

**Tobias Hecht**

# Die Haltung der USA zur NATO-Erweiterung

Strategie, Pragmatik und Weltordnung  
in den Jahren nach dem Ost-West-Konflikt





*Band 5*

Schriften des Zentrums für Interdisziplinäre Regionalstudien

Herausgegeben vom  
Direktorium des Zentrums für Interdisziplinäre Regionalstudien

*Tobias Hecht*

# **Die Haltung der USA zur NATO-Erweiterung**

Strategie, Pragmatik und Weltordnung  
in den Jahren nach dem Ost-West-Konflikt

*Tobias Hecht* studierte Regionalwissenschaften Nordamerika, Politikwissenschaft und Völkerrecht an den Universitäten Bonn und Southern Mississippi. Für seine Doktorarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Halle war er von August bis Oktober 2012 als DAAD-Fellow zu Recherchen in Washington am American Institute for Contemporary German Studies der Johns Hopkins University. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der transatlantischen Beziehungen und Sicherheitspolitik.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugleich Halle: Univ-Diss. 2014

CV

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2014

Umschlaggestaltung: pixzicato GmbH Hannover, Horst Stöllger

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-106-9

## Vorwort

Das Buch beginnt mit der Frage, warum nahezu 20 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts noch immer über die Erweiterung der NATO diskutiert wird. Die Antwort scheint nun, im Jahr 2014, offensichtlich. Ende des Jahres 2013 wurden die Spannungen zwischen Europäischer Union und Russland anhand der Entwicklungen in der Ukraine immer sichtbarer. Das Land, das ehemals zur Sowjetunion gehörte, stand vor der Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU. In letzter Minute konnte der russische Präsident die Unterschrift der ukrainischen Seite durch politischen Druck und wirtschaftliche Anreize verhindern. Seinen vermeintlichen Interessen folgend, ließ Moskau die daraus entstandenen inner-ukrainischen Spannungen eskalieren. Das aktive russische Eingreifen wurde dann mit der Annexion der Krim als 9. russischen Föderationskreis deutlich. Seitdem tobt ein Bürgerkrieg in Teilen der Ukraine.

Ein gewichtiger Grund für die Eskalation der Situation zum Jahreswechsel 2013/2014 war für einige Beobachter die NATO-Osterweiterung. Russland sei eingekreist worden und eine Reaktion zu erwarten gewesen. Dieses Buch widmet sich der NATO-Erweiterungsgeschichte. Dabei wird der Fokus auf die US-Interessen gelegt und gefragt, warum die USA die NATO-Erweiterung anhaltend unterstützt und wie sie ihre Interessen innerhalb der NATO umgesetzt haben. Der Betrachtungszeitraum fokussiert zwar auf die Jahre 1989–2009, doch werden die Erweiterungsrunden während des Ost-West-Konflikts ebenso dargestellt wie ein Ausblick, der die erste Amtszeit Präsident Obamas umfasst. Das Buch analysiert damit nachvollziehbar auch jene Entwicklung, die ausschlaggebend für die Ukraine-Krise sein soll.

Grundlage für die Analyse von Außenpolitik ist ein Verständnis von der kulturellen und innenpolitischen Lage des jeweiligen Landes. Regionalwissenschaften sind deshalb unerlässlicher Bestandteil der wissenschaftlichen Curricula. Die Interdisziplinarität der Regionalwissenschaften ist ein wichtiges Instrument umfassender Analyse. Insbesondere das Hinführungskapitel dieses Buches und sein methodischer Ansatz spiegeln diese Auffassung wider. So werden zunächst die Pfadabhängigkeiten US-amerikanischer Außenpolitik mit Blick auf Europa und hinsichtlich des Instruments des Multilateralismus dargelegt. Nur hierdurch wird wirklich bewertbar, ob strategische Politik oder Pragmatik leitend wirkten. Ich

freue mich daher sehr, dass sich das Direktorium des Zentrums für Interdisziplinäre Regionalstudien der Universität Halle für die Herausgabe meiner Promotionsarbeit in dieser Schriftenreihe entschieden hat.

Aber kann die Welt überhaupt „strategisch“ geordnet werden? Die Antwort liegt auf der Hand: nein! Wie der britische Premierminister Harold MacMillan schon sagte, bestimmen „Events, my dear boy, events!“ zumeist die Außenpolitik eines Staates. Nichtsdestotrotz sollte stets der Versuch leitend wirken, denn nur so kann eine Ordnung nationaler Interessen erfolgen und Außenpolitik langfristig zu selbigen beitragen. Auch ist dies Voraussetzung für Berechenbarkeit und Stabilität in den internationalen Beziehungen.

Wie auch in der Politik stellen sich bei einem Buchprojekt beziehungsweise einer Dissertation viele Fragen erst, wenn der Weg beschritten wird. Dank gilt deshalb zunächst meinem Doktorvater, Prof. Dr. Johannes Varwick, der mir während der vergangenen vier Jahre immer wieder mit gutem Rat zur Seite stand. Gedankt sei auch Prof. Dr. Harald Bluhm für die Zweitbegutachtung der Arbeit. Prof. Dr. Christian Hacke und Dr. Patrick Keller waren schon während meiner Studienzeit in Bonn Inspiration und wichtige Ratgeber. Persönliche Gespräche mit US-amerikanischen Experten wurden durch ein Stipendium des American Institute for Contemporary German Studies der Johns Hopkins University in Washington möglich. Ich danke stellvertretend dessen Präsidenten Dr. Jackson Janes für die hervorragende Unterstützung vor Ort und eine besonders schöne Zeit der Recherche und des Austauschs. Meine Eltern, Brigitte und Heinz-Joachim Hecht, haben in vielerlei Hinsicht die Promotion und damit dieses Buch erst möglich gemacht. Neben ihnen bin ich Janika Bratvogel zu tiefstem Dank verpflichtet. Mir ist es bis heute ein Rätsel, wie sie mich trotz der vielen gemeinsamen freizeitleichen Entbehrungen immer wieder unterstützte und motivierte. Ohne sie wären weiterhin viele Fragen offen.

Berlin im August 2014

*Tobias Hecht*



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Abkürzungsverzeichnis .....	11
I. Einführung .....	13
I.1. Untersuchungsgegenstand .....	14
I.1.1. Erkenntnisinteresse .....	14
I.1.2. Forschungsstand .....	19
I.2. Methode .....	21
I.2.1. Untersuchungsrahmen .....	22
I.2.1.1. Außenpolitik .....	22
I.2.1.2. Ziel-Mittel-Ansatz .....	24
I.2.1.3. Analyseeinheiten .....	27
I.2.2. Untersuchungsmethode und methodologische Verortung .....	28
I.2.3. Arbeitsaufbau .....	32
II. Hinführung .....	35
II.1. Dichotomien und Strategien .....	35
II.1.1. US-Außenpolitik und Gemeinschaftsorganisationen .....	36
II.1.2. Die <i>Open Door Policy</i> der NATO während des Ost-West-Konflikts .....	41
II.1.2.1. Die Gründung der NATO .....	41
II.1.2.2. Erweiterung um Griechenland und die Türkei .....	45
II.1.2.3. Erweiterung um Deutschland .....	48
II.1.2.4. Erweiterung um Spanien .....	50
II.1.2.5. Fazit .....	51

