend kann derzeit auch keine russische Bedrohung als entscheidende Begründung für eine NATO-Mitgliedschaft dieser Länder angenommen werden. Allenfalls besteht für Polen durch die hoch militarisierte Kaliningrader Enklave ein erhöhtes Risiko. Aber eine derartige Bewertung könnte angesichts der allgemeinen Lage in und um diese Enklave umgekehrt auch aus russischer Sicht vorgenommen werden, es sei denn, man untersagt für die Analyse in beiden Fällen ein worst case-Denken.

Viertens: Wie sehr im Vergleich zu den voranstehend genannten Staaten die sicherheitspolitische Einstellung gegenüber Rußland ungeachtet ebenfalls schwieriger historischer Erfahrung durch selbstbewußte Nüchternheit geprägt sein kann, zeigt sich an Finnland. Obwohl das Land von allen für eine NATO-Erweiterung infrage kommenden europäischen Staaten die längste gemeinsame Grenze mit Rußland hat und im Norden ein großer Teil der russischen Nuklearmacht stationiert ist, drängen finnische Regierung und Öffentlichkeit keineswegs mit Druck in die NATO, sondern

genießen gelassen die sicherheitspolitischen Nebenwirkungen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Es wäre wichtig, die dahinter stehenden Gründe daraufhin zu untersuchen, ob sie nicht erst recht auch im Falle von nicht unmittelbar an Rußland angrenzenden Staaten sicherheitspolitisch hinreichend zur Wirkung kommen könnten.

Fünftens: Für die derzeitigen NATO-Mitglieder, darunter in erster Linie das vereinte Deutschland, hat sich die Sicherheitslage gegenüber der früheren Konfrontation mit dem sowjetisch geführten Warschauer Pakt dramatisch verbessert. Zwischen den derzeitigen östlichen Außengrenzen der NATO und der russischen Westgrenze existiert ein breiter, ca. 1.500 Kilometer breiter Puffer, der zugleich in umgekehrter Betrachtung für Rußland ein historisch präzedenzloser Puffer nach Westen ist. Im Verhältnis zwischen NATO und Rußland hat sich das frühere militärische Übergewicht von Sowjetunion und Warschauer Pakt in ein klares Übergewicht der NATO umgedreht.¹

Dennoch können die voranstehenden Lagebewertungen sicherheitspolitische Bedenken angesichts der politischen Entwicklungen östlich des derzeitigen NATO-Raums nicht ausräumen. Denn ein weiteres sicherheitspolitisches Kernproblem ist nach aller historischen Erfahrung der *Prozeß der Demokratisierung* als solcher. So weisen insbesondere amerikanische Politologen warnend darauf hin, daß sich Staaten und Gesellschaften auf den Weg von einem vormals autoritären Regime hin zur Demokratie typischerweise mit wachsender Wahrscheinlichkeit eher aggressiv und konfliktbereiter verhalten können als stabile autoritäre Systeme.² Die Gründe hierfür können u.a. in den Wechselwirkungen von Demokratisierung, nationaler Identitätssuche und Nationalismus, von Innenpolitik und von inneren Krisen ablenkender Außenpolitik, von Legitimierungszwang und Populismus liegen. Zwar trifft diese Theorie bislang keineswegs auf alle Staaten Ost- und Südosteuropas zu, insbesondere dort nicht, wo inzwischen eher nationalpatriotisch ausgerichtete Eliten durch an die Macht zurückgekehrte ehemalige kommunistische Eliten abgelöst worden sind. Aber die Zahl der die Theorie eher bestätigenden Einzelfälle ist von Kroatien und Serbien angefangen bis hinein nach Zentralasien inzwischen beunruhigend groß. Vor diesem Hintergrund kommt einer frühzeitigen Einbeziehung von sich in einer existenziellen Übergangssituation befindlichen Staaten und Gesellschaften in Zusammenschlüsse der Kooperation und Integration nicht nur eine reformpolitische und wirtschaftliche, sondern unmittelbar auch eine sicherheitspolitisch entscheidende Bedeutung zu. Insbesondere kann hierdurch u.U. der Anreiz bzw. die Versuchung für politische Eliten in solchen Ländern reduziert werden, innenpolitische Entwicklungskrisen auf die Außen- und Sicherheitspolitik zu projizieren und umzulenken. Diese Erkenntnis besagt aber noch nichts über den in einer konkreten Situation für ein Land jeweils am besten einzuschlagenden Weg hin zu einer derartigen Stabilisierung, d.h. über die Frage, ob ein reformpolitischer Einbezug bis hin zur Integration in eher wirtschaftliche Zusammenschlüsse Vorrang haben sollte gegenüber einem sicherheitspolitischen Einbezug im engeren militärischen Sinne und umgekehrt, oder ob besser Szenarien einer parallelen oder abgestuft konsekutiven Entwicklung verfolgt werden sollten.

¹ Beide Faktoren werden in einer kürzlichen Analyse von A. Arbatov, Sicherheitsexperte und Duma-Abgeordneter, mit der Aufforderung angesprochen, daß Rußland sich diesen geopolitischen Puffer bewahren und gleichzeitig aktive Abrüstungsverhandlungen zum Abbau des westlichen Übergewichts führen sollte. Siehe: A. Arbatov, *Nato and Russia*, in: *Security Dialogue* (London - Oslo), July 1995, Vol. 26 (2), S. 135-146.

² Ein interessanter gedankenstimulierender Ansatz findet sich z.B. bei: E.D. Mansfield und Jack Snyder, *Democratization and War*, in: *Foreign Affairs* (New York), Vol. 74 (Nr.3), May/June 1995, S. 79-97.

IV. Politische Grundscenarien einer NATO-Erweiterung

Soweit sich die NATO im voranstehend skizzierten Zusammenhang als Stabilisator der europäischen Sicherheit anbietet, ist es für die Gedankenklärung wichtig, sich zunächst folgende politische Grundscenarien ihrer Erweiterung vor Augen zu halten: Die reaktive Erweiterung, die proaktive Erweiterung und die eurointegrative Erweiterung.

1. *Reaktive Erweiterung*: Eine lediglich reaktive NATO-Erweiterung würde darauf gründen, daß von Rußland keine unmittelbare Bedrohung gegen die Nachbarstaaten in Mittel- und Osteuropa ausgeht. Entsprechend würde sich die NATO auf deren Wunsch nur reaktiv und in angemessener Weise ausweiten, wenn von der russischen Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik *insgesamt* eine wesentliche Bedrohung dieser Staaten ausginge.¹ Unabhängig davon würde deren Einbeziehung in die sonstigen Zusammenschlüsse der europäischen Kooperation und Integration gemäß dem jeweiligen Reformstand vorankommen. Solange die russische Politik das Prinzip der Zurückhaltung achtet, würden auch diese Staaten dieses Prinzip bei der Gestaltung ihrer Sicherheit im engeren Sinne beachten, d.h. sich eher am derzeitigen Beispiel Finnlands, des östlichsten Mitgliedsstaats der Europäischen Union orientieren.² Eine solche sicherheitspolitische Ausrichtung wäre über eine fortbestehende Teilnahme dieser Staaten an der "Partnerschaft für den Frieden (PfP)"³ mit der NATO kooperativ verbunden. Sie wäre zusätzlich offen für eine enge militärische Zusammenarbeit unter den Pufferstaaten der Region vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer wie auch für deren sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Rußland und anderen GUS-Staaten.

Die Vorteile dieser Konzeption lägen theoretisch darin, daß für die russische Politik ein starker struktureller Anreiz für eine sicherheitspolitische Zurückhaltung entfaltet würde. Von dieser Konstruktion ginge für die Moskauer Innenpolitik wahrscheinlich keine exogene kontraproduktive Wirkung aus, und damit käme es auch kaum zu russischen Gegenmaßnahmen, welche die europäische Sicherheit destabilisieren könnten. Problematisch blieben natürlich endogene Triebkräfte eines etwaigen russischen Expansionsdrangs.

Der entscheidende Nachteil dieser Konzeption liegt jedoch darin, daß sie im Grunde eine stabile politische Kultur des zwischenstaatlichen Gewaltverzichts bereits als existierend voraussetzt und

¹ Für diese Konzeption spricht sich, auch in der Systematik der Analyse, am klarsten aus: Michael E. Brown, *The Flawed Logic of NATO-Expansion*, in: *Survival* (London), Vol. 37, Nr. 1, Spring 1995, S. 34 - 52.

² Zusätzlich zu diskutieren wäre in diesem Zusammenhang die Rolle der WEU, insbesondere wenn sie zum auch militärisch glaubwürdigen sicherheitspolitischen Kern der Europäischen Union würde. Assoziierte Partnerschaften schaffen schon jetzt erste sicherheitspolitische Verbindungen zwischen potentiellen EU-Beitrittskandidaten in Mittel-Osteuropa und der WEU. Mit deren WEU-Mitgliedschaften könnten faktisch erweiterte Sicherheitsverpflichtungen der NATO entstehen, die der Abklärung insbesondere im Hinblick auf die amerikanische Interessenlage bedürfen.

³ Siehe zu dem sicherheitspolitischen Rahmen, dem Ziel und den praktischen Maßnahmen dieses NATO-Programms, dem inzwischen 26 Staaten einschließlich Rußland beigetreten sind, komprimiert und übersichtlich: Franz H.U. Borkenhagen, *Geteilte Sicherheit in Europa?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament"* (Bonn) 1.7.1994, B 26-27/94, S. 12 - 21. Außerdem zur Problematik der Teilnahme der Russischen Föderation empfehlenswert: Michael Mihalka, *European - Russian Security and NATO's Partnership for Peace*, in: *RFE/RL Research Report* (München), Vol. 3, Nr. 33, 26.8.1994, S. 34 - 45.

zugleich ein konzeptionsgerechtes, glaubwürdiges Handeln vor und in einem Konflikt, wenn er einträte, verlangt. Da ersteres in den neu zur NATO strebenden Ländern mit Blick auf Rußland überwiegend bestritten wird, ließe sich dort eine solche sicherheitspolitische Konzeption innenpolitisch nicht hinreichend verankern, d.h. sie könnte dort u.U. zu einer innenpolitischen Destabilisierung beitragen. Hinzu käme wahrscheinlich die Notwendigkeit erhöhter nationaler Verteidigungsaufwendungen, was negativ auf wichtige zivile Modernisierungs- und Reformvorhaben in diesen Staaten zurückschlagen würde. Mehr noch aber ist der zweite Aspekt zu bezweifeln. So ist keineswegs sicher, ob im Falle des Aufkommens einer russischen Gewaltpolitik die dann ggfs. notwendige NATO-Erweiterung rasch und in allen Aspekten, d.h. insbesondere den militärischen, hinreichend durchgeführt werden könnte. Und selbst wenn alle NATO-Staaten ihre hierfür notwendige Zustimmung rasch einbringen würden, wäre hierdurch im Konfliktfall eine Krisenstabilisierung wahrscheinlich nicht hinreichend gesichert, ja die Wahrscheinlichkeit einer zusätzlichen Eskalation sogar groß. Diese Konzeption erfüllt also nicht das Kriterium der Krisenstabilität (S4) und in ihren Möglichkeiten der militärischen Umsetzung je nach Dynamik der Krise auch nicht das Kriterium der Abhaltstabilität (S5). Hinzu kämen erhebliche Zweifel an ihrer Leistungsfähigkeit¹ insbesondere mit Blick auf die Kriterien (P4), (P5), (P6), (P7), (P8), (S1), (S3) und (M2). Sie ist damit allenfalls für zeitlich begrenzte Übergangsentwicklungen, kaum aber als dauerhaftes Teilelement einer stabilen europäischen Sicherheitsstruktur geeignet.