II.2.	Die Neuausrichtung der US-NATO-Politik .....	53
II.2.1.	Die Wiedervereinigung Deutschlands: Die NATO als Ziel .....	54
II.2.2.	<i>New World Order</i> : Die NATO als Mittel .....	59
II.2.2.1.	Der Golfkrieg und die NATO .....	61
II.2.2.2.	Jugoslawien und <i>Interlocking Institutions</i> .....	63
II.2.2.3.	Kooperation und Konsultation im neuen Europa .....	66
II.2.3.	Eine Erweiterung der NATO? .....	69
II.3.	Fazit: US-Strategie, NATO und Erweiterung .....	74
III.	Konkretisierung des Analyserahmens .....	79
III.1.	Strategie: Definition und Öffnung des Begriffs .....	81
III.2.	Strategie und internationale Organisationen .....	87
III.3.	Drei Phasen strategischen Vorgehens .....	91
III.3.1.	Strategieformulierung .....	91
III.3.2.	Strategieimplementierung .....	92
III.3.3.	Strategieanpassung .....	93
III.4.	Analyseraster .....	94
IV.	Von eurasisch-atlantischer Partnerschaft zur <i>Robust Open Door</i> .....	101
IV.1.	Der NATO-Pfad .....	102
IV.1.1.	Konzept: Eine europäische Macht? .....	103
IV.1.2.	Herausforderungen: Gestaltung neuer Realitäten .....	110
IV.1.3.	Mittel: Die Partnerschaft für den Frieden .....	116
IV.1.4.	Führung: (K)ein innenpolitischer Konsens .....	123
IV.1.5.	Fortschreibung: Die NATO-Erweiterungsstudie .....	130
IV.1.6.	Zwischenfazit: Mittel oder Ziel? .....	136
IV.2.	Führung als Schlüssel .....	138
IV.2.1.	Konzept: „Engagement“ und NATO-Erweiterung .....	139
IV.2.2.	Herausforderungen: Russland und die NATO .....	145
IV.2.3.	Mittel: Das Wer und prozessuale Wie .....	151

---

IV.2.4. Führung: <i>Advise and Consent</i> .....	157
IV.2.5. Fortschreibung: Der Gipfel von Washington .....	166
IV.3. Fazit: <i>Form Follows Function?</i> oder: Prozess im Strategievakuum .....	174
V. <i>From the Baltic to the Black Sea</i> .....	179
V.1. Konzept: Von strategischer Konsolidierung zur aktiven <i>Freedom Agenda</i> .....	180
V.2. Herausforderungen: <i>Retooling NATO</i> .....	187
V.3. Mittel: Der <i>Big Bang</i> .....	195
V.4. Führung: Sechsendneunzig zu Null .....	205
V.5. Fortschreibung: Von Bagdad nach Istanbul .....	211
V.6. Fazit: <i>Out of Interest?</i> oder: Die Diskrepanz zwischen Zielen und Zwecken .....	218
VI. <i>Finalizing Europe</i> .....	223
VI.1. Konzept: Resolute Kontinuität .....	224
VI.2. Herausforderungen: <i>A New Era of Transatlantic Unity?</i> ...	230
VI.3. Mittel: Der Kompromiss von Bukarest .....	237
VI.4. Führung: Das Nichtereignis .....	244
VI.5. Fortschreibung: Erweiterung wohin, wann, wie? .....	251
VI.6. Fazit: <i>Beyond „Europe“</i> oder: Das Ende einer gemeinsamen Vision .....	259

VII. Exkurs: NATO-Partnerschaften: Von Konsolidierung zu . . . . .	
Globalisierung . . . . .	265
VII.1. Zwischen Konsolidierung und Projektion . . . . .	266
VII.2. Globale NATO oder Allianz der Demokratien? . . . . .	273
VII.3. Von der Mitgliedschaft zur Partnerschaft? . . . . .	278
VIII. Schlussbetrachtung: Das Dilemma strategischer Bündnisführung . . . . .	287
VIII.1. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse: Konsistenz vs. Kohärenz . . . . .	287
VIII.2. Anmerkungen zur strategischen Außenpolitikforschung (methodischer & theoretischer Mehrwert). . . . .	292
VIII.3. Ausblick: <i>From Added Value to Added Burden?</i> . . . . .	295
IX. Literaturverzeichnis . . . . .	303
Primärquellen . . . . .	303
Sekundärquellen . . . . .	314
X. Anhang: Interviews . . . . .	329
X.1. Interviewpartner . . . . .	329
X.2. Interviewleitfaden . . . . .	331

## Abkürzungsverzeichnis

ABM	Anti-Ballistic Missile
ACO	Atlantic Command Operations
ACT	Atlantic Command Transformation
ANP	Annual National Programme
A2/A3	Adriatic Two/Three (Albanien, Kroatien; Mazedonien)
BGPA	Building Global Partnership Act
B2	Black Sea Two (Ukraine und Georgien)
CJTF	Combined Joint Task Force
CSCE	Conference for Security and Cooperation in Europe
DCI	Defense Capabilities Initiative
DC	District of Columbia
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DPG	Defense Planning Guidance
EAPC/ EAPR	Euro-Atlantic Partnership Council/ Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVI	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
GCC	Gulf Cooperation Council
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
ID	Intensified Dialogue
IPAP	Individual Partnership Action Plan
IPP	Individual Partnership Plan
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MAP	Membership Action Plan
MD	Mediterranean Dialogue
MOE	Mittelosteuropa

---

MOES	Mittelosteuropäische Staaten
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertragsorganisation
NAV	Nordatlantikvertrag
NGO	Non-Governmental Organization/Nicht-Regierungsorganisation
NRF	NATO Response Force
NRR	NATO-Russland-Rat
NSC	National Security Council/Nationaler Sicherheitsrat (USA/ Weißes Haus)
NSR	National Security Review
NSS	National Security Strategy (Report)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAP	Partnership Action Plan
PARP	Planning and Review Process
PCC	Prague Capabilities Commitment
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PJC	Permanent Joint Council/Ständiger Gemeinsamer Rat
QDR	Quadrennial Defense Review (Report)
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SNOG	Senate NATO Observer Group
SPP	State Partnership Program
TCP	Tailored Cooperation Package
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
USA	United States of America/Vereinigte Staaten von Amerika
VN	Vereinte Nationen
WEU	Westeuropäische Union
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
WU	Westunion

*Abkürzungen in Anmerkungen*

CRS	Congressional Research Service
Fn.	Fußnote
Rn.	Randnummer
S. Hrg.	Senate Hearing/Senatsanhörung

# I. Einführung

*If NATO is to continue to be the preeminent security alliance and serve the defense interests of its members, it must continue to evolve, and that evolution must include enlargement.*<sup>1</sup>

Es mag befremdlich wirken, dass das *Committee on Foreign Relations* des Senats der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) im Jahr 2008 eine Anhörung zum Thema „NATO: Erweiterung und Effektivität“ durchführt. Nahezu zehn Jahre nach der Aufnahme der ersten neuen Mitglieder in die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO) nach dem Ost-West-Konflikt, alle ehemals Angehörige des Warschauer Pakts, wird noch immer über den Sinn der Erweiterung für das Bündnis diskutiert.

Das Zitat stammt von Senator Richard G. Lugar, einem der ehemals einflussreichsten Außenpolitiker der USA und damaliger Vorsitzender des Komitees. Es verdeutlicht, welche zentrale Rolle die Vereinigten Staaten der Erweiterung für den Nutzen der NATO beimessen. Es zeigt aber auch, dass klare Anforderungen an die Organisation gestellt werden. Anforderungen, die hauptsächlich nationalstaatlich und sicherheitspolitisch formuliert werden. Warum sich die Unterstützung der Aufnahme neuer Mitglieder zu einer konstanten außenpolitischen Linie der USA entwickelt hat, wird im Folgenden untersucht. Im Zentrum steht die NATO-Erweiterungspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika im Zeitraum von 1989 bis 2009.

Unter Kapitel I.1. wird das Erkenntnisinteresse weiter ausformuliert und die Einordnung in den Forschungsstand vollzogen. Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um einen Beitrag zu empirischer Außenpolitikforschung. Durch die Wahl des Ziel-Mittel-Ansatzes von Außenpolitik wird Praxisnähe und -relevanz angestrebt. Schließlich ist das Ziel empirischer Arbeit, ein besseres Verständnis für das Handeln und Verhalten von Akteuren zu erlangen.<sup>2</sup> In die gewählte Methode wird unter Kapitel I.2. mit der Darlegung des Untersuchungsrahmens, der methodologischen Verortung und des Arbeitsaufbaus eingeführt.

---

1 Richard G. Lugar, Senate, S. Hrg. 110-506, Committee on Foreign Relations, „NATO: Enlargement and Effectiveness“, 11. März 2008, Washington, S. 4 (Hervorhebung durch Autor).

2 Vgl. Volker Dreier, *Empirische Politikforschung*, München 1997, S. 48.

## I.1. Untersuchungsgegenstand

### I.1.1. Erkenntnisinteresse

Die Erweiterung der NATO und US-amerikanische Außenpolitik stehen in einem wechselseitigen Verhältnis. Als *lead nation* haben die USA besonderen Einfluss auf Entscheidungen und die strategische Ausrichtung der Allianz.<sup>3</sup> Wie von Beobachtern dargelegt wurde, herrscht in den USA eine primär instrumentelle Sichtweise von Gemeinschaftsinstitutionen vor. Das Augenmerk richtet sich stets auf den *output*, also den konkreten Nutzen einer Organisation für die eigenen Interessen.<sup>4</sup> Dies legt die Annahme nahe, dass auch die NATO-Erweiterung, das heißt die Aufnahme neuer Mitglieder in die Strukturen der Organisation, einem bestimmten US-amerikanischen Ziel dient, also als Mittel genutzt wird. Welche Grundlage diese Einschätzung hat, wird in dieser Arbeit zu bewerten sein. Die Instrumentalität als Merkmal der US-amerikanischen Sichtweise auf Organisationen wird in seiner grundsätzlichen Aussage zunächst in Kapitel II überprüft.

Zwischen 1989 und 2009 wurde die NATO – wenn die deutsche Wiedervereinigung hinzugezählt wird – viermal erweitert. Damit wurden zwölf Mitgliedsstaaten neu in die Organisation aufgenommen und selbige wuchs um 75 % ihrer stimmlichen Größe. Kaum ein anderes außenpolitisches Thema stand immer wieder so im Mittelpunkt wie dieses. In den USA rief zu Beginn der 1990er Jahre die Verknüpfung der Erweiterungsfrage mit der Frage nach der zukünftigen außenpolitischen Ausrichtung (*grand strategy*) eine besonders intensive Debatte hervor. Quer durch das politische Spektrum wurde für oder gegen die NATO und ihre mögliche institutionelle Veränderung plädiert. Zum Ende des Betrachtungszeitraumes verlief die Debatte hingegen weniger stark auf der innenpolitischen Bühne ab. Unterschiedliche Sichtweisen hatten sich im Verhältnis zu europäischen Verbündeten herauskristallisiert.<sup>5</sup>

Die Erweiterung der NATO nach dem Ost-West-Konflikt war nichts grundsätzlich Neues. Schon während der Blockkonfrontation wurden neue Mitglieder auf-

3 Im Folgenden wird die NATO auch als „Allianz“ oder „Bündnis“ bezeichnet.

4 Vgl. Joachim Krause, „Amerikanische und europäische Konzepte zur internationalen Ordnung“, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.), *Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, Wiesbaden 2005, S. 35–61, S. 54.

5 Dies geht mit der These einher, dass die USA Europa immer weniger Interesse beimessen würden, sichtbar bspw. durch die aktuelle Verlagerung des sicherheitspolitischen Fokus nach Asien. Mit Blick auf die NATO ist jedoch auch die Einschätzung interessant, dass „[...] Europeans are simply not as committed to NATO as America is [...]“. Sarwar A. Kashmeri, *NATO 2.0. Reboot or Delete?*, Washington 2011, S. 134.



genommen, so beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland 1955. Kapitel II zeigt jedoch, dass das übergeordnete Prinzip stets der Beitrag zur Strategie der Eindämmung<sup>6</sup> war, der sich alle Verbündeten verschrieben. Die Zeitenwende 1989–1991 bot demgegenüber die Möglichkeit, internationales Engagement neu zu definieren. In den USA war vor dem Hintergrund der vermeintlich strategischen Sicherheitspolitik der vergangenen 45 Jahre das Bedürfnis nach einer neuen Leitlinie beziehungsweise sicherheitspolitischen Strategie groß.<sup>7</sup> Was war von einer Institution wie der NATO zukünftig zu erwarten? Welche Rolle sollte sie in der Neuausrichtung der Außenpolitik spielen? Wie die USA diese Fragen beantwortet haben, ist grundlegend für das hier behandelte Thema und wird insbesondere mit Blick auf den kontinuierlichen Wandel der transatlantischen Beziehungen zu untersuchen sein.

Bereits während des Auflösungsprozesses der Union Sozialistischer Sowjetrepubliken (UdSSR, Sowjetunion) wurde an den Erhalt der NATO und gleichzeitig an die politische Transformation selbiger gedacht. Die Öffnung der Allianz für Kooperation trug in der Folge hierzu bei. Die gewandelte internationale Umwelt erforderte aber auch, sich neuen Herausforderungen zu stellen und damit neue Missionen zu akzeptieren, verbunden mit der Identifikation neuer Ziele und der Bereitstellung neuer militärischer Fähigkeiten. Das sogenannte *dual enlargement*<sup>8</sup> der NATO beschreibt diese Entwicklung. Doch was bedeutete diese Transformation für die institutionellen Rahmenbedingungen und für die Substanz der NATO? Schließlich sei der Wert enger transatlantischer Beziehungen, für welche die NATO eine zentrale Rolle spielt, nach wie vor unbestritten, auch über den traditionellen geographischen Bezugsrahmen hinaus: „[W]e often forget the critical role [the U.S.-European relationship] plays in providing overall global peace and stability.“<sup>9</sup> Welches Verhältnis besteht zwischen der Ausdehnung der Mitgliedschaft und dieser Stabilitätsfunktion?

---

6 Gaddis hat herausgestellt, dass es *eine* Strategie der Eindämmung nicht gab, sehr wohl aber verschiedene Ausformungen. Siehe John L. Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, 2. Aufl., Oxford 2005.

7 Zur Debatte um eine neue außenpolitische Leitlinie nach dem Ost-West-Konflikt siehe bspw. Michael E. Brown et al. (Hg.), *America's Strategic Choices. An International Security Reader*, überarbeitete Aufl., Cambridge 2000.

8 Das Hauptaugenmerk liegt in dieser Untersuchung auf der ersten Komponente des *dual enlargement*, der Erweiterung der Mitgliedschaft und der Ausdehnung der Kooperation mit den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten aus Sicht der USA. Eine Diskussion der veränderten Funktion der NATO, welche sich unter anderem aus der zweiten Komponente des *dual enlargement*, den neuen Missionen, ergibt, findet Berücksichtigung. Zu den neuen Missionen siehe bspw. Rebecca R. Moore, *NATO's New Mission. Projecting Stability in a Post-Cold War World*, Westport 2007.

9 Philip H. Gordon/Jeremy Shapiro, *Allies at War. America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York 2004, S. 13.