2. *Proaktive Erweiterung*: Eine proaktive Erweiterung der NATO würde *Krisenstabilität* durch eine gegenüber anderen europäischen Zusammenschlüssen vorrangige Einbeziehung von hierfür infrage kommenden Staaten Mittel- und Osteuropas in das westliche Verteidigungsbündnis und seine Sicherheitsgarantien anstreben. Eine solche Erweiterung geschähe *nicht* in erster Linie als präventive oder reaktive Antwort auf eine unterstellte russische Bedrohung, sondern um in der Region beschleunigt einen stabilen Sicherheitsrahmen für durchgreifende Reformen und Demokratisierung zu sichern. Bei dieser von der Russischen Föderation besonders scharf abgelehnten Konzeption lassen sich die Vor- und Nachteile besonders schwer gewichten, zumal die Frage der zukünftigen Militärstrategie und der darauf basierenden militärischen Verteidigungsstrukturen das Gesamtbild varientenreich macht. Zwar wären für die neuen Teilnehmer und das erweiterte Bündnis insgesamt insbesondere die Kriterien (P4), (P5), (P6), (S4), (S5) und (M2) erfüllbar, jedoch müssen auch die weiterhin ungelösten, ja sich vermutlich eher verschärfenden sicherheitspolitischen Probleme der östlichen Nichtteilnehmer gesehen werden. Dabei geht es in nüchterner Betrachtung weniger um die Frage möglicher sicherheitspolitischer (gegen S2), rüstungskontrollpolitischer (gegen S6) und militärischer (gegen M1 und M2) Gegenmaßnahmen Moskaus, sondern vor allem um die dann eher zunehmende Instabilität der Sicherheit der baltischen Staaten, Weißrußlands, der Ukraine und Moldawiens. Inwieweit der Zustand einer ungleichen Sicherheit (gegen S1 und S2) für diese Staaten durch neue Maßnahmen im OSZE-Rahmen oder/und durch ein neues subregionales Sicherheitssystem (über P3) ausbalanciert werden könnte, erscheint so lange zweifelhaft, wie sich Rußland selbst durch derartige Balancierungsmaßnahmen nicht zufrieden gestellt sähe

¹ Diese Zweifel sind so evident, daß im Interesse der Knappheit lediglich auf diese Kriterien (siehe S. 7 - 8) verwiesen wird.

(gegen S1). Im übrigen bedarf die Frage, inwieweit bestimmte Beitrittskandidaten über eine proaktive NATO-Erweiterung ihren Reformprozeß tatsächlich stabilisieren könnten (Problem von P7 und P8), undogmatischer Prüfung. So kann es im Einzelfall und je nach Ausgestaltung der militärischen Bündnisstrukturen (siehe Abschnitt V.) zwar durchaus sein, daß sich der jeweilige nationale Verteidigungshaushalt zugunsten von Reformen in Wirtschaft, Wissenschaft, des Sozialbereichs sowie wichtiger Infrastrukturmaßnahmen absenken läßt. Auch können die neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, darunter die Zugehörigkeit zu einer anspruchsvollen Wertegemeinschaft, einen gewissen Druck auf die Stabilisierung von Rechtsstaatlichkeit, Wahrung von Minderheitenrechten etc. ausüben und eine hinreichende politische Kontrolle des militärischen Sektors wie auch der für die innere Sicherheit verantwortlichen Organe stimulieren (P1). Aber es kann auch sein, daß solche Katalysatorwirkungen einer proaktiven NATO-Mitgliedschaft ausbleiben und der allgemeine Reformeifer erlahmt, weil die herrschenden Eliten unter den neuen Sicherheitsbedingungen Durchwursteln gegenüber konsequenten Reformen für ausreichend halten (gegen P7). Dies könnte u.a. zur Folge haben, daß die notwendigen Eigenanstrengungen zur Erarbeitung der sozialen und wirtschaftlichen Mindestvoraussetzungen eines Beitritts zur Europäischen Union nicht mehr ausreichen (gegen P8). Umgekehrt könnte parallel hierzu und in Verbindung mit der Problematik ihrer Erweiterung und Vertiefung das Interesse und die Fähigkeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten abnehmen, neue Mitglieder möglichst rasch aufzunehmen (gegen P8). Bundesaußenminister a.D. Genscher hat in diesem Zusammenhang bereits von dem Eindruck gesprochen, daß mancher der infrage kommenden Staaten vorrangig die NATO-Mitgliedschaft anbietet, um bei der EU-Mitgliedschaft nicht Farbe bekennen zu müssen.¹

3. *Eurointegrative Erweiterung*: Die Konzeption der eurointegrativen Erweiterung geht von einer nüchternen Analyse der für die Staaten Mittel- und Osteuropas bestehenden Sicherheitsrisiken aus und legt daher den Akzent vorrangig auf die Beseitigung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Triebkräfte der Instabilität durch den beschleunigten Einbezug in die einschlägigen europäischen Zusammenschlüsse der Kooperation und Integration. Der Weg in die NATO würde für die infrage kommenden Staaten insbesondere über den *Europarat* und die *Europäische Union* bzw. die *WEU* als deren sicherheitspolitischen Arm führen. Politische und sicherheitspolitische Ausbalancierungen im OSZE-Rahmen kämen mit Blick auf Rußland und andere Nichtteilnehmer hinzu. Die neuen NATO-Mitgliedschaften wären gleichsam natürlicher Endpunkt eines graduellen, sicherheitspolitisch logischen, insbesondere Krisenstabilität sichernden Gesamtprozesses. Im Unterschied zur reaktiven und proaktiven NATO-Erweiterung läge die Führung dieses europäischen Prozesses eher in europäischen Händen. Dies könnte allerdings zu einer diese Option belastenden Diskussion der zukünftigen amerikanischen Führungsrolle im Bündnis sowie innerhalb der amerikanischen Politik und öffentlichen Meinung zur Rolle der USA in Europa beitragen.

Auch die zukünftigen Nichtteilnehmer an einer eurointegrativen NATO-Erweiterung, darunter Rußland, würden an diesem Gesamtprozeß soweit wie nur möglich teilnehmen, d.h. durch substanzreiche Formen der Assoziation, soweit Vollmitgliedschaften in den europäischen

¹ H.D. Genscher, Rußland gehört dazu, in: Welt am Sonntag, 6.8.1995.

Zusammenschlüssen der Kooperation und Integration bis auf weiteres nicht möglich sind. Zugleich bliebe dieser Prozeß für eine weitere kooperative Verdichtung bis hin zu derzeit nicht realisierbar bzw. hinreichend stabil erscheinenden sicherheitspolitischen Quantensprüngen der europäischen Entwicklung offen. Ungelöst bliebe bei dieser Konzeption allerdings die nicht ausschließbare Doppelproblematik einer etwaig zunehmenden russischen Bedrohung bei gleichzeitiger Verzögerung von neuen EU-Mitgliedschaften aus welchen Gründen auch immer. Dann bliebe im Krisenfall u.U. die reaktive Konzeption mit all ihren skizzierten Mängeln der letzte Ausweg.

Jedoch erscheinen gegenüber den beiden anderen Erweiterungskonzeptionen die dort angesprochenen Nachteile bei einer eurointegrativen Erweiterung insgesamt vermindert und die Vorteile verstärkt. Die politischen Kriterien (Pn) wären vergleichsweise noch am weitestgehenden erfüllbar, bei den sicherheitspolitischen (Sn) und militärischen (Mn) Kriterien wären insgesamt bessere Ergebnisse zu erwarten. Natürlich dürften auch hierbei russische Restzweifel (z.B. gegen S1 und S2) bis auf weiteres nicht zu überwinden sein. Daher käme es für den Erfolg dieser Konzeption insbesondere auf den möglichst weitgehenden Einbezug Rußlands unter Berücksichtigung von (P2), (P8), (S4), (S6), (S7), (M1) und (M2) an. Für die russische Reaktion, die sich bisher nicht gegen den Einbezug der Staaten Mittel- und Osteuropas in die *sonstigen* politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen (WEU !) Zusammenschlüsse in Europa wendet, dürfte im Falle einer eurointegrativen Konzeption vor allem die Art und Weise der politischen NATO-Erweiterung und mehr noch der hierauf gründenden erweiterten Verteidigungsstruktur wichtig werden.

Die am 28.9.1995 in Brüssel vorgestellte Studie über die Modalitäten und Implikationen einer zukünftigen NATO-Erweiterung¹ hält mit einem Formelkompromiß jede Option zwischen einer proaktiven und einer eurointegrativen Erweiterung offen und sieht die Erweiterung von EU und NATO als jeweils autonome, zugleich jedoch im politischen Sinne auch als parallele Prozesse mit dem gleichgerichteten Ziel möglichst kongruenter, sich sicherheitspolitisch gegenseitig ergänzender und verstärkender Mitgliedschaften an.² Die Option einer reaktiven Erweiterung wird vernünftigerweise garnicht erst in Betracht gezogen, so daß für ein aktiv gestaltendes sicherheitspolitisches Handeln insgesamt hinreichender Spielraum impliziert wäre.

V. Verteidigungskonzept, Militärstrategie und Streitkräfte

Es ist weder anzunehmen, daß die an einem Beitritt interessierten Staaten Mittel- und Osteuropas sich mit einer ausschließlich politischen NATO-Mitgliedschaft begnügen, noch daß die NATO und ihre derzeitigen Mitglieder dies akzeptieren würden. Die erwähnte NATO-Studie betont insofern auch, daß neue wie alte NATO-Mitglieder durch gleiche Rechte und Pflichten miteinander

¹ Entsprechend einem Auftrag der Außenminister der NATO-Mitgliedsstaaten vom 1. Dezember 1994 wurde die "Study on NATO Enlargement", nachfolgend als "NATO-Studie" zitiert, auf Expertenebene erarbeitet und am 20.9.1995 durch den NATO-Rat gebilligt. Am 28.9.1995 wurde sie den Teilnehmern des NAKR und des Programms "Partnerschaft für den Frieden" in Brüssel vorgestellt.

² NATO-Studie, Ziff. 18 - 20.

verbunden sein müßten.¹ Zwar signalisiert die Studie Flexibilität in Statusfragen, läßt aber zugleich eine gewisse Präferenz für eine möglichst umfassende politische und militärische Mitwirkung neuer Mitglieder erkennen.² Dies ist verständlich, denn z.B. das Modell der französischen Sonderstellung (d.h. volle Teilnahme am NATO-Rat und seinen zugeordneten Komitees und Einrichtungen, jedoch keine Teilnahme an der militärischen Integration und an der kollektiven Verteidigungsplanung³) ließe sich geopolitisch und militärisch, insbesondere mangels einer eigenen nuklearen Sicherheitskomponente, nicht überzeugend auf diese Länder übertragen. Zudem wäre das französische Modell für diese Staaten wegen eines weitgehenden Wegfalls einer grundsätzlich vorteilhafteren Lastenteilung auf Dauer⁴ zu teuer, weil sich die jeweiligen nationalen Verteidigungsanstrengungen entsprechend erhöhen müßten (u.a. gegen P5, P6, P7, S4, S5 und M3). Die bisherigen NATO-Mitglieder würden in einer lediglich politischen Mitgliedschaft vermutlich keinen hinreichenden nationalen Eigenbeitrag (gegen P5 und P6) sehen, der eine Erweiterung der Sicherheitsgarantie des Bündnisses rechtfertigen könnte. Ob sich mit Blick auf das spanische Modell, d.h. zwar keine Teilnahme an der integrierten Militärstruktur, wohl aber an der kollektiven Verteidigungsplanung, sicherheitspolitisch und militärisch hinreichende Übertragungsmöglichkeiten eröffnen, läßt sich nicht für alle denkbaren neuen Beitrittskandidaten zweifelsfrei vorhersagen.

Im Gegenzug zur Sicherheitsgarantie gemäß Artikel V. des Washingtoner Vertrages wird von den Beitrittskandidaten sowohl ein spezifischer Beitrag zur angemessenen gemeinsamen Verteidigung als auch zu neuen Aufgaben der Krisenbewältigung und der Friedenssicherung außerhalb des eigentlichen NATO-Raums erwartet.⁵ Aber in den entscheidenden Punkten signalisiert die Studie Flexibilität und Zurückhaltung. So ist insbesondere die Stationierung verbündeter Truppen auf dem Territorium neuer Mitglieder in Friedenszeiten weder Voraussetzung für eine Mitgliedschaft noch als Option ausgeschlossen. Auch wird kein Bedarf für eine Änderung oder Modifizierung des derzeitigen Nukleardispositivs oder der Nuklearpolitik der NATO gesehen.⁶ Von neuen Mitgliedern wird allerdings erwartet, daß sie die abhaltende und kriegsverhindernde Rolle von Nuklearwaffen in Rahmen des geltenden strategischen Bündniskonzepts akzeptieren.⁷

Ein zukünftiges Verteidigungskonzept der sich erweiternden NATO müßte vor allem an eine an-

¹ NATO-Studie, Ziff. 43ff.

² A.a.O., Ziff. 47ff.

³ An der Arbeit des NATO-Militärkomitees ist Frankreich sektoral durch besondere Vereinbarungen beteiligt, z.B. in der Standardisierung, bei der Kommunikation, der Flugkoordinierung und der Rüstungskooperation. Darüber hinaus gibt es französische Verbindungsstellen bei den wichtigsten NATO-Hauptquartieren.