Die mehrheitliche Wertschätzung der Allianz in den USA deckt sich mit der These, dass die Vereinigten Staaten mit der Erweiterung eine bestimmte Strategie verfolgten beziehungsweise verfolgen müssen. Die positive Haltung ließe sich sonst nicht plausibel begründen.<sup>10</sup> Zudem waren die Vereinigten Staaten von Amerika bei den neuen Erweiterungsrounds eine, wenn nicht die treibende Kraft hinter den Entscheidungen für die Aufnahme weiterer Mitglieder. Würde die potentielle Einschränkung der Handlungsfähigkeit durch zusätzliche Vetospieler innerhalb der NATO gegen Gewinne in anderen Dimensionen von Sicherheitspolitik, wie der Stabilisierung des Friedens in Europa und darüber hinaus, aufgewogen? Welche Motivation stand hinter der US-amerikanischen NATO-Erweiterungspolitik?

Gegenüber dieser These existieren aber auch andere Sichtweisen und Einschätzungen, welche zur Relevanz der Analyse beitragen. Denn die Unterstützung der institutionellen Erweiterung kann insbesondere verwundern, wenn eine historische Perspektive eingenommen wird (siehe Kapitel II). Die USA beurteilen den Nutzen internationaler politischer Verbindungen skeptisch, insbesondere im sicherheitspolitischen Bereich. Dies begründet sich aus dem Verlangen nach Souveränität und eigener Stärke. Mit dem Wegfall des weltpolitischen Gegenspielers und dem daraus resultierenden Supermachtstatus sprachen also durchaus Argumente dafür, institutionelle Bindungen zu lockern,<sup>11</sup> zumal der sicherheitsrelevante Nutzen der NATO abzunehmen schien. Handelte es sich bei der Erweiterung der NATO also um Schritte, die institutionelle Gesichtspunkte bewusst hintanstellten und so indirekt auf eine Flexibilisierung der Allianzstrukturen hinwirkten?

Eine dritte Perspektive ergibt sich aus der Komplexität und dem Wandel der internationalen Umwelt im Betrachtungszeitraum 1989 bis 2009 und befindet sich in gewisser Weise zwischen den beiden „strategischen“ Perspektiven. Die NATO war stetig auf der Suche nach sich selbst und musste sich kontinuierlich neuen Herausforderungen stellen. Einige Beobachter kamen daher zu dem Schluss, die Erweiterungen erfolgten eher situationsbedingt<sup>12</sup> oder folgten einer kurzfristigen Poli-

---

10 Vgl. bspw. Johannes V. Heisig, *Warum eine Osterweiterung der NATO? Analyse der Entscheidungsprozesse und Kontroversen in Deutschland und den USA im Zusammenhang der sicherheitspolitisch-strategischen Orientierungsdebatten nach dem Ost-West-Konflikt*, Berlin 2004: Erweiterung als Sicherung des Einflusses in Europa für Brückenkopffunktion amerikanischer Globalstrategie (S. 13) und militärisches Handlungsreservoir (S. 362); oder Detlef Junker, *Power and Mission. Was Amerika antreibt*, Freiburg 2003: Erweiterung als Element der amerikanischen Vorwärtsstrategie (S. 148).

11 Vgl. Tobias Hecht/Johannes Varwick, „Die Amerikanische Außenpolitik und Internationale Organisationen“, in: Simon Koschut/Magnus-Sebastian Kutz (Hg.), *Die Außenpolitik der USA. Theorie – Prozess – Politikfelder – Regionen*, Opladen 2012, S. 209–218.

12 Vgl. bspw. Moore, *NATO's New Mission*, S. 7: „While NATO's new institutions, partnerships, and military missions represent positive first steps in the quest to project stability beyond Europe, it is not yet clear that they are guided by a comprehensive strategic vision [...]“.

tik<sup>13</sup> beziehungsweise einer Politik der „Scheuklappen“. Aus dieser Perspektive kann es nicht überraschen, dass die Erweiterung der NATO auf einen Stillstand zuläuft<sup>14</sup> und ihre Zukunft alles andere als vorgezeichnet ist.<sup>15</sup>

Was bewegte die USA also dazu, den Erweiterungspfad zu unterstützen? Wenn die Unterstützung ohne strategische Erwägungen erfolgte, dann wurde nicht nur eine Gefährdung der institutionellen Festigkeit<sup>16</sup> in Kauf, sondern auch der langfristige Nutzen für US-Außenpolitik aus der Rechnung genommen. Die Gründe der Unterstützung bedürfen somit der genauen Betrachtung. Die begleitende Untersuchung der US-amerikanischen NATO-Transformationspolitik ist dabei für ein tiefgehendes Verständnis der Motivation der Vereinigten Staaten, der letztendlichen Umsetzung und sich ergebenden Reibungspunkte unerlässlich.

Die Fragestellungen, welche diese Veröffentlichung aufgreift, begründen neben einem politikpraktischen ein politikwissenschaftliches Erkenntnisinteresse. Denn warum sollte ein Staat ein Interesse daran haben, seinen Einfluss in einer auf Konsens beruhenden, politisch-militärischen Organisation durch neue Mitglieder einschränken zu lassen – und gleichzeitig militärische „Sicherheitsgarantien“ auszuweiten?<sup>17</sup> Dieses Paradoxon<sup>18</sup> wird in nur wenigen Studien thematisiert. Dieser Frage des Warum wird auch deshalb wenig Beachtung geschenkt, weil keine Theorie der Internationalen Beziehungen überzeugende Antworten hierfür anbietet.<sup>19</sup>

Vor diesem Hintergrund – Wissenschaftsparadoxon, Wandel transatlantischer Beziehungen, Frage der Strategie – generieren sich die folgenden zentralen Forschungsfragen:

- 
- 13 Vgl. Andrew A. Michta, „NATO Enlargement post-1989. Successful Adaptation or Decline?“, in: *Contemporary European History*, Vol. 18, Nr. 3, 2009, S. 363–376, S. 369.
  - 14 Vgl. Rafael Biermann, „NATO Enlargement. Approaching a Standstill“, in: *Security Insights*, Nr. 4, Dezember 2009.
  - 15 Vgl. James M. Goldgeier, *The Future of NATO*, Council Special Report No. 51, Februar 2010, Washington, S. 10.
  - 16 Der Begriff „Festigkeit“ ist an den Begriff der *stickiness* von Ikenberry angelehnt, der hiermit die Belastbarkeit und Dauerhaftigkeit von Institutionen beschreibt. Siehe G. John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton 2001.
  - 17 Diese Frage ist „realistisch“ gefärbt. Für den Untersuchungsgegenstand bietet sich diese Perspektive grundsätzlich an. Siehe Kapitel III.
  - 18 Vgl. Alexander Siedschlag, „Der Wandel der NATO. Wissenschaftliche Prognose und politische Realitäten“, in: Gerhard Kümmel (Hg.), *Wissenschaft, Politik und Politikberatung. Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis*, Strausberg 2002, S. 81–99.
  - 19 In gewisser Weise ist dies auch nicht möglich. Der außenpolitische Fokus benötigt eigene Ansätze, die auf den klassischen Theorien zwar beruhen, sie aber nicht in direkter Weise einsetzen (siehe Kapitel I.2.). Siehe auch Zoltan Barany/Robert Rauchhaus, „Explaining NATO’s Resilience. Is International Relations Theory Useful?“, in: *Contemporary Security Policy*, Vol. 32, Nr. 2, August 2011, S. 286–307, S. 287.

*Warum haben die USA die Erweiterung der NATO anhaltend unterstützt?*

Da Außenpolitikforschung auf Politikformulierung ebenso wie auf Politikimplementierung ausgerichtet ist,<sup>20</sup> muss die folgende Frage gleichberechtigt berücksichtigt werden.