⁴ Zu bedenken ist allerdings, daß die Anfangsphase neuer NATO-Mitgliedschaften zunächst zu starken Kostensteigerungen führen kann, z.B. infolge erhöhter Aufwendungen für die Integration neu aufgenommener nationaler Streitkräfte, wegen zusätzlicher Beiträge zum NATO-Budget und ggfs. der Kosten für die Aufnahme von NATO-Einrichtungen (Logistik, Depots, Technik etc.) und Streitkräften im neuen Gastland. Siehe hierzu u.a. die NATO-Studie, Kapitel V.

⁵ Zu erwähnen ist u.a. die Teilnahme an der gemeinsamen Streitkräfteplanung, Assignierung und Integrierung eigener Streitkräfte, Aufnahme von Streitkräften anderer Bündnispartner, Beiträge zur C³I- und zur allgemeinen Infrastruktur des Bündnisses, Teilnahme an gemeinsamem Training und an Übungen sowie an der Rüstungskooperation.

⁶ NATO-Studie, Ziff. 55 und 58. Insofern geht auch die wiederholte Kritik Präsident Jelzins an einer seitens der NATO anvisierten Stationierung von Nuklearwaffen in Osteuropa an den tatsächlichen Überlegungen völlig vorbei. Zu Jelzin siehe u.a. "Atomwaffen in Osteuropa wären Wahnsinn", in: Die Welt, 19.10.1995.

⁷ A.a.O., Ziff. 45., d.

gemessene neue Risikoanalyse angepaßt werden, d.h. unter besonderer Berücksichtigung auch der Sicherheitsrisiken und möglichen, dagegenhaltenden nationalen "Eigenleistungen" ihrer neuen Mitglieder. Zugleich müßte die Militärstrategie der NATO ebenso wie ihre hierauf beruhenden Streitkräftestrukturen und die militärische Beschaffung an im erweiterten Mitgliederkreis durch Konsens festzulegende politische, sicherheitspolitische und militärische Erfordernisse angepaßt werden. Dabei dürfte es für neue NATO-Mitglieder sowohl mit Blick auf außenpolitische Signalwirkungen (z.B. hinsichtlich der Berücksichtigung russischer Interessen) als auch die jeweilige innenpolitische Akzeptanz zunächst kaum ein einheitliches Verteidigungskonzept geben. Denn die geographische Ausgangs- und sicherheitspolitische Interessenlage Polens unterscheidet sich z.B. beträchtlich von der ungarischen oder der tschechischen. Hinzu kommen unterschiedliche innenpolitische und historische Gegebenheiten, die sich z.B. auf die Bereitschaft neuer Mitglieder zur Stationierung oder vorübergehenden Präsenz ausländischer Truppen in Friedenszeiten auswirken könnten. Grundsätzlich bieten sich in etwa folgende Varianten vom zurückhaltenden Modell einer Verstärkung der jeweiligen nationalen Verteidigung durch das Bündnis nur in der Krise (Beispiel Norwegens) bis hin zu einer präsenten, integrierten Vorneverteidigung gemäß deutschem Beispiel vor der Wiedervereinigung an:¹

Variante 1: Weitgehend nationale Verteidigung ohne besonders ausgeprägte Truppenpräsenz anderer Bündnismitglieder, jedoch ergänzt durch Bündnisunterstützung, z.B. in Bereichen der Infrastruktur, Logistik und C3I (command, control, communications and intelligence).

Variante 2: Funktionale militärische Arbeitsteilung unter moderater Berücksichtigung und Zusammenfügung ausgewählter nationaler Stärken und Vorteile, z.B. nationale Territorialverteidigung mit organisatorischen und logistischen Schnittstellen für eine Krisenverstärkung durch das Bündnis sowie Übernahme der Luftverteidigung durch geeignete andere NATO-Mitglieder.

Variante 3: Core Group Defence unter Abstützung auf *einige* hierfür ausgesuchte NATO-Mitglieder, einschließlich deren Minimalpräsenz von Kampftruppen auch in Friedenszeiten.

Variante 4: Volle multinationale Verteidigung gemäß dem Beispiel von AFCENT (Allied Forces Central Europe), d.h. mit vergleichsweise hoher, integrierter Bereitschaftspräsenz.

Von jeder dieser Varianten würden sowohl unterschiedliche politische, sicherheitspolitische und militärische Signale für die Nichtteilnehmer an einer NATO-Erweiterung ausgehen, als auch unterschiedliche Anforderungen an den Grad der Integration und Interoperationabilität innerhalb des erweiterten westlichen Bündnisses. Die rein militärische Fundamentierung einer Sicherheitsgarantie würde zwar von Variante zu Variante wachsen. Jedoch wäre der anzustrebende sicherheitspolitische Zugewinn zusätzlich auf der breiteren Grundlage der unter Abschnitt II. angeführten Ziel- und

¹ Die nachfolgenden vier Varianten stützen sich teilweise auf: Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and Stephen Larrabee, NATO Expansion: The Next Steps, in: Survival (London), Vol. 37, Nr. 1, Spring 1995, S. 16ff.

Prozeßkriterien zu überprüfen¹. Insbesondere müßten, was die NATO auch anstrebt, kontraproduktive Varianten und Verfahren (z.B. mangelnder sicherheitspolitischer Dialog über die Varianten vor und während deren Realisierung) vermieden werden, bei denen sich Nichtteilnehmer, d.h. vor allem Rußland, zu militärischen Gegenmaßnahmen veranlaßt sähen, mit dem Ergebnis gerade nicht eines Zugewinns, sondern eines Verlusts an Sicherheit in Europa.

Wichtig für die NATO ist ferner die Aufrechterhaltung zumindest ihrer bisherigen Beratungs-, Entscheidungs- und Reaktionseffizienz, die im Zuge von Erweiterungen wegen der Beibehaltung des Konsensprinzips nicht geschwächt werden darf, da eine Erweiterung und gleichzeitige Vertiefung wie bei der EU nicht infrage kommt. Ansonsten würde die militärische und sicherheitspolitische Glaubwürdigkeit des Bündnisses beeinträchtigt. Neue NATO-Mitglieder müßten daher ihre Akzeptanz der im Bündnis geltenden Handlungsprinzipien und -konzepte sowie der operativen Richtlinien und Verfahren garantieren. Insgesamt dürfte es hierbei, angefangen vom Washingtoner Gründungsvertrag, um über 1.200 normative und operative Vereinbarungen und Richtlinien gehen.²

Mit jeder NATO-Erweiterung wäre zugleich die Frage einer grundsätzlichen Überprüfung der bisherigen Kommandostrukturen aufgeworfen, da diese insgesamt an das neue Verteidigungskonzept angepaßt werden müßten. Die NATO hätte in diesem Zusammenhang auch über neue regionale Kommandozentren im Osten zu entscheiden sowie eine neue militärische Arbeitsteilung unter Berücksichtigung aller Truppengattungen, d.h. Landstreitkräfte, Marine, Luftwaffe, zwischen alten und neuen Mitgliedern zu vereinbaren. Das unter Umständen kostspielige Erfordernis einer möglichst zügigen Herstellung von organisatorischer, kommunikativer und generell militärtechnischer Kompatibilität und Interoperationabilität käme also hinzu, auch wenn dies keineswegs in allen militärisch relevanten Bereichen zwingende Anfangsvoraussetzung für Erweiterungsschritte sein muß. Die Anpassung der Militärstrategie an die Erfordernisse einer NATO-Erweiterung, sowie entsprechend der Streitkräftestrukturen und der militärischen Technik, würde das Sicherheitsbild in Europa zusätzlich verändern. Besonders zu berücksichtigen wären in diesem Zusammenhang aber auch Kostenfragen und Finanzierungsmöglichkeiten. Zwischen der kostengünstigeren Fähigkeit zur militärischen Machtprojektion einerseits und einer kostspieligeren Vorne-Präsenz militärischer Macht andererseits liegen voneinander abgrenzbare Handlungsmöglichkeiten von abgestufter politischer und sicherheitspolitischer Wirkung nach außen.

Die in diesem Abschnitt skizzierten Überlegungen fügen sich in die bereits geäußerte Einschätzung ein, daß eine reaktive NATO-Erweiterung nicht infrage kommen sollte. Denn der unter Umständen notwendige rasche Aufbau krisenstabiler Verteidigungs- und Sicherheitsstrukturen wäre in diesem Falle für keine der vier Verteidigungskonzepte hinreichend zu gewährleisten. Eine proaktive NATO-Erweiterung mit einer integrierten und stark präsenten Vorne-Verteidigung könnte hingegen mit hoher Wahrscheinlichkeit destabilisierende russische Gegenmaßnahmen auslösen. Demgegenüber scheint im Rahmen einer eurointegrativen NATO-Erweiterung noch am ehesten die Möglichkeit

¹ Unter Zugrundelegung der drei politischen Szenarien einer NATO-Erweiterung (siehe Abschnitt IV, 1., 2. und 3) und dieser vier Varianten einer Verteidigungskonzeption ergäben sich somit als Zwischenergebnis mindestens 12 größere Denkmodelle für eine NATO-Erweiterung, wobei unterschiedliche Ansätze zur Militärstrategie das Bild noch variantenreicher machen würden.

² NATO-Studie, Ziff. 77.

einer russischen Akzeptanz gegeben, wenn das zugeordnete Verteidigungskonzept in angemessener Berücksichtigung der realen Sicherheits- und Risikolage nicht über die beiden zurückhaltenden Varianten 1 und 2, insbesondere die Linie einer begrenzten, funktionalen militärischen Arbeitsteilung hinaus gehen würde.

VI. NATO-Erweiterung und europäische Wertegemeinschaft

Der NATO-Gründungsvertrag legt in Artikel 10 fest¹, daß jede Erweiterung eine *einstimmige* Einladung der bisherigen Mitglieder erfordert. Aus diesem Vertrag und den weiteren derzeit verbindlichen politischen Erklärungen der NATO ergeben sich für jeden Beitrittskandidaten bestimmte Mindestanforderungen (z.B. rechtsstaatliche, demokratische Ordnung; keine offenen Grenzfragen oder sonstigen gravierenden Nachbarschaftsprobleme; Gewährleistung von Menschen- und Minderheitenrechten; Verpflichtung zur friedlichen Streitregelung; demokratische und zivile Kontrolle der Streitkräfte etc.). Ferner ergibt sich die Notwendigkeit, den möglichen Beitrag eines jeden Beitrittsaspiranten "zur Sicherheit des Nordatlantischen Gebiets" zu prüfen. Welche Empfehlung daraufhin im Einzelfall das Bündnis auch aussprechen mag, das Ergebnis darüber hinaus notwendiger innerstaatlicher, in der Regel parlamentarischer Zustimmungsverfahren (d.h. in den USA Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Senat) wäre bei einigen der bisherigen NATO-Mitglieder keineswegs sicher. So könnte in den USA die Diskussion nicht zuletzt im Zusammenhang einer Erweiterung der amerikanischen Nukleargarantie in Europa schwierig verlaufen². Die Türkei könnte den Prozeß verlangsamen, weil sie z.B. eine mit der NATO-Erweiterung notwendig werdende Umschichtung der bisherigen Militärhilfe des Bündnisses zugunsten neuer Mitglieder befürchtet.

Darüber hinaus könnten sich retardierende innenpolitische Entwicklungen bei einzelnen Beitrittskandidaten hemmend auswirken, sei es ein Rückfall erneut an der Macht befindlicher ehemaliger kommunistischer Eliten in autoritäres Machtgehabe, die politische Diskreditierung neuer Eliten infolge untolerierbarer Verbindungen mit dem organisierten Verbrechen oder gar das Aufkommen eines neuen rechtsgerichteten autoritären Regimes. Die kurze Schlußfolgerung ist: Mit einem raschen Automatismus einer breit angelegten NATO-Erweiterung ist aus einer Vielzahl an Gründen kaum zu rechnen. Und wenn die skizzierten Hindernisse aufkämen, dürfte die NATO kein Interesse

¹ Artikel 10: "Die Parteien können durch einstimmigen Beschluß jeden anderen europäischen Staat, der in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrages zu fördern und zur Sicherheit des Nordatlantischen Gebiets beizutragen, zum Beitritt einladen. Jeder so eingeladene Staat kann durch Hinterlegung seiner Beitrittsurkunde bei der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika Mitglied dieses Vertrags werden..." In Übersetzung zitiert aus dem englischen Vertragstext in *The Statesman's Year-Book*, London 1991-92, S. 37.

² Damit ergibt sich u.a. die Problematik, ob nicht nur die bisherigen, sondern auch ein neues NATO-Mitglied eine entsprechende Zustimmung mit der Folge verweigern kann, daß weiteren Beitrittsaspiranten der Eintritt in die NATO verschlossen bleibt. Die NATO dürfte dies durch eine positive politische Selbstverpflichtung neuer Mitglieder lösen, siehe NATO-Studie, Ziff. 30.