*Wie haben die USA versucht, ihre Interessen in der NATO umzusetzen?*

Die Debatte um die Zukunft der NATO und ihrer Erweiterung ist so alt wie aktuell. Von Beginn an hat dieses Thema noch eine weitere Dimension erhalten – die der Kooperationen und Partnerschaften mit Nichtmitgliedern. Der gewandelte Fokus dieser Sicherheitskooperationen von Vorbereitungsmechanismen für die Mitgliedschaft (in Europa) zu funktionaler, entregionalisierter Zusammenarbeit ist hier relevant. Mit Blick auf den von einigen Beobachtern attestierten Stillstand in der Erweiterungsfrage und das Bedürfnis der USA nach freier Hand scheint dieser neue Fokus weiter an Relevanz zu gewinnen und bedarf deshalb der begleitenden Analyse.

Die größte Herausforderung für die Analyse dieser außenpolitischen Forschungsfragen ist es, einen stringenten methodischen Rahmen festzulegen, der den langen Betrachtungszeitraum konzentriert umfassen und dabei außenpolitisches Verhalten mit Blick auf internationale Institutionen greifen kann. Zur Beantwortung der Fragestellungen wird der Begriff der Strategie als Arbeitsinstrument herangezogen. Hierdurch kann bewertet werden, inwieweit die US-amerikanische NATO-Erweiterungspolitik Kontinuität und Wandel aufweist und damit als strategisch klassifiziert werden kann. Welche Funktion die USA der NATO jeweils beimaßen, spielt hierbei eine wichtige Rolle. Denn wenn Widersprüchlichkeiten im außenpolitischen US-Konzept und in der betriebenen Umsetzung der Erweiterung evident sind, dann hat dies Folgen für den Zusammenhalt, die Ausrichtung und den Nutzen der NATO.

Basierend auf den unterschiedlichen Perspektiven und den Forschungsfragen wird als *forschungsleitende Hypothese* formuliert, dass die USA *instrumentell, jedoch nicht strategisch* handelten. Die Haltung der USA zur NATO-Erweiterung charakterisierte sich durch Pragmatik für die nationale Außenpolitik, die dem Mittel NATO entgegenlief und somit langfristig den Nutzen der Organisation einschränkt.

---

20 Vgl. Laura Neack, *The New Foreign Policy. Power Seeking in a Globalized Era*, 2. Aufl., Lanham 2008, S. 9.

## I.1.2. Forschungsstand

Die Publikationen zur NATO-Erweiterung sind vielzählig. Wichtige Primärquellen für die US-Perspektive, wie Reden und Senatsanhörungen, können über das *U.S. Government Printing Office*, auch online ab dem Jahr 1995, bezogen werden. Es mangelt jedoch an einer historisch/empirisch-analytischen Aufarbeitung, die den Betrachtungszeitraum umfasst und dabei die Frage nach der Außenpolitik der USA und dem strategischen Charakter der verfolgten Politik stellt. Diese Lücke soll hier geschlossen werden.

Im Folgenden werden wesentliche Sekundärquellen vorgestellt. Die Quellenlage zur ersten Erweiterungsrunde ist außerordentlich gut. So wurden Standardwerke zur Erweiterungsdebatte, die in der Aufnahme dreier neuer Mitglieder im Jahr 1999 gipfelte, von James M. Goldgeier (bürokratische Analyse), Ronald D. Asmus (biographische Beschreibung), George B. Solomon (NATO-Blickwinkel) und George W. Grayson verfasst.<sup>21</sup> Auch existiert eine Vielzahl von Sammelbänden; als Beispiele seien hier Lieven/Trenin und Mattox/Rachwald genannt.<sup>22</sup> Im deutschsprachigen Raum hat sich zur ersten Erweiterungsrunde insbesondere August Pradetto mit zwei Sammelbänden hervorgetan.<sup>23</sup> Außerdem wurde von Volker J. Heisig im Jahr 2004 eine Dissertation zur US-amerikanischen und deutschen Debatte vorgelegt.<sup>24</sup>

Zur zweiten Erweiterungsrunde existieren hauptsächlich Sammelbände. Wiederum ist hier Pradetto für den deutschsprachigen Raum zu nennen. Michael Dembinski hat in diesem Band die US-Debatte beschrieben.<sup>25</sup> Die Werke von F. Stephen Larrabee und Thomas S. Szayna (eine eher „technische“ Analyse) sind als die wenigen Monographien hervorzuheben, die sich mit *NATO's Eastern Agenda* beziehungsweise *NATO Enlargement: 2000–2015* beschäftigen.<sup>26</sup> Diese Quellenlage

21 James M. Goldgeier, *Not Whether but When. The U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington 1999; Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York 2002; Gerald B. H. Solomon, *The NATO Enlargement Debate, 1990–1997. Blessings of Liberty*, Westport 1998; George W. Grayson, *Strange Bedfellows. NATO Marches East*, Lanham 1999.

22 Anatol Lieven/Dimitri Trenin (Hg.), *Ambivalent Neighbors. The EU, NATO, and the Price of Membership*, Washington 2003; Gale A. Mattox/Arthur R. Rachwald (Hg.), *Enlarging NATO. The National Debates*, Boulder 2001.

23 August Pradetto (Hg.), *Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Opladen 1997; Ders. (Hg.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, Baden-Baden 1998.

24 Heisig, *Warum eine Osterweiterung der NATO?*

25 August Pradetto (Hg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt 2004.

26 F. Stephen Larrabee, *NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Era*, Santa Monica 2003; Thomas S. Szayna, *NATO Enlargement, 2000–2015. Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, Santa Monica 2001.

zeigt, dass der zweiten Erweiterungsrunde trotz der beachtenswerten Konsequenzen, die sich durch die Aufnahme von sieben neuen Mitgliedern und die Transformation der NATO zu einem expeditionsfähigen Bündnis abzeichneten, bemerkenswert wenig Aufmerksamkeit beigemessen wurde. Der Bedarf an weiterer Forschung ist evident.

Erst die Debatte um eine Aufnahmeperspektive der Ukraine und Georgiens im Frühjahr 2008 sowie der russisch-georgische Konflikt im Spätsommer desselben Jahres haben die Erweiterungsfrage kurzzeitig erneut auf die internationale Agenda gehoben und die weiter bestehende, praktische Relevanz des Themas verdeutlicht. Ronald Asmus hat hierzu ein wichtiges Buch verfasst.<sup>27</sup>

Das abnehmende Interesse könnte auf den „Abschluss“ der Debatte, aber auch auf den stärkeren Fokus auf Partnerschaften zurückgehen. Zu den globalen Partnerschaften, die wesentlich anders gelagert sind als die Vorbereitungsmechanismen zur Mitgliedschaft, finden sich hauptsächlich Sammelbände. Aybet/Moore sind hier ebenso wie Edström/Matlary/Petersson zu nennen; in letzterem hat Sean Kay den Beitrag über die Vereinigten Staaten veröffentlicht.<sup>28</sup> In diesen Werken wird das mögliche Spannungsfeld der Konzepte Mitgliedschaft und Partnerschaft nicht thematisiert. Kapitel VII nimmt sich dieser Aufgabe deshalb an.