³ Das Spektrum der inneramerikanischen Diskussion ist schon seit längerem vorgezeichnet. An dem einen Ende kritischer Zurückhaltung, ja Ablehnung einer NATO-Erweiterung steht z.B. der frühere Diplomat und Abrüstungsspezialist: Jonathan Dean, *Loosing Russia or Keeping NATO: Must We Choose?*, in: *Arms Control Today* (Washington), June 1995, S. 3 - 7. Am anderen Ende einer vorbehaltlosen Unterstützung steht z.B. der frühere Direktor der National Security Agency: William E. Odom, *NATO's Expansion - Why the Critics Are Wrong*, in: *The National Interest*, Spring 1995, S. 38 - 49.

daran haben, ihre Identität und interne Kohäsion als anspruchsvolle Wertegemeinschaft zu gefährden und damit die entscheidende Grundlage ihrer inneren Stabilität zugunsten eines etwaigen geopolitischen und militärstrategischen Kalküls zurückzustellen.

Im Falle einer eurointegrativen NATO-Erweiterung würden derartige Probleme wesentlich vermindert, ja geradezu automatisch gelöst. Sie wäre daher auch für den Erhalt und die Ausweitung der westlichen Wertegemeinschaft die beste Lösung.¹ Ausgehend von den bereits abgeschlossenen bzw. anvisierten Europa-Abkommen sowie den einschlägigen Beschlüssen des Europäischen Rats seit dem EU-Gipfel von Kopenhagen stünde derzeit mindestens zehn weiteren Staaten in Europa, darunter auch des Baltikums, die Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft offen. Schon allein aus dieser Anzahl ergeben sich nicht nur politische und sicherheitspolitische, sondern auch ernsthafte militärtechnische, infrastrukturelle und bündnisorganisatorische Gründe, den Prozeß der NATO-Erweiterung behutsam und umsichtig, ohne Zeitdruck, in transparenten Einzelschritten bzw. - soweit machbar - auch in kleinen Gruppen, jedoch insgesamt ohne allzu frühzeitige Vorausfestlegung anzugehen. Dabei wird es wichtig sein, den Zusammenhang zwischen der Erweiterung und der Vertiefung der Europäischen Union und der Erweiterung der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft grundsätzlich zu wahren, zugleich Zonen unterschiedlicher Sicherheit innerhalb der Europäischen Union und der NATO dort vor allem zu vermeiden, wo dies militärstrategisch relevant wäre², sowie den geographischen und damit auch sicherheits- und verteidigungspolitisch bedeutsamen geographischen Zusammenhang des Bündnisgebiets³ im Auge zu behalten. Dem NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Doppelfunktion zu. Es bereitet potentielle NATO-Mitglieder auf eine eventuelle Aufnahme in das Bündnis vor und gibt umgekehrt dem Bündnis eine Möglichkeit zur objektiven Einschätzung der jeweiligen Kandidaten und deren Fähigkeiten, zu den traditionellen (Sicherheit des Nordatlantischen Gebiets) und neuen (Peace keeping und Krisenmanagement) Bündnisaufgaben tatsächlich beizutragen. Das Programm hält darüber hinaus eine breite Brücke offen für eine intensive und substanzreiche Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der Suche nach neuen Wegen hin zu einer gemeinsamen Sicherheit in ganz Europa.

VII. Teilnahme und Beitrag Rußlands

Rußland sieht bislang in einer Erweiterung der NATO nach Osten, gleich in welcher Form, keinen Beitrag zu einer zukunftsgerichteten europäischen Sicherheitsstruktur. In dieser Ablehnung sind sich

¹ Andererseits wäre es für eine proaktive Erweiterung nicht zwingend erforderlich, von potentiellen Beitrittskandidaten eine volle EU-Reife zu erwarten. Wenn die wertemäßigen Mindestvoraussetzungen gewährleistet wären, ergäben sich durchaus Möglichkeiten für eine variable Geometrie neuer Mitgliedschaften, d.h. neben hier präferierten eurointegrativen Erweiterungen auch einige proaktive NATO-Erweiterungen, falls diese mit einer anschließenden EU-Mitgliedschaft in einem erkennbaren politischen und zeitlichen Zusammenhang blieben. Jedoch würden hierdurch die unter Abschnitt IV, Ziff. 2. skizzierten Bedenken u.U. nur abgeschwächt.

² Hierbei ginge es in erster Linie um die Nordische Sicherheit (Norwegen, Schweden, Finnland), wo sich allerdings ein entsprechend hinreichender politischer Wille derzeit noch nicht abzeichnet. Unproblematisch bliebe hingegen weiterhin die irische EU-Mitgliedschaft ohne gleichzeitige NATO-Zugehörigkeit.

³ So könnte z.B eine Aufnahme Ungarns in die NATO problematisch werden, solange die Slowakei nicht aufgenommen würde und Österreich neutral bliebe. Ungarn wäre in diesem Falle vom übrigen NATO-Gebiet getrennt, was verteidigungspolitische Schwierigkeiten aufwerfen dürfte.

offizielle Regierungsstellen in Moskau, die im russischen Parlament vertretenen Parteien sowie fast das gesamte Spektrum der öffentlichen Meinung in Rußland weitgehend einig. Jedoch lassen die hinter dieser breiten Ablehnung jeweils wirkenden Interessen und Motive sowie die darauf gründenden Einschätzungen und politischen Strategien beachtliche Unterschiede, Widersprüchen und Risse zwischen den politischen Kräften erkennen. Viele Kommunisten und Nationalisten mögen bei aller Ablehnung der Ost-Erweiterung der NATO darin letztlich ein nützliches Vehikel zur Stimulierung antiwestlicher Politik und zur Bekämpfung einer auf westlichen Ordnungswerten gründenden Reformpolitik sehen. Manche führenden Militärs mögen insgeheim auf bessere Chancen für die Durchsetzung eines auf einer neuen Bedrohungsanalyse basierenden höheren Verteidigungsbudgets sowie auf eine Abbremsung der inzwischen angelaufenen Militärreform hoffen. Befürworter eines kooperativen Westkurses mögen sich dieser breiten Ablehnungsfront mehr aus innenpolitischen Positionierungsgründen anschließen, jedoch unter bestimmten neuen europäischen Rahmenbedingungen in der NATO-Erweiterung auch Chancen für eine Verbesserung der russischen Sicherheit erkennen. Und Realpolitiker der verschiedenen Lager werden sich bewußt sein, daß die Stabilisierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Reformen in Rußland sowie die glaubwürdige Absage an eine neo-imperiale Außenpolitik die beiden Hauptschlüssel sowohl für konkrete Schritte als auch vor allem das Tempo einer Erweiterung der NATO nach Osten bleiben werden. Hinzu kommen schließlich taktisch bestimmte pragmatische Positionen, bei denen sich nolens volens die Duldung einer NATO-Erweiterung bis zu einer bestimmten Grenze abzeichnet und die rethorische Wucht der Ablehnung eher auf eine Verzögerung der Entwicklung abzielt, bis das neue politische System in Rußland hinreichend stabil geworden ist, um einen derartigen sicherheitspolitischen Paradigmawechsel auch innenpolitisch zu verkraften¹.

1. Schwachpunkte und Widersprüche russischer Positionen

Ein wichtiger Ausgangspunkt der ablehnenden russischen Haltung ist die u.a. von Gorbatschow bekräftigte Behauptung, der Sowjetunion sei im Zusammenhang der Herstellung der deutschen Einheit generell ein Verzicht auf eine Verschiebung der NATO nach Osten zugesagt worden. Träfe dies zu, dann hätte die Sowjetunion schon längere Zeit vor dem Zerfall des Warschauer Pakts das damalige östliche Bündnis innerlich aufgegeben bzw. der Westen ungeachtet der noch bestehenden Realitäten ein solches Zukunftsthema entweder von sich aus aufgegriffen oder auf eine derartige zukunftsgerichtete Forderung Moskaus entsprechend reagiert. Eine realistische Rückbesinnung auf die damalige politische Lage in Europa zeigt, daß beides ausgesprochen unwahrscheinlich ist. Wenn der damalige amerikanische Außenminister Baker im Juni 1990 davon sprach, die Reichweite der NATO möglicherweise auf ganz Europa auszudehnen, dann meinte er nicht die Ausdehnung der Mitgliedschaft und der Sicherheitsgarantien des Bündnisses nach Osten, sondern lediglich eine neuartige Kooperation des Bündnisses mit den Staaten in Mittel- und Osteuropa, wie sie später über den Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR) auch eingeleitet wurde.² Und wenn der sowjetische

¹ Dies ist z.B. der Hauptzweck eines Strategiepapiers des Rats für Außen- und Verteidigungspolitik. Zum Text siehe die Edition vom Christoph Royen, Rußland und die NATO, Thesen des Rates für Außen- und Verteidigungspolitik (SVOP) - Kommentar und Wortlaut, SWP - KA 2912 (Juli 1995).

² Rede Bakers bei der Ministertagung des Nordatlantikrats am 7.6.1990 in Turnberry, in: U.S. Policy Information and Texts, USIS (Bonn), Nr. 75, 8.6.1990.

Außenminister Schewardnadse bei den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen in Ost-Berlin am 22.6.1990 forderte, daß die "Kompetenzen und Aktionsbereiche von Warschauer Vertrag und NATO nach wie vor nicht auf Territorien ausgedehnt werden, die nicht in ihren Aktionsbereich fallen", dann wandte er sich lediglich defensiv gegen diese kooperative Konzeption der USA, ohne dem Westen zu diesem Zeitpunkt die Absicht einer förmlichen Ausweitung des Bündnisses überhaupt unterstellen zu können. Tatsächlich ging es bei den Verhandlungen um den Zwei-plus-Vier-Vertrag sicherheitspolitisch um die Rahmenbedingungen für einen Einbezug Deutschlands in die NATO, nicht aber um den sicherheitspolitischen Status anderer Staaten. Die eigentlichen Gründe für die ablehnende russische Haltung liegen auch weniger im sicherheitspolitischen Vorgehen der NATO und ihrer Mitglieder oder in den forciert verfolgten sicherheitspolitischen Interessen der mittel- und osteuropäischen Nachbarn. Sie liegen vielmehr in einer derzeit noch mangelnden Selbstsicherheit Rußlands sowie in einer unzureichend reflektierten Erbschaft alten sicherheitspolitischen Denkens. Hinzu kommt der schmerzliche Widerspruch zwischen realer Stärke, vom militärischen Faktor einmal abgesehen, und Großmachtanspruch², der anscheinend quer durch alle politischen Lager eine kompensierende außen- und sicherheitspolitische Selbstbehauptungsstrategie voranbringt. Diese wird zusätzlich dadurch stimuliert, daß die meisten politischen Kräfte in Rußland inzwischen ihr Land mehr oder weniger unterschwellig als durch die Ergebnisse des Kalten Krieges erniedrigt und betrogen ansehen.³ Das Verlustgefühl infolge der Auflösung des sicherheitspolitischen Vorfelds in Mittel- und Osteuropa sowie infolge des Zerfalls der Sowjetunion wird durch die seither vorankommende "Verwestlichung"⁴ weiter Teile des ehemaligen sowjetischen Herrschaftsraums nur noch verstärkt. Genau das Gegenteil der 1990/1991 von der sowjetischen Führung immer wieder ausgesprochenen Erwartung eines allmählichen Aufgehens der NATO in sich nach vorne schiebende neue europäische Sicherheitsstrukturen⁵ scheint sich zu erfüllen. Der Westen erntet - aus dieser Sicht - rücksichtslos die Früchte eines historischen Sieges und macht sich nun daran, das wichtigste geostrategische Positivum der Entwicklung, d.h. den breiten sicherheitspolitischen Puffer zwischen Rußland und der NATO, Zug um Zug zu verdünnen. Diese zum Teil auffallend irrationalen und auf Schwarz-Weiß-Muster verengten Sichtweisen minimieren zunehmend die für Rußland möglichen Gewinne aus einer neuen europäischen Gemeinsamkeit, aus der für den Westen durchaus kostspieligen Unterstützung der innerrussischen Reformen sowie aus der Öffnung westlicher Zusammenschlüsse für eine produktive Anbindung und Mitwirkung Rußlands. Außerdem fallen folgende gravierenden Widersprüche und Schwachpunkte der russischen Position auf:

¹ Zitiert nach TASS vom 22.6.1990.

² Auf diesen Widerspruch machen z.B. kritisch aufmerksam: Leonid Gordon und Leonid Fridman, *Rossija - Velikaja Deržava vtorogo ranga, geopolitičeskie vyvody iz geonomičeskich sravnenij*, in: *Nezavisimaja Gazeta*, 4.4.1995, S. 3.