Rebecca R. Moore hat mit ihrem *NATO's New Mission* im Jahr 2007 einen beachtenswerten Abriss der NATO-Transformation vorgelegt, der die Themen Erweiterung und Partnerschaften beinhaltet.<sup>29</sup> Als weiteres, aktuelles Überblickswerk ist Stanley R. Sloans *Permanent Alliance?* erwähnenswert.<sup>30</sup> Eine kurze, prägnante Darstellung der Erweiterungsgeschichte der NATO und der Europäischen Union (EU) findet sich bei DeHart.<sup>31</sup>

Das Urteil über den Gehalt von Monographien zur Transformation der NATO, welche der begleitenden Betrachtung bedarf, fällt jedoch gemischt aus. Yost und Kaplan können als weitere positive Beispiele hervorgehoben werden, für den deutschsprachigen Raum auch Varwick, hingegen Kashmeri und Peterson als ent-

---

27 Ronald D. Asmus, *A Little War that Shook the World. Georgia, Russia, and the Future of the West*, New York 2010.

28 Gülnur Aybet/Rebecca R. Moore (Hg.), *NATO in Search of a Vision*, Washington 2010; Hakan Edström/Janne H. Matlary/Magnus Petersson (Hg.), *NATO: The Power of Partnerships*, New York 2011.

29 Moore, *NATO's New Mission*.

30 Stanley R. Sloan, *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, New York 2010.

31 James P. DeHart, *The Burden of Strategy. Transatlantic Relations and the Future of NATO Enlargement*, Washington 2008.

täuschende.<sup>32</sup> Ein interessanter Sammelband neueren Datums, der Zukunftsszenarien für verschiedene Handlungsfelder der NATO einbezieht, wurde von Herd und Kriendler herausgegeben.<sup>33</sup>

Artikel wurden viele zum Thema Erweiterung verfasst, aber ohne den Fokus auf die US-Strategie. Markus Kaim stellt mit der Betrachtung von Strategie und US-amerikanischer NATO-Politik eine Ausnahme dar.<sup>34</sup> Der einzige Beitrag zum Interesse der USA an der Erweiterung während des Zeitraums, den auch die vorliegende Publikation umfasst (1989–2009) und der dem Autor bekannt ist, wurde von Andrew T. Wolff vorgelegt.<sup>35</sup> Wolff geht in seinem kurzen Konferenzpapier jedoch nicht über eine Beschreibung der US-Motivationen hinaus.

Monographien zu amerikanischer Außenpolitik befassen sich nicht explizit mit der Erweiterungsfrage und unterstreichen damit, dass diesem Themenbereich unangemessen wenig Aufmerksamkeit in der akademischen Aufarbeitung geschenkt wurde. Die Erweiterung ist jedoch spätestens seit dem Jahr 2008 zu einem anhaltenden „Spaltpilz“ in der Allianz geworden.<sup>36</sup>

## I.2. Methode

Dieses Kapitel legt den Rahmen der Untersuchung fest und diskutiert die gewählte Methode. Das Erkenntnisinteresse liegt auf der US-amerikanischen NATO-Erweiterungspolitik und ist entsprechend dem außenpolitischen Untersuchungsfeld zuzuordnen (Kapitel I.2.1.1.). Es wird eine strategiegeleitete Analyse der Außenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika durchgeführt, die auf dem Ziel-Mittel-

---

32 David S. Yost, *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, 2. Aufl., Washington 2000; Lawrence S. Kaplan, *NATO Divided, NATO United. The Evolution of an Alliance*, Westport 2004; Johannes Varwick, *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?*, München 2008; Kashmeri, *NATO 2.0*; James W. Peterson, *NATO and Terrorism. Organizational Expansion and Mission Transformation*, New York 2011. Während die ersten drei Werke ausgewogene und fokussierte Studien darstellen, fallen in den Monographien von Kashmeri und Peterson vereinzelt fehlerhafte Daten und unverlässliche Quellen auf, auch ist der inhaltliche Aufbau in beiden Werken unausgewogen.

33 Graeme P. Herd/John Kriendler, *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance Strategies, Security and Global Governance*, New York 2013.

34 Markus Kaim, „Pragmatismus und *Grand Strategy*. Die NATO-Debatte in den USA“, SWP-Studie, November 2006.

35 Andrew T. Wolff, „Why has the United States Pursued a NATO Enlargement Policy?“ Paper presented at the International Studies Association Annual Conference, New Orleans, 18. Februar 2010. Das Konferenzpapier trägt den Zusatz, nicht zitiert werden zu dürfen. Wolff hat seine Dissertation zum Thema *Explaining NATO Expansion into Central and Eastern Europe, 1989–2004. An Analysis of Geopolitical Factors, Rationales, and Rhetoric* im Juni 2010 an der Johns Hopkins University, Washington DC, eingereicht. Die Dissertation greift nach einer Beschreibung der Erweiterungsgeschichte auf Methoden der Kongruenz- und Diskursanalyse zurück.

36 Vgl. Patrick Keller, „Spaltpilz im Bündnis“, in: *Analysen und Argumente* (Konrad-Adenauer-Stiftung), Nr. 119, Sankt Augustin, 5. April 2013.

Ansatz aufbaut (Kapitel I.2.1.2.). Außenpolitik ist ein Teilbereich der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen. Trotzdem, oder gerade deshalb, müssen beide Felder definitorisch und methodisch von einander abgegrenzt werden. Die Wahl der methodischen Herangehensweise, die strategische Außenpolitikforschung, sowie die methodologische Verortung werden unter Kapitel I.2.2. ausgeführt. Der Arbeitsaufbau als zentraler Bestandteil der Methode folgt unter Kapitel I.2.3. Der Analyserahmen wird in Kapitel III nach der Hinführung – und auf ihr aufbauend – weiter konkretisiert.

### I.2.1. Untersuchungsrahmen

Dieses Kapitel hat zum Ziel, einen stringenten Untersuchungsrahmen für den Untersuchungsgegenstand festzulegen. Hierzu wird zunächst der Bereich der Außenpolitikforschung vorgestellt, sodann der Ansatz für diese Arbeit erläutert, die Analyseeinheiten bestimmt sowie, begleitend, in die zentralen Begrifflichkeiten eingeführt.

#### I.2.1.1. Außenpolitik

Die Internationalen Beziehungen bilden das Dach über den nationalen Außenpolitiken, umfassen aber auch andere „Akteure“ als nur Nationalstaaten und befassen sich mit zwischenstaatlichen Beziehungen und Systemstrukturen.<sup>37</sup> Die Theorien der Internationalen Beziehungen müssen gezwungenermaßen abstrahieren, um Generalisierbarkeit und Erwartungshaltungen generieren zu können. Ihre Anwendungsmöglichkeit auf einen konkreten Einzelfall, der wie in dieser Veröffentlichung untersucht wird, stößt aber an Grenzen, da gerade zur Erläuterung der Außenpolitik eines Staates monokausale Theorien oft zu kurz greifen. Es genügt nicht, den Blick nur auf Machtkategorien oder institutionelle Variablen zu legen. Dies bedeutet explizit nicht, dass klassischen politikwissenschaftlichen Theorien ihr Wert abgesprochen wird. Akteuren dienen sie als geistige Ordnungsfunktion.<sup>38</sup> In diesem Sinne wirken sie auch in staatlichen Handlungsprozessen. Vor allem aber weil die Theorien bei der Wahl der Forschungsperspektive eine Rolle spielen (müssen), sind sie in einer außenpolitischen Analyse zu berücksichtigen.

---

37 Siehe bspw. Peter Filzmaier et al., *Internationale Politik. Eine Einführung*, Wien 2006, S. 42–44, 53.

38 Vgl. bspw. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001, S. 8: „In fact, none of us could understand the world we live in or make intelligent decisions without theories.“



Im Gegensatz zu den Theorien der Internationalen Beziehungen nähert sich Außenpolitikforschung ihrem entsprechenden Themengebiet durch sogenannte *approaches*, die spezifisch für den Untersuchungsgegenstand entwickelt werden (siehe Kapitel I.2.2. und Kapitel III). Damit kann Außenpolitikforschung aber lediglich zu Theorien mittlerer Reichweite beitragen.<sup>39</sup> Nur die Untersuchung vieler Fälle, die gleiche Ergebnisse bringt, kann eine Theorie generieren.

Außenpolitik kann mit dem Politikwissenschaftler Reimund Seidelmann wie folgt definiert werden:

Mit und in [der] Außenpolitik nimmt die im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre allgemeinpolitischen, wirtschaftlichen, militärischen und soziokulturellen Interessen gegenüber ihrem internationalen Umfeld wahr.<sup>40</sup>

Ein spezifischer Akteur (Staat) wird in seiner potentiellen Handlungsfreiheit (Souveränität) von mehreren Faktoren beeinflusst (zum Beispiel durch innenpolitische Konstellationen und/oder Veränderungen in der internationalen Umwelt). Der Kontext, in dem die außenpolitische Handlung stattfindet, spielt eine wesentliche Rolle.

Dieses multikausale Verständnis von Außenpolitikforschung bringt nicht zu unterschätzende Herausforderungen mit sich. War Außenpolitikforschung in den Jahrzehnten zuvor stark historisch geprägt, entwickelte sie sich zu einer politikwissenschaftlichen Teildisziplin erst mit der positivistischen Wende Anfang der 1960er Jahre; hier unter der Rubrik der Vergleichenden Außenpolitikanalyse, die in besonderem Maße von James N. Rosenau geprägt wurde.<sup>41</sup> Durch den Fokus auf quantitative Erhebungen wurde jedoch die Distanz zwischen Theorie und Praxis größer. Erst in den späten 1960er Jahren, beispielsweise durch die Arbeiten von Alexander George, wurde die Tür für qualitative Mehrebenenanalysen geöffnet.<sup>42</sup> Außenpolitik wurde folgend auch als Zwei-Ebenen-Spiel<sup>43</sup> oder *nested game*<sup>44</sup> verstanden. Auch nicht-traditionelle Analyseebenen erhielten Einzug wie die „Ebene der Interaktion“ in *strategic-choice approaches*.<sup>45</sup> Keine kohärente und generalisierbare

39 Vgl. Andrew Bennett/Alexander L. George, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge 2005, S. 22, 64.

40 Reimund Siedelmann, „Außenpolitik“, in: Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 9. Aufl., Bonn 2004, S. 1–7, S. 1.

41 Vgl. James N. Rosenau, „Pre-theories and Theories of Foreign Policy“, in: R. Barry Farrell (Hg.), *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston 1966, S. 27–92.

42 Vgl. Neack, *The New Foreign Policy*, S. 23, 60.

43 Vgl. Robert D. Putnam, „Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games“, in: *International Organization*, Vol. 42, Nr. 3, 1988, S. 427–469.

44 Neack, *The New Foreign Policy*, S. xiv.

45 Vgl. David A. Lake/Robert Powell (Hg.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton 1999.

Theorie von Außenpolitik ist bisher entstanden – und ist der dargelegten Auffassung nach auch nicht möglich. Für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist folglich ein individueller Ansatz zu formulieren.

Dabei stellt sich die Untersuchung der Herausforderung, den dynamischen Charakter von Außenpolitik zu greifen und kommt damit einer Kernforderung an zeitgemäße Forschung in diesem Feld nach: „Unless theories can capture the ‘motion’ in international relations, they will have clipped wings – pretty to look at, but fairly useless in application.“<sup>46</sup> Die Betrachtung der verschiedenen NATO-Erweiterungsentscheidungen erfolgt deshalb nicht losgelöst voneinander. Die Dynamik der Veränderung von Sichtweisen, Strukturen und Kontexten ist zu berücksichtigen. So hat jede Erweiterungsphase Auswirkungen auf US-Außenpolitik, die NATO selbst und externe Akteure wie Russland oder andere internationale Organisationen.

Die Hinwendung zu individuellen/qualitativen Ansätzen und zu der Vielzahl von möglichen Einflussfaktoren und Forschungsperspektiven macht eine gewisse Selektion beziehungsweise die Wahl einer konkreten Forschungsperspektive trotzdem notwendig. Schließlich zeichnet sich Wissenschaft durch Nachvollziehbarkeit und Zuverlässigkeit aus, die immer nur für einen Ausschnitt und einen bestimmten Ansatz beansprucht werden können.

#### I.2.1.2. Ziel-Mittel-Ansatz

Auch wenn die vorliegende Arbeit im Sinne der „multivariaten Mehrebenenanalyse“<sup>47</sup> verschiedene Einflüsse berücksichtigt, liegt der Schwerpunkt auf einer Ziel-Mittel-Analyse. Im Gegensatz zu Modellen außenpolitischer Entscheidungsprozesse, die oft auf bürokratische oder organisationstheoretische Mikroanalysen konzentriert bleiben, können hierdurch Kontinuität und Wandel vor dem Hintergrund der Forschungsfragen analysiert werden. Der Ansatz ist staatszentriert und richtet den Blick auf die „logische Kohärenz und empirische Konsistenz“<sup>48</sup> der US-amerikanischen NATO-Erweiterungspolitik. Zudem wirkt dieser Analyseansatz insbesondere für die Frage der Strategie nahezu kongruent. Der Begriff der Strategie wird als Arbeitsbegriff unter Kapitel III konzeptionalisiert und operationali-

---

46 Valerie M. Hudson/Christopher S. Vore, „Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow“, in: *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, Nr. 2, Oktober 1995, S. 209–238, S. 229.

47 Andreas Wilhelm, *Außenpolitik. Grundlagen, Strukturen und Prozesse*, München/Wien 2006, S. 349.

48 Vgl. Peter Rudolf, „Außenpolitikevaluation. Konzeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 14. Jg. (2007), Heft 2, S. 319–330, S. 327. In dieser Arbeit folgt die Evaluation von Außenpolitik jedoch nicht dem Abgleich mit Idealtypen, wie er von Rudolf vorgeschlagen wird (siehe Kapitel III).

siert, bedarf aber schon hier einer grundlegenden Definition, da er bereits in der Hinführung (Kapitel II) Anwendung findet beziehungsweise die Untersuchung fokussiert.

Der Begriff der Strategie beschreibt den Zusammenhang von Mitteln und Zielen. Welche staatlichen Instrumente werden eingesetzt, um ein außenpolitisches Ziel zu erreichen? Der Analyse dieser Fragestellung widmet sich der Ziel-Mittel-Ansatz von Außenpolitik. Strategie hat ebenso wie Außenpolitikforschung einen definitorischen Wandel erlebt. Während bis in die 1960er Jahre eine starke technisch-militärische Prägung des Begriffs vorherrschte, kann heute die Entwicklung hin zu einem politisch-militärischen Strategiebegriff attestiert werden.<sup>49</sup> Dies begründet sich zum einen mit dem gewandelten Sicherheitsbegriff; Sicherheitspolitik ist mit Außenpolitik wesentlich stärker verschränkt als zuvor.<sup>50</sup> Zum anderen ist Strategie zu einer Notwendigkeit auch in nicht-militärischen Aspekten geworden und spielt für projektorische Politikanalysen (*policy analysis*) eine wichtige Rolle.<sup>51</sup> Außerdem zog in die Strategische Wissenschaft die Einsicht ein, dass Kultur bei der Setzung von Zielen, der Wahl von Mitteln und der Bestimmung des Zwecks einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss ausübt.<sup>52</sup>

So liegt die Annahme des rationalen Akteurs dieser Untersuchung aufgrund des strategischen Ansatzes zwar zugrunde. Allerdings ist dies nicht im klassischen Sinn zu verstehen. Die Auffassung, dass der Staat als wertneutraler Akteur nur auf materielle Nutzenmaximierung zielt und ohne Rücksicht auf externe Einflüsse oder interne Friktionen rationalisiert, ist nicht haltbar.<sup>53</sup> Bei der Formulierung und Umsetzung von Außenpolitik sind externe und interne Einflüsse (auch kulturelle) nicht von der Hand zu weisen. In der Hinführung in Kapitel II werden diese teilweise semipermanenten Einflüsse mit Blick auf die USA hergeleitet.