³ Siehe hierzu u.a. Gebhardt Weiss, *Die Russische Föderation zwischen imperialer Versuchung und legitimer Interessenpolitik - Zur westlichen Kritik an der russischen Außen- und Sicherheitspolitik*, *Berichte des BIOst*, Nr. 23-1995, S. 12ff.

⁴ Siehe zum Begriff "Verwestlichung" und seiner Abgrenzung von einer bloßen Modernisierung: Ludger Kühnhardt, *Der Osten des Westens und die "russische Frage"*, in: *Europa-Archiv*, Folge 9/1994, S. 239-247.

⁵ So z.B. der ehemalige sowjetische Außenminister E. Schewardnadse vor dem Obersten Sowjet der UdSSR am 20.9.1990 anlässlich der Debatte um den Zwei-plus-Vier-Vertrag: "In der Perspektive werden die NATO und der Warschauer Vertrag zu Bestandteilen, zu Elementen gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen und sich dann, so scheint es, in ihnen auflösen". Zitiert nach TASS vom 20.9.1990.

Erstens: Bei der Verfolgung ihrer sicherheitspolitischen Vorstellungen für Europa ist es der Russischen Föderation bislang nicht gelungen, einen grundsätzlichen konzeptionellen Widerspruch sowie einen tiefgreifenden Glaubwürdigkeitswiderspruch zu überwinden. Die auf eine vorrangige Entfaltung und institutionelle Stärkung der OSZE abzielende russische Konzeption unterminiert sich in mehrfacher Hinsicht selbst: So widerspricht die grundsätzliche Ablehnung einer Erweiterung der NATO z.B. dem Prinzip I der KSZE-Schlußakte sowie der Präambel des KSE-Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, wonach alle Teilnehmerstaaten "das Recht haben, ... Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein..."¹ Ferner wurde mit der exzessiven Anwendung militärischer Gewalt in Tschetschenien der von Rußland anlässlich des KSZE-Gipfeltreffens von Budapest am 6.Dezember 1994 unterzeichnete "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" nur wenige Tage später grob verletzt.² Keinem KSZE/OSZE-Teilnehmerstaat kann folgenlos erlaubt sein, KSZE-Prinzipien oder politisch verbindliche Vereinbarungen des KSZE/OSZE-Rahmens nach Belieben zu nutzen, zu verleugnen oder zu verletzen und auf diese Weise politische Sonderrechte in Europa zu beanspruchen. Derartige politische Normen müssen als vereinbarte Rahmenbedingungen nicht nur die Zusammenarbeit sowie den friedlichen Wandel in Europa begleiten, sondern mit Blick auf die anzustrebenden höherwertigen Sicherheitsstrukturen in Europa gerade im Konflikt- und Krisenfall beispielhaft und glaubwürdig angewendet werden.

Zweitens: In gleicher Weise hat sich die Russische Föderation mit ihrem insbesondere seit 1993 verfolgten Anspruch auf einen Sonderstatus als Großmacht in einen taktischen Widerspruch zu ihrer europäischen Sicherheitskonzeption begeben, die erklärtermaßen auf der Gleichheit der teilnehmenden Staaten beruhen soll.³ Ein derartiger Anspruch konnte nur das gegenhaltende Interesse der kleineren und mittleren Staaten in Europa stimulieren, bis auf weiteres einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Ausweitung der NATO den Vorrang gegenüber allen anderen sicherheitspolitischen Konzeptionen zu geben. Man stelle sich nur die destruktiven Schockwirkungen vor, wenn andere Staaten in Europa in ähnlicher Weise auf einen Sonderstatus als Großmacht pochen würden. Ein Anspruch auf Sonderstatus als Großmacht und volle Teilnahme und Mitwirkung an integrativen Strukturen schließen einander aus. Denn käme beides zusammen, dann wäre je nach realem Potential und politischer Verhaltenskultur der prätendierenden Macht die Gefahr der Herausbildung eines illegitimen Hegemonialsystem gegeben.⁴

¹ Präsident Jelzin war dies von Anfang an bewußt. So konzidierte er im August 1993 in Warschau, daß der Beitritt Polens zum westlichen Bündnis ggfs. eine souveräne Angelegenheit des Landes sei und nicht den Interessen anderer Staaten, darunter Rußlands, widerspräche. Siehe David Law, The Problems of Widening NATO, in: Brassey's Defence Yearbook 1994 (London), S. 141. Anschließend verhärtete sich die Position des russischen Präsidenten rasch und zwar angeblich unter innenpolitischem Druck bis hin zu seiner Äußerung, daß eine Ost-Erweiterung der NATO zum Krieg führen würde. Siehe zu letzterem DPA aus Moskau vom 8.10.1995. Siehe ferner Präambel des KSE-Vertrages, 8. Absatz.

² Weiss, a.a.O. (Fußnote 33), S. 11-12.

³ Es wundert nicht, daß insbesondere konservative Kritiker der russischen Politik diesen möglichen taktischen Ansatzpunkt für ein kooperativ verkleidetes Heraushalten Rußlands aus empfindlichen Kernbereichen der europäischen Sicherheitsgestaltung erkannt haben, z.B. Zbigniew Brzezinski, A Plan for Europe, in: Foreign Affairs (New York), January/February 1995, Vol. 74, Nr. 1, S. 26-42.

⁴ Siehe zur Differenzierung zwischen imperialer, hegemonialer oder legitimer Führung die Skizze bei Weiss, a.a.O., S. 9-12.

Drittens: Soweit der Anspruch auf einen machtpolitischen Sonderstatus über sicherheitspolitische Aspekte hinaus auch von fragwürdigen Strömungen der innerrussischen Diskussion zur nationalen Identität genährt wird, kommen möglicherweise weitere bedenkliche Tendenzen hin zu einer Selbstisolierung gegenüber Europa auf. Denn solange bei dieser Diskussion (Zur Frage: Was ist Rußland? In zivilisatorischer Hinsicht hauptsächlich europäisch, eigenständig russisch oder eigenständig eurasisch?)¹⁾ eine moderne europäische Identität und Ausrichtung in Rußland selbst kritisch hinterfragt, ja teilweise - und nicht nur von links- und rechtsaußen - abgelehnt wird²⁾, entlarvt sich das nachdrückliche Streben nach Mitsprache und Mitgestaltung in Europa in erster Linie als ein rein machtpolitischer Anspruch. Die Intensität der russischen Mitwirkung in Europa kann jedoch letztlich nur dem Grad der "Verwestlichung" des Landes entsprechen, nicht aber dem Ausmaß einer "Modernisierung", die sich eher auf andere Identitätsgrundlagen berufen sollte.

Viertens: Erhebliche strategische und taktische Fehler sind bei der Bewertung und Behandlung des näheren sicherheitspolitischen Umfeldes der Russischen Föderation festzustellen. Vor allem ist es der russischen Außen- und Sicherheitspolitik seit Ende 1990 noch nicht gelungen, gegenüber dem früheren sowjetischen Herrschaftsraum in Europa, d.h. abgesehen von Deutschland nach der Vereinigung, eine neuartige, glaubwürdige Strategie der Zusammenarbeit und Partnerschaft zu entfalten. Die Entwicklung einer zukunftsgerichteten Alternative zur forcierten Westorientierung dieses Raums unterblieb weitgehend. Statt dessen herrschte eher der Eindruck einer kontraproduktiven Politik der Nadelstiche gegenüber Polen, Ungarn, den baltischen Staaten etc. vor. Eine kritische gemeinsame Verarbeitung der Geschichte als Grundlage eines qualitativen Neubeginns fand bislang ebenso nur unzureichend statt wie eine Distanzierung von der früheren sowjetischen Gewaltpolitik.

Fünftens: Kontraproduktiv sind auch Tendenzen in Moskau, den Taschkenter Vertrag vom Mai 1992 als Antwort auf eine Erweiterung der NATO zu einem kollektiven Verteidigungsbündnis der GUS-Staaten auszubauen. Soweit ersichtlich, bewerten die GUS-Partner Rußlands, die mit der NATO über den nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR) und die Partnerschaft für den Frieden (PfP) kooperativ verbunden sind, eine Osterweiterung der NATO ggfs. nicht so kritisch, ja teilweise sogar eher positiv.³⁾ Inwieweit sich also diese Staaten in Instrumente einer Moskauer Gegenstrategie umfunktionieren lassen, bleibt abzuwarten.⁴⁾ Glaubwürdiger wäre es, wenn Rußland mit diesen Staaten ein Sicherheits- und Verteidigungsbündnis entwickeln würde, das - basierend auf den KSZE-Prinzipien und den sicherheitspolitisch relevanten KSZE/OSZE-Vereinbarungen - ein wirklich kooperatives und offenes sicherheitspolitisches Subsystem in den OSZE-Raum einfügen würde. Eine

¹⁾ Zur Wechselbeziehung von jeweils stipulierter Identität und hierauf basierender außenpolitischer Konzeption, siehe: Weiss, a.a.O., S. 12 - 17.

²⁾ Kühnhardt, a.a.O. (Fußnote 34); S. 243f.

³⁾ So erklärte z.B. die Ukraine bei der Aufnahme in den Europarat am 27.9.1995, daß sie keine Einwände gegen eine Ost-Erweiterung der NATO habe. Siehe den Bericht in der FAZ vom 28.9.1995, S. 9.

⁴⁾ Mehr und mehr zeichnet sich eine Asymmetrie der Interessen unter den GUS-Staaten ab. Sie besteht kurz- und mittelfristig darin, daß die kleineren Staaten derzeit eine kostengünstige Nähe zu Rußland in Teilbereichen durchaus suchen, während Rußland diese Kosten möglichst gering halten will. Sie besteht längerfristig darin, daß Rußland ein geopolitisches Interesse an einer Einflußzone im Gürtel der Nachbarstaaten hat, jedoch diese Staaten und die sich dort allmählich entfaltenden neuen Eliten längerfristig kein Interesse an einer Unterwerfung unter eine russische Vorherrschaft haben. Siehe Weiss, a.a.O. (Fußnote 33), S. 20ff.

GUS hingegen, die den Charakter einer trotzigen und anderen Staaten u.U. aufgezwungenen Antwortmaßnahme tragen und letztlich der Absicherung einer russischen Einflußzone dienen würde, könnte nur zu einer empfindlichen Selbstschädigung der russischen Sicherheitspolitik in Europa und über Europa hinaus führen (vor allem gegen P1, P2, P3, P8 und S2).

Sechstens: Widersprüchlich und den russischen Sicherheits- und Reforminteressen letztlich abträglich wären auch sogenannte Antwortmaßnahmen in der Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie in anderen Kooperationsbereichen. So erfordert die reale russische Interessenlage, worauf Arbatov zurecht hingewiesen hat¹, u.a. aufgrund der militärischen, wirtschaftlichen und technologischen Überlegenheit des Westens und der begrenzten Möglichkeiten Rußlands eher mehr Abrüstung und Rüstungskontrolle, und der Modernisierungszwang, unter dem das Land aufgrund des weltweiten Wettbewerbs steht, eher mehr Kooperation mit dem Westen. Entsprechend fordert das Strategiepapier des Rats für Außen- und Verteidigungspolitik² in Moskau auch die Regierung auf, die Beziehungen zum Westen nicht auf die vermeintlich alles überlagernde Frage der NATO-Erweiterung zu verengen, sondern dieses Problem möglichst von den übrigen für Reformen und Modernisierung wichtigen Fragen der Zusammenarbeit zu entkoppeln.

Siebtens: Erhebliche Fehlwahrnehmungen als Folge eines veralteten sicherheitspolitischen Denkens sind in Politik, Wissenschaft und öffentlicher Meinung Rußlands zum sicherheitspolitischen Stellenwert der NATO in Europa festzustellen. Der politische und militärstrategische Wandel, den die NATO seit 1990 vollzogen hat³, sowie die Öffnung für neue friedenserhaltende Aufgaben und die sicherheitspolitische Kooperation in Europa werden nicht hinreichend anerkannt. Die dahinter wirkende Blickverengung ist zwar nicht mehr - wie zu sowjetischen Zeiten - ideologisch motiviert. Stattdessen gibt es allerdings eine stark in Mode gekommene *geopolitische Blickverengung*⁴, bei der die mit einer NATO-Erweiterung einhergehenden Potentialverschiebungen als für russische Interessen zutiefst abträglich bewertet werden, ohne deren möglichen Vorteile für die russische Sicherheit auch nur ansatzweise zu untersuchen. Denn während die Stabilität des mitteleuropäischen Raums bis Anfang der neunziger Jahre unter größten, für das eigene System letztlich kontraproduktiven Kosten durch die Sowjetunion garantiert wurde, wären zukünftig die Kosten für die Sicherheit in diesem Teil Europas vor allem durch das westliche Bündnis zu tragen. Wenn russische Politiker und Eliten sich von einem altmodischen geostrategischen Denkansatz lösen und gleichzeitig den rein defensiven Charakter des westlichen Bündnisses in Abkehr von der Erbschaft des alten sicherheitspolitischen Denkens ausgewogen berücksichtigen würden, dann

¹ Arbatov weist u.a. darauf hin, daß ein Festhalten an den Höchststärken des KSE-Vertrages als Anreiz gegen eine NATO-Erweiterung genutzt werden könnte. Denn entweder müssen die neuen NATO-Mitglieder in diesem Falle drastisch abrüsten oder die alten Mitglieder stärker ausdünnen und insgesamt eine vertragskonforme Mischung der vertraglich begrenzten Waffensystem im erweiterten NATO-Gebiet anstreben. Arbatov, a.a.O. (Fußnote 4), S. 138ff.

² Siehe Fußnote 29, a.a.O., S. 23ff.

³ So forderte Präsident Jelzin die NATO bei seiner Pressekonferenz in Moskau am 8.9.1995 erneut auf, sich von einer militärischen in eine politische Organisation zu verwandeln, ohne den tatsächlichen Wandel der NATO in den letzten Jahren überhaupt anzusprechen, Siehe DPA aus Moskau vom 8.9.1995.

⁴ Geopolitische Analysen aller Art haben in russischen Medien und in Publikationen politikwissenschaftlicher Institute Konjunktur und beeinflussen erkennbar die russische Außen- und Sicherheitspolitik. Auch die Einrichtung eines Ausschusses für Geopolitik des russischen Parlaments nach den Wahlen vom Dezember 1993 ist hierfür indikativ. Siehe: Weiss, a.a.O. (Fußnote 33), S. 7-8.

müßten sie eigentlich in der Ausweitung der NATO auch eine besonders kostengünstige Garantie der russischen Sicherheit erkennen. Dieser Gedanke läßt sich sogar zur These verlängern, daß eine NATO-Erweiterung nach Osten, natürlich unter Beachtung einer gewissen westlichen Zurückhaltung (siehe vor allem oben Abschnitt IV., 3. sowie V.), die Rahmenbedingungen sowohl für durchgreifende russische Militärreformen als auch für zusätzliche Mittelumrichtungen zugunsten kostenträchtiger ziviler Reformvorhaben verbessern würde. Aber auf einen derartigen sicherheitspolitischen Paradigmawechsel ist die politische Klasse, geschweige denn die öffentliche Meinung in Rußland noch nicht vorbereitet. Gleichzeitig binden sich verantwortliche russische Politiker an eine sicherheitspolitisch veraltete öffentliche Meinung, anstatt sie für neue Notwendigkeiten durch zukunftsgerichteten politischen Führungswillen zu öffnen. Das Resultat ist eine zunehmende Selbstfesselung der russischen Außen- und Sicherheitspolitik in der Frage der NATO-Erweiterung an eine inhaltlich fragwürdige Legitimationsgrundlage, verkoppelt mit einem trotzigem Selbstbehauptungs- und Prestigedenken, wodurch insgesamt Gefahren einer Selbstisolierung Rußlands gegenüber Europa und dem Westen wachsen.

2. Rußland in die NATO?

Auch wenn Präsident Clinton aus taktischen Gründen eine russische Beitrittsperspektive offen hält und auch die NATO-Studie eine solche für kein europäisches Land ausschließt, dürfte Rußland selbst dann kein Beitrittskandidat werden, wenn das Land zukünftig einmal sämtliche für einen NATO-Beitritt ausschlaggebenden Kriterien erfüllen sollte. Denn ein stabiles, selbstbewußtes, prosperierendes und auch militärisch hinreichend starkes Rußland hätte den mit einem Beitritt verbundenen westlichen Schutz, insbesondere den amerikanischen Nuklearschutz nicht nötig. Insofern könnte die derzeitige ablehnende russische Haltung im Maße einer zunehmenden Stabilitäts- und Wohlstandsentwicklung durch eine allmähliche Gelassenheit abgelöst werden, wie sie dem eigentlichen Zukunftspotential Rußlands entspräche. Hingegen käme ein instabiles, von politischen Auseinandersetzungen, Richtungskämpfen, Verteilungskonflikten sowie von regionalen und ethnischen Konflikten geprägtes Rußland bis auf weiteres als Beitrittskandidat grundsätzlich nicht infrage, da es die hierfür relevanten Kriterien nicht erfüllt.

Zu dem gleichen Ergebnis führt auch eine Prüfung der politisch denkbaren Beitrittsvarianten (siehe Abschnitt IV.). Da für Rußland keine volle Mitgliedschaft in einer sich erweiternden und zugleich funktionsfähigen, d.h. auf dem Mehrheitsprinzip beruhenden Europäischen Union denkbar ist, wäre die Perspektive einer Teilnahme Rußlands an einer euro-integrativen NATO-Erweiterung von vorneherein auszuschließen. Die russische Teilnahme an einer reaktiven oder proaktiven NATO-Erweiterung würde hingegen eine existenziell bedeutsame, weit über die NATO hinausweisende geostrategische Änderung der Bedrohungs- und Risikoanalyse voraussetzen, etwa mit Blick auf ggfs. auch für Europa extrem bedrohliche Instabilitäten und akute militärische Krisen im südlichen und südöstlichen Vorfeld Rußlands. Jedoch würde hierdurch der Hauptzweck des NATO-Vertrags, d.h. in erster Linie zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen, klar überdehnt. Daher müßten bei einem derartigen Szenario notfalls gemeinsam mit Rußland andere kooperative sicherheitspolitische und verteidigungspolitische Lösungen erarbeitet werden. Das westliche Bündnis

¹ NATO-Studie, Ziff. 29.

geriete ansonsten in die schwierige Lage, entweder an der bisherigen Klarheit der erweiterten, darunter der nuklearen Sicherheitsgarantie der USA etwa auch für den Fall eines chinesisch-russischen Konflikts festhalten oder aber diese Klarheit durch regional differenzierte militärische Anwendungsdoktrinen unterhöhlen zu müssen. Die erste Option könnte zukünftig schwerwiegende Sicherheitsrisiken für Europa mit sich bringen, die zweite Option würde die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der NATO empfindlich schwächen. Zudem könnte eine derart weit nach Asien ausgreifende NATO-Erweiterung das Ende des bisherigen westlichen Bündnisses bedeuten. Denn der ursprüngliche sicherheits- und verteidigungspolitische Hauptzweck des Bündnisses als transatlantischer Sicherheitsklammer würde immer stärker in den Hintergrund geraten, die amerikanische Präsenz in Europa, insbesondere die derzeitige Form der nuklearen Sicherheitsgarantie der USA, würde infolgedessen immer kritischer diskutiert werden.

Auch die Diskussion um die Beteiligung und Einordnung russischer Streitkräfte in die internationale Friedenstruppe für das frühere Jugoslawien, insbesondere die russische Weigerung, ein übergreifendes NATO-Kommando¹ zu akzeptieren, zeigt, daß ein sicherheitspolitisch gefährliches Abrutschen in illusionäre Vorstellungen von Anfang an vermieden werden muß. Die russische Formel in diesem Zusammenhang, "mit der NATO ja, unter der NATO nein", hält zwar für die Zukunft Grundkonstruktionen einer substanzreichen strategischen Partnerschaft offen, läßt jedoch die Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft auch Rußlands mit allen Rechten und Pflichten von Anfang an nicht zu. Entsprechend wird die Konzeption einer russischen NATO-Mitgliedschaft nicht nur von den meisten westlichen, sondern mehr noch von russischen Sicherheitsexperten als unrealistisch und sicherheitspolitisch nicht angemessen abgelehnt.²

Die Ausgestaltung einer strategischen Sicherheitspartnerschaft und breitester möglichen Kooperation zwischen der Russischen Föderation und der NATO, ihren Mitgliedsstaaten sowie den sonstigen westlichen Zusammenschlüssen ist daher im Verbund mit der schrittweisen Erweiterung der Europäischen Union, der WEU und der NATO, aber auch einer strikt an den KSZE-Prinzipien orientierten, demokratisch legitimierten GUS die Kernfrage der nächsten Phase der europäischen Sicherheitsentwicklung, die durch den gleichzeitigen Ausbau handlungsfähiger Strukturen der OSZE zusätzlich stabilisiert werden muß.

3. *Strategische Partnerschaft und Kooperation*

Die westlichen Staaten können den notwendigen Paradigmawechsel des sicherheitspolitischen Denkens in Rußland nur durch eine Intensivierung der bisherigen Kooperations- und Partnerschaftsstrategie unterstützen. Zugleich muß sich der Westen selbst gegenüber den Konsequenzen dieses Paradigmawechsels stärker öffnen und akzeptieren, daß der Zugang Rußlands zu kooperativen und

¹ Die Art der russischen Kriegsführung in Tschetschenien zeigt einen weiteren Aspekt, warum ein derartiges NATO-Oberkommando wichtig wäre. Die exzessive Anwendung militärischer Gewalt ließ sowohl eine unzureichende politische Kontrolle durch die russische Regierung und Präsident Jelzin als auch erhebliche Schwächen bei den Kommando- und Kontrollstrukturen auf seiten der russischen Militärführung erkennen. Die damit verbundenen Unsicherheiten und Risiken konnten bei den Überlegungen zur internationalen Friedenstruppe im ehemaligen Jugoslawien nicht unberücksichtigt bleiben.

² Siehe hierzu u.a. die Stellungnahme des russischen Rats für Außen- und Verteidigungspolitik, a.a.O. (Fußnote 29), S. 18. Deutliche Ablehnung auch bei Arbatov, a.a.O. (Fußnote 4), 140-142.

integrativen Strukturen in Europa auch zu einem immer mehr an russischer Mitwirkung, Mitverantwortung, Mitgestaltung und Mitentscheidung führen würde. Doch angesichts der innenpolitischen Gesamtentwicklung Rußlands erweist sich eine derartige Akzeptanz als immer problematischer. Rußland nähert sich möglicherweise mit den Parlamentswahlen im Dezember 1995 und den Präsidentschaftswahlen im Juni 1996 einer entscheidenden Weichenstellung. Weder den innenpolitisch in der Defensive stehenden demokratischen Kräften noch den Nationalisten, Kommunisten, Neo-Imperialisten und Selbstisolationisten der verschiedenen politischen Richtungen sollte Anlaß für den Vorwurf gegeben werden, ihr Land werde weder substantiell noch rechtzeitig einbezogen, ja es werde teilweise bewußt außen vorgelassen und isoliert. Wie vielleicht niemals zuvor dürfte es in den nächsten Monaten darauf ankommen, das bereits bestehende Netzwerk der Kooperation mit dem Westen und dessen weitere Ausbaumöglichkeiten und Vorteile in der russischen Öffentlichkeit bewußt zu machen. Nur so kann die inzwischen fragile Position derjenigen politischen Kräfte in Moskau unterstützt werden, welche die Zukunftssicherung des größten Territorialstaates der Erde in einer breiten, offenen Zusammenarbeit mit den führenden westlichen Industriestaaten sehen und daher eine kontraproduktive Verengung dieser Beziehungen auf die angeblich alles überlagernde Frage der NATO-Erweiterung vermeiden wollen. Das Kooperationspotential hierfür ist in der Tat beeindruckend. Neben einer weiteren Intensivierung der jeweiligen bilateralen Beziehungen zwischen Rußland und den westlichen Industriestaaten erscheinen vor allem die folgenden internationalen Handlungsbereiche lohnend und ausbaufähig:

- 1) *Globaler Rahmen:* Rußland muß, soweit noch immer Hindernisse hierfür bestehen, in die universal angelegten internationalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen mit klarer Mitgliedschaftsperspektive einbezogen werden, d.h. in IWF, IBRD, WTO etc.. Die Bemühungen um marktwirtschaftliche Modernisierung und Weltmarktöffnung Rußlands müssen sich immer konsequenter verflechten, so daß die im Lande aufkommenden neuen Wirtschaftseliten in einer erneuten Selbstisolierung und Autarkie ebenso wenig eine Zukunftsalternative sehen wie in einer fortgesetzten Ausnutzung der bisherigen wirtschafts- und ordnungspolitischen Labilität.
- 2) *Einbezug in die G-8:* Die Intensivierung der politischen Konsultationen unter den führenden Industriemächten muß unter Einschluß Rußlands in Tuchfühlung bleiben mit einer allmählichen Einbeziehung Moskaus auch in die wirtschaftlichen Konsultationen.
- 3) *Europäische Union:* Nach den russischen Parlamentswahlen im Dezember 1995 sollte die Ratifizierung und anschließende Implementierung des bereits zwischen der Europäischen Union und Rußland abgeschlossenen Kooperationsvertrags eingeleitet werden, der u.a. eine wichtige Etappe für die Öffnung beider Partner hin zu einem größeren europäischen Wirtschafts- und Freihandelsraum darstellt.
- 4) *Europarat:* Ebenso muß je nach Ausgang der russischen Parlamentswahlen, d.h. falls erhebliche politische Geländegewinne extremer Kräfte ausbleiben, die Prüfung des russischen Beitritts rasch vorangebracht werden. Rußland darf dann nicht zulange Schlußlicht bei der Erweiterung des Europarats bleiben. Und der Europarat selbst sollte trotz der weiterhin schwelenden Tschetschenien-Krise nicht als diejenige europäische Institution dienen, in der Rußland in die Ecke gestellt wird. Vielmehr dürfte eine russische Mitwirkung im Europarat die Ziele dieser Organisation schrittweise eher fördern als eine Isolierung Moskaus.