Strategie ist in ihrer Anwendung somit einerseits viel mehr als ein generalisierbar-rationaler Ziel-Mittel-Zusammenhang, der beispielsweise allein auf machtpolitische Ansätze abstellt. Andererseits ist Strategie in ihrer Konzeption aber auch

49 Vgl. Joachim Krause, „Strategische Wissenschaft“, in: Carlo Masala et al. (Hg.), *Handwörterbuch der Internationalen Politik*, Wiesbaden 2010, S. 182–198, S. 185/186.

50 Vgl. Johannes Varwick, „Einleitung“, in: Ders. (Hg.), *Sicherheitspolitik*, Schwalbach 2009, S. 5–11, S. 7; Sam C. Sarkesian et al., *US National Security. Policymakers, Processes & Politics*, 4. Aufl., Boulder 2008, S. 6.

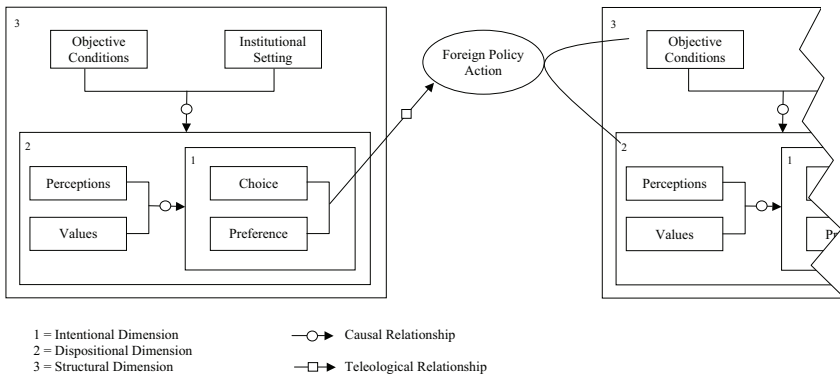
51 Vgl. Richard L. Kugler, *Policy Analysis in National Security Affairs. New Methods for a New Era*, Washington 2006, S. 15. Dies gilt auch für die Innenpolitik. Siehe bspw. Joachim Raschke/Ralf Tils, *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden 2007.

52 Vgl. Jeffrey S. Lantis/Darryl Howlett, „Strategic Culture“, in: John Baylis et al. (Hg.), *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*, 2. Aufl., Oxford 2007, S. 82–100.

53 Insofern wird also von „*reasoned* – rather than rational choices“ ausgegangen. Siehe hierzu Walter Carlsnaes, „Foreign Policy“, in: Ders. et al. (Hg.), *Handbook of International Relations*, Nachdruck, London 2006, S. 331–349, S. 341 (Hervorhebung im Original). Siehe auch Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore 1962, S. 37–45.

stringenter als politikwissenschaftliche Theorien. Elemente der Strategie können allgemeingültig, das heißt, als wertneutral und logisch strukturiert, identifiziert werden (Kapitel III). Dies birgt zwei Vorteile: 1) Der Strategiebegriff kann verschiedene Analyseebenen umfassen und 2) er ist als „Meta-/Mesotheorie“ anwendbar, das heißt, er kann Einflüsse von verschiedenen Theorien in einem festen Rahmen zusammenhalten (ohne dabei aber selbst den Status einer politischen Theorie zu beanspruchen). Mit dem Politikwissenschaftler Colin S. Gray kann Strategie hier zunächst wie folgt allgemein definiert werden: „The direction and use made of means by chosen ways in order to achieve desired ends.“<sup>54</sup>

Somit kann resümiert werden, dass in der Außenpolitik Mittel und Ziel in Einklang gebracht werden sollten. Für eine Analyse müssen mehrere Einflüsse berücksichtigt werden, die auf unterschiedlichen Ebenen zu greifen sind, wobei der Akteursbezug weiterhin beim Staat zu verankern ist. Das folgende Schaubild von Politikwissenschaftler Walter Carlsnaes fasst dieses Konzept nochmals bildlich und zeigt den dynamischen Charakter von Außenpolitik auf. Es stellt die Mehrdimensionalität als Bindungsfaktor für das Entstehen einer außenpolitischen Handlung sowie die folgende Auswirkung zu einem neuen außenpolitischen Kontext dar.



A dynamic model for analyzing foreign policy change<sup>55</sup>

54 Colin S. Gray, *The Strategy Bridge. A Theory for Practice*, Oxford 2010, S. 18.

55 Walter Carlsnaes, „The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis“, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 36, Nr. 3, September 1992, S. 245–270; die Abbildungen auf Seite 254 und Seite 264 wurden hier zusammengeführt.

## I.2.1.3. Analyseeinheiten

Der Ziel-Mittel-Ansatz von Außenpolitik ist darauf ausgerichtet, das Handeln eines Akteurs zu erklären. Als Analyseeinheit steht der Staat im Mittelpunkt dieser Arbeit. Für die Außenpolitik der USA bietet sich der „strategische Ansatz“ an. US-Präsidenten – insbesondere seit Harry S. Truman – sind darum bemüht, die Außenpolitik mit nach ihnen benannten Doktrinen zu formen.<sup>56</sup> Dieser inoffizielle Zwang, außenpolitisches Handeln herleiten beziehungsweise begründen zu können, hat im Jahr 1986 eine gesetzliche Grundlage erhalten. Der *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act* verpflichtet den Präsidenten, dem US-Kongress jährlich einen „Bericht zur Nationalen Sicherheitsstrategie“ vorzulegen.<sup>57</sup>

Neben der zentralen Analyseeinheit der Regierung (Präsident und leitende Beamte) sind als Einflüsse in diese Untersuchung der US-Kongress (innenpolitischer Faktor) und die NATO (internationale Organisation) einzubeziehen. Eine außenpolitische Strategie bedarf vor allem einer innenpolitischen Grundlage.<sup>58</sup> Internationalen Organisationen und anderen innenpolitischen Faktoren als dem Kongress – zum Beispiel den Medien, der Wählerschaft und Lobbygruppen – wird hingegen nur eine „formende“ Rolle bei der Formulierung von Außenpolitik zugeschrieben.<sup>59</sup> Trotzdem ist gerade für die vorliegende Arbeit relevant, dass „das Handeln von Staaten [...] nicht mehr ohne Berücksichtigung internationaler Institutionen erklärt werden kann“,<sup>60</sup> da spätestens bei der Umsetzung von Politik internationale Gegebenheiten Wirkung entfalten. Für Politik in multilateralen Rahmen gilt dies in besonderem Maße. Die Datenquellen und Auswertungsmethoden werden in Kapitel III weiter beschrieben. Mit der Nennung der Analyseeinheiten an dieser Stelle wird die Hinführung in Kapitel II vorfokussiert.

Des Weiteren muss bereits hier die Auffassung des Autors erwähnt werden, dass ein Wechselspiel von der *raison d'être* einer Organisation und derer institutioneller Gestalt besteht, dass Form und Funktion sich gegenseitig bedingen. Nach Politik-

---

56 Vgl. Christian Hacke, *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush*, 2. aktualisierte Aufl., München 2002, S. 22.

57 Vgl. Clark A. Murdock et al., *Beyond Goldwater-Nichols. U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Phase 2 Report, Juli 2005, S. 28, Fn. 14. De facto wird nicht jährlich ein