- 5) *WEU*: Auch Rußland sollte in besondere Partnerschaftsvereinbarungen mit der Westeuropäischen Union substantiell einbezogen, d.h. gegenüber den Assoziierungsabkommen der WEU mit mittel- und osteuropäischen Staaten nicht zweitrangig behandelt werden.
- 6) *Politische Kooperation mit der NATO*: Die bereits bestehende Zusammenarbeit und perspektivische neue Elemente der Kooperation könnten sich, russische Bereitschaft zur Mitwirkung vorausgesetzt, in folgendem Paket wechselseitig verstärken:
- Ausbau und Verdichtung der parlamentarischen Verbindungen zwischen der Nordatlantischen Versammlung und dem russischen Parlament;
 - Intensivere Nutzung und Ausbau des NAKR für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen NATO/GUS/Neutrale;
 - Mutigere Nutzung (a) des Pfp-Rahmenprogramms (russ. Beitritt im Juni 94), (b) des bilateralen Pfp-Programms zwischen Rußland und der NATO (seit Mai 95) sowie (c) des Implementierungsdokuments (seit Mai 95) über den sicherheitspolitischen Dialog, einschließlich der vollen Nutzung der vereinbarten politischen und militärischen Verbindungsstellen;
 - Abschluß einer Sicherheits- und Partnerschaftsvereinbarung zwischen Rußland und der NATO als Charta der zukünftigen Beziehungen;
 - Regelmäßige Arbeits- und Konsultationskontakte Rußlands zu den politischen und militärischen Beratungs- und analytischen Gremien der NATO; also z.B. auch Gedankenaustausch der jeweiligen nuklearen Planungsgruppen¹;
 - Verstärkte Berücksichtigung auch russischer Wissenschaftler an Forschungs- und Stipendienprogrammen der NATO.
- 7) *Militärische Kooperation mit der NATO*: Auch hierbei geht es um die Verkopplung von bereits Bestehendem und einigen denkbaren neuen Elementen der Zusammenarbeit, z.B.:
- Noch intensivere Nutzung der vertraglich oder politisch bereits in Teilen Europas vorgesehenen vertrauensbildenden Maßnahmen (insbesondere gemeinsame Manöver und Ausbildungsvorhaben, wechselseitige Teilnahme an Strategieplanungen etc.);
 - Kompatibilisierung der beiden militärischen Luftüberwachungssysteme mit dem Ziel einer besseren wechselseitigen Kontrolle offensiver Fliegerkräfte;

¹ Der Gedankenaustausch zwischen den nuklearen Planungsgruppen könnte gerade im Zusammenhang von Erweiterungsschritten der NATO wichtig werden. Denn eine denkbare russische Antwortmaßnahme gegen eine Verschiebung von integrierten NATO-Strukturen nach Osten könnte die Re-Nuklearisierung des vorderen russischen Gefechtsfeldes, darunter im Gebiet von Kaliningrad sein. Taktische Nuklearwaffen sind nach Wirkungseffizienz auch für die russischen Streitkräfte die billigsten Waffen. Daher könnte ihre Stationierung an den westlichen Rändern Rußlands gegenüber einer Verstärkung der konventionellen russischen Streitkräfte eine Maßnahme sein, die noch am ehesten die Zwänge eines knappen Militärbudgets sowie die Erfordernisse aus den rüstungskontrollpolitischen Begrenzungen des KSE-Vertrages berücksichtigt.

² Hinweis: Bei den Genfer Verhandlungen über Deutschland boten die Westmächte 1954 der Sowjetunion neben einer Sicherheitsgarantie u.a. die wechselseitige Besetzung der Radarzellen zur Luftüberwachung an. Was in Zeiten des Kalten Krieges westlicherseits für möglich gehalten wurde, sollte beim Aufbau neuer europäischer Sicherheitsstrukturen erst recht bedacht werden.

- Gemeinsame Brain-Storming-Gruppe zu neuen hochtechnologischen und hochpräzisen Waffensystemen und ihren Folgen für Taktik und Militärstrategie;
 - Gemeinsame Planungsgruppe zu Streitkräften im Informationszeitalter (z.B. Austausch zu Militärreformen, zukünftigen Ausbildungserfordernissen sowie zukünftigen Kommando-, Kontroll- und Informationssystemen);
 - Gemeinsame Planungs- und Koordinierungsgruppe zu militärischen friedenserhaltenden und -durchsetzenden Maßnahmen insbesondere im OSZE-Raum (evtl. als Kern eines zukünftigen entsprechenden OSZE-Gremiums gemäß Ziff. (10), 6. Anstrich).
- 8) Militärwirtschaftliche Kooperation: Hier wäre an eine Fortsetzung der Konversionskooperation, vor allem aber an eine wechselseitige Öffnung der Rüstungsmärkte für militärische Beschaffungen zu denken. Gerade letzteres könnte unter den immer noch einflußreichen Betriebsmanagern des militärisch-industriellen Komplexes in Rußland ein Interesse an einer Westöffnung stabilisieren.
- 9) Abrüstungs- und Rüstungskontroll-Kooperation: Zwischen der NATO-Erweiterung und weiteren Schritten in Bereichen der Abrüstung und Rüstungskontrolle besteht vor allem wegen der russischen Interessenlage ein Zusammenhang, der unter der Formel "schrittweise Erweiterung gegen schrittweise Abrüstung" politische und sicherheitspolitische Handlungsspielräume und mehr Stabilität schaffen könnte. Hierbei geht es nicht nur um die Anpassung des KSE-Vertrags an die seit 1990/91 neue politische und sich zukünftig sicherheitspolitisch zusätzlich ändernde geostrategische Lage in ganz Europa. Darüber hinaus geht es um die Einbeziehung von im KSE-Vertrag bislang nicht erfaßten Regionen, z.B. um Abrüstung und Rüstungskontrolle im südöstlichen Europa als Beitrag zu Frieden und Stabilität im ehemaligen Jugoslawien, aber auch um die Sicherheit im Ostseeraum.²
- 10) Weitere Stärkung der OSZE: Anzustreben wären Maßnahmen sowohl der Effizienzsicherung als auch der politischen und sicherheitspolitischen Kompetenzstärkung u.a. durch:
- Institutionelle Zusammenführung und personelle Stärkung bisheriger KSZE/OSZE-Strukturen, Beratungs- und Entscheidungsmechanismen zu einer respektablen internationalen Organisation, mit gestärkten Handlungsmöglichkeiten u.a. bei der Konfliktfrüherkennung, Konfliktprävention und bei Friedensmissionen;
 - Stärkung des Status von OSZE-Friedensmissionen, z.B. durch eine klare Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, diese Missionen auf ihren jeweils eigenen Territorien vorbehaltlos und ungehindert wirken zu lassen und zu unterstützen;
 - Aufbau eines OSZE-Rats, evtl. unter der Bezeichnung "Europäischer Kontinentalrat" (mögliche Struktur: begrenzte Zahl ständiger Mitglieder, rotierende nichtständige Mitglieder,

¹ Zu den Hintergründen für diesen Vorschlag siehe das Planungspapier der amerikanischen Landstreitkräfte zu neuen Erfordernissen für die Armee im Informationszeitalter: FORCE XXI OPERATIONS - A Concept for the Evolution of Full-Dimensional Operations for the Strategic Army of the Early Twenty-First Century, 1. August 1994, TRADOC PAMPHLET 525-5.

² Hierzu könnten entsprechende Regionaltische für den sicherheitspolitischen Dialog und für Verhandlungen über entsprechende Abkommen unter OSZE-Ägide eingerichtet werden.

angemessene Teilnahme der wichtigsten europäischen Zusammenschlüsse);¹

- Einrichtung sicherheitspolitischer Regionaltische u.a. für die Vorbereitung spezieller Rüstungskontrollabkommen im Ostseeraum, in Südosteuropa sowie in der Region vom östlichen Baltikum bis zum Schwarzen Meer;
- Einrichtung eines von Zeit zu Zeit tagenden Rats der Generalstabschefs oder der stellvertretenden Verteidigungsminister zur Behandlung militärpolitischer Fragen;
- Aufbau einer militärischen Planungs- und Koordinierungsgruppe für den friedenserhaltenden und -schaffenden Einsatz einer OSZE-Eingreiftruppe und entsprechende Assignierung nationaler Einheiten der Teilnehmerstaaten;
- Verbindungsstellen (Liaison Officer) der OSZE bei der NATO und der GUS sowie der NATO und GUS bei der OSZE;
- Aufbau eines interinstitutionellen Forums unter OSZE-Ägide für den regelmäßigen Dialog zwischen den wichtigsten kooperativen und integrativen Zusammenschlüssen in Europa;
- Vor allem aber: Verrechtlichung wesentlicher organisatorischer und finanzieller Grundlagen, Strukturen und des Mandats der OSZE.²

Die voranstehende Skizze macht insgesamt klar: Wenn Rußland bereit wäre, an der Nutzung und weiteren Entwicklung eines solchen vielfach verschränkten bilateralen und multilateralen Kooperationsnetzes aktiv, verantwortlich, entsprechend seinen tatsächlichen Möglichkeiten und ohne Großmachtattitüde mitzuwirken, dann kann eine in diesen historisch präzedenzlosen Zusammenhang eingebettete NATO-Erweiterung, die gleichzeitig dem in dieser Analyse präferierten eurointegrativen Modell und der damit zusammenhängenden Zurückhaltung in militärischen Fragen folgen würde, bei einer umfassenden realpolitischen Abwägung nicht als akute Bedrohung russischer Sicherheitsinteressen wahrgenommen werden. Die Chancen einer derart integralen Sichtweise dürften im Maße einer innenpolitischen Stabilisierung, der Entfaltung einer potentialgerechten Selbstsicherheit sowie der Herausbildung stabiler, ausgewogen und verantwortlich handelnder staatlicher Strukturen³ in Rußland wachsen. Solange jedoch Einzelbereiche des staatlichen Handelns in Rußland eher von Partikularinteressen, partikularen Analysen und Handlungsstrategien geprägt sind, d.h. die Gesamterfassung und -berücksichtigung russischer Interessen institutionell nicht hinreichend gesichert ist, werden Überreaktionen zu Einzelfragen, wie z.B. die Behauptung Präsident

¹ Die Benennung dieser Institution sollte keine negativen Assoziationen wecken. Der Begriff "Sicherheitsrat" oder "Direktorium" wäre u.U. zu sehr mit negativen Erfahrungen im VN-Rahmen bzw. mit der Assoziation einer Vorherrschaft verbunden. Vielleicht wäre "Europäischer Kontinentalrat" akzeptabler, weil hierdurch die Gemeinsamkeit des politischen Gestaltungsraums in den Vordergrund gestellt würde. Die Struktur dieses hohen Organs könnte auch auf der bestehenden Wiener Praxis für die jeweilige Vorbereitung des Ständigen Rats aufbauen: Amtierender OSZE-Vorsitz, USA, Rußland, EU-Vorsitz sowie jeder x-te (derzeit 7.) Teilnehmerstaat.

² Hiervon zu unterscheiden wäre die normative Verrechtlichung von KSZE-Prinzipien und weiteren politisch verbindlichen Verpflichtungen, die jedoch wegen der Zurückhaltung wichtiger Teilnehmerstaaten, z.B. der USA, bis auf weiteres nicht realisierbar erscheint.

³ Siehe zum Wechselverhältnis zwischen innenpolitischer Schwäche und außen- und sicherheitspolitischer Verantwortungsfähigkeit Rußlands: Weiss, a.a.O. (Fußnote 33), S. 17ff.

Jelzins, die NATO-Erweiterung bedeute Kriegsgefahr¹, immer wieder einen innenpolitisch motivierten Vorrang solcher Partikularinteressen widerspiegeln.

VIII. Ausblick: OSZE und Europäischer Sicherheitsverbund (ESV)

Ein aufgrund der komplexen Ausgangslage bis auf weiteres nicht auflösbarer Schwachpunkt sämtlicher sicherheitspolitischer Überlegungen ist die Länderkette von den baltischen Staaten über Weißrußland, die Ukraine und Moldawien hin zum Schwarzen Meer. Diese Region ist das eigentliche Kernproblem der europäischen Sicherheit und zugleich einer der wichtigsten Gründe für eine Stärkung der OSZE. Die innen- und außenpolitische Entwicklung und Orientierung einiger dieser Länder bleiben höchst unsicher. So scheinen die jüngsten Entwicklungen in Estland eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union und in der NATO in ferne Weiten zu rücken. In Weißrußland drängen immer stärkere Kräfte zur Einheit mit Rußland. Die Ukraine steht zwischen Kohäsion und Zerreißprobe, zwischen pronocierter Europa-Orientierung oder stärkerer Anlehnung an Moskau.² Sollte der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien tatsächlich zur Ruhe kommen, werden sich die sicherheitspolitischen Sorgen in Europa umso stärker auf diese Region richten.

Mit einer Mitgliedschaft dieser Länder in der NATO, d.h. aus russischer Sicht mit einem Vorrücken der NATO auf das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, würde die Toleranzschwelle Moskaus möglicherweise überschritten.³ Und umgekehrt hätte jeder Versuch Moskaus, ein gegen den Westen ausgerichtetes Verteidigungsbündnis unter Einbezug einiger dieser Länder durchzusetzen, insbesondere der aufgezwungene strategische Einbezug der Ukraine als der zahlenmäßig zweitstärksten konventionellen Militärmacht in Europa, unmittelbare Auswirkungen auf Art, Geschwindigkeit und die militärische Ausgestaltung einer NATO-Erweiterung nach Osten. Infolgedessen gibt es zu dem von diesen Ländern bereits eingeschlagenen Weg einer Vollmitgliedschaft im Europarat, einer möglichst weit gehenden Heranführung an die Europäischen Union (von Kooperationsabkommen für alle bis hin zu Mitgliedschaftsperspektiven für die baltischen Staaten) sowie an die WEU (durch assoziierte Partnerschaften) und an die NATO (durch NAKR und Pfp), bei einem gleichzeitig möglichst kooperativen politischen und wirtschaftlichen Verhältnis zu Rußland und den übrigen GUS-Staaten, bis auf weiteres keine Alternative. Daher sollten die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen hierfür durch folgende Maßnahmen zusätzlich stabilisiert werden:

- 1) Die im Zusammenhang des KSZE-Gipfels von Budapest im Dezember 1994 erfolgte Sicherheitsgarantie der USA, Großbritanniens und Rußlands für die Ukraine, Weißrußland und Kasachstan könnte in ähnlicher Weise, d.h. im OSZE-Zusammenhang, auf andere Staaten dieser

¹ Siehe DPA aus Moskau vom 8.9.1995.

² Im Rahmen dieser Analyse können nicht sämtliche Entwicklungsvarianten behandelt werden. Aber im wesentlichen ist für die Ukraine denkbar: (1) Finlandisierung, d.h. eine Ukraine, die eher prowestlich, politisch und wirtschaftlich stabil sowie militärisch neutral wäre; (2) Wirtschaftliche und teilweise auch politische Ausrichtung auf Rußland, jedoch militärisch neutral; (3) Teilung der Ukraine unter Integration des östlichen Landesteils mit Rußland und einer unabhängigen Westukraine sowie (4) Vollständige Re-Integration, einschließlich der militärischen mit Rußland.

³ Verteidigungsminister Gratschow verdeutlichte dies mit Blick auf die baltischen Staaten bei einer Pressekonferenz, siehe Reuter aus Moskau vom 25.9.1995.

Region erstreckt werden.

- 2) Die NATO könnte nach Abschluß eines Sicherheits- und Kooperationsvertrages mit Rußland, der u.a. eine Garantie-Erklärung zur Souveränität und territorialen Integrität der europäischen Staaten enthalten sollte, einen ähnlichen Vertrag mit der Ukraine abschließen.
- 3) Für die baltischen Staaten könnten zusätzliche sicherheitspolitische Vereinbarungen im Rahmen einer erweiterten Nordischen Sicherheit hinzugefügt werden, mit der Option eines späteren gemeinsamen Beitritts dieser Subregion zur WEU.
- 4) Die Ukraine und - untereinander rotierend - die baltischen Staaten könnten in einem ggfs. einzurichtenden Führungsgremium der OSZE, d.h. dem Europäischen Kontinentalrat, als ständige Mitglieder mitwirken.
- 5) Die OSZE sollte ihrerseits zum institutionalisierten Stabilitätswächter dieses Ländergürtels werden, d.h. der Schnitt- und Überlappungszone von transatlantischer und eurasischer Sicherheit, z.B. durch einen regionalen Konsultationstisch unter ihrer Ägide.

Die OSZE kann eine derartige Rolle jedoch nur im Maße ihrer eigenen Stärkung erfüllen. Die zukünftige Dynamik der Ost-Erweiterung von Europäischer Union und NATO, die ihrerseits von der Dynamik der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen in Mittel- und Osteuropa abhängen wird, muß daher in Tuchfühlung bleiben mit neuen dynamischen Entwicklungsschritten im Rahmen der OSZE. Die OSZE darf nicht hinterherhinken und zum gleichsam trostspendenden Auffangbecken für diejenigen Staaten in Europa werden, die an den Hauptströmungen der europäischen Entwicklungen mit geringerer Intensität beteiligt sind. Sie darf auch nicht zu sehr auf bestimmte sektorale Aktivitäten wie Wahlbeobachtungen, Konfliktfrüherkennungen, sonstige Beobachter- und Friedensmissionen eingeeengt werden, so wichtig und notwendig diese im einzelnen sind. Sie sollte vielmehr durch eine permanente Aktivierung und eine weitere Öffnung ihrer Aufgaben und Verfahren den Sprung hin zu einer respektablen internationalen Organisation nach den dafür geltenden Kriterien machen. Denn derzeit ist die OSZE als Organisationsform immer noch eher eine Staatenkonferenz unter Einbezug bestimmter organisatorischer Verfahren und Strukturen. Für eine wirklich etablierte, moderne internationale Organisation fehlt ihr vor allem die Verrechtlichung, d.h. eine Charta oder ein Gründungsvertrag, der alle Teilnehmer nicht nur wie bisher politisch einbindet, sondern rechtlich auf gemeinsame Zielsetzungen, Organisations-, Finanzierungs- und Verfahrensregeln verpflichtet. Hiervon wird die weitere OSZE-Entwicklung abhängen, ihre Innovationsfähigkeit und politische Überzeugungskraft, ihre Integrationsfähigkeit und schließlich ihre konkreten Möglichkeiten zur Gestaltung und notfalls auch zur Durchsetzung des Friedens. Nur so kann die OSZE eine besondere Rolle als übergreifender Stabilitätswächter in Europa erfüllen.

Die KSZE hat dem friedlichen Wandel und der Überwindung des Kalten Krieges einen stabilen Rahmen gegeben. Sie hat den europäischen Osten und Rußland nach Europa zurückgeführt. Als OSZE könnte sie sich auch neuen Visionen über Europa hinaus öffnen¹, die ihr mit Blick auf den großen Raum der nördlichen Hemisphäre einen erweiterten sicherheitspolitischen Sinn geben. In diesem

¹ Der Blick über Europa hinaus ist bereits in der KSZE-Schlußakte von Helsinki seit 1975 angelegt, insbesondere in der Präambel zu Teil II über die Zusammenarbeit in der Wirtschaft, Wissenschaft, Technik sowie Umwelt.

Raum könnte auf dem Weg ins 21. Jahrhundert ein umfassenderer Europäischer Sicherheitsverbund (ESV) entstehen, der ein kooperatives Nebeneinander und Miteinander sicherheits- und verteidigungspolitischer Subsysteme pluralistisch akzeptiert. Über die innere Friedensgestaltung hinaus könnte ein solcher Verbund von den Teilnehmerstaaten und miteinander kooperierenden Mitgliedsorganisationen auch als Forum für die Behandlung der großen globalen Herausforderungen genutzt werden, die auf die nördliche Hemisphäre im 21. Jahrhundert voraussichtlich immer risikoreicher einwirken werden. Auch mit Blick auf diese eher unsichere Zukunft wäre ein demokratisches, modernes Rußland als Mitglied eines derartigen ESV aufgrund seiner geographischen Lage, seines Gewichts und seiner dann gegebenen Handlungsmöglichkeiten ein Stabilitätsgewinn für ganz Europa.

Gebhardt Weiss

The Modernization of European Security and the Russian Problem

Bericht des BIOst Nr. 61/1995

Summary

Findings

1. New cooperative security structures will have to be found which cater for the mutual needs of Europe's old as well as its emerging democracies. This is a task which none of the existing organizations providing the framework for cooperation and integration in the field of security can fully accomplish of their own accord. Accordingly, the further development of those structures presupposes their complementarity and hence the strengthening of the organizations concerned.
2. One of the basic assumptions in deliberations to this end should be that countries like Poland, the Czech Republic, Slovakia or Hungary, who are the focal point of the debate on NATO's enlargement, are not exposed to a threat in the foreseeable future. But the key geopolitical problem concerning European security is the adjacent belt of countries ranging from the Eastern Baltic to the Black Sea. In this case, too, the assumption for now is that, owing to the general state of the Russian forces as well as the fact that the country is preoccupied with political and economic problems, a real Russian threat is unlikely. Even supposing (which this paper does not) that Russian policy were to change radically, the possibilities for surprise expansionist action by, say, a nationalist leadership, would at first be very limited.
3. NATO's enlargement will be part and parcel of Europe's future security architecture. Of the options available, a "Euro-integrative" enlargement, that is to say, coinciding with or immediately after the accession of the countries concerned to the European Union, would be preferable to a "proactive" enlargement, with the aim of securing military stability as soon as possible. On account of the preeminence of crisis prevention, this is even more true of a "reactive" enlargement, that is, allowing the accession of new members only in response to an actual threat. Although a Euro-integrative enlargement would not solve the problems of all participants in the European security system in a like and harmonious manner, it would offer all of them the largest possible measure of protection from crisis and a stable foundation for cooperation. It would furthermore provide the Central and East European countries, including Russia, what would be the best possible security framework for radical, lasting reform.
4. In comparison, the official Russian rejection of any NATO enlargement is replete with misperceptions, misinterpretations and contradictory responses, but above all with outdated conceptions of security. Also problematical from a security point of view is Russia's strained aspiration to big-power status, which, though plausible in a military sense, is not compatible with the aim of building new type of international community within the OSCE framework, that is to

say, a community in which none of the members enjoy a special status or privileges. Consequently, the need for a modern security concept is not fully appreciated by Moscow's leadership. The old ideological approach has been superseded by the now common geopolitical tunnel vision, in other words shifts in the constellation of power, which would have to accompany NATO's enlargement, are dismissed as extremely detrimental to Russia's interests while to possible advantages for its own security and modernization are totally disregarded. The Russians are therefore themselves restricting the scope of their foreign and security policy. This tendency towards self-isolation is being increased by a stubborn self-assertiveness and the prestige factor. But Russia's best development prospects lie in a strategic security partnership with an expanding NATO and in a partnership with all other European organizations which takes due account of each side's potential.

5. As mentioned above, one weakness in the whole chain of deliberations on Europe's security architecture, and one which on account of the present complexities seems likely to remain for the foreseeable future, is the belt of countries from the Eastern Baltic to the Black Sea. If NATO were enlarged to embrace the territory of the former Soviet Union, that would probably be beyond Moscow's tolerance threshold. If, on the other hand, Russia were to push westwards and force the territories of the former Soviet Union, especially Ukraine, to enter into a defence alliance, that would have a direct influence on the nature, speed and military aspects of a NATO enlargement. Hence further stabilizing elements should be agreed upon for this area, for instance security guarantees within the OSCE framework. The OSCE should become the visible guardian of stability for this belt of countries, the intersection of transatlantic and Eurasian security. It will only be able to play such a role if it has a strong institutional foundation and corresponding powers. Only from this basis would it be able later to embrace new visions as well and, by developing into a comprehensive European Security Organization, confront new challenges even beyond Europe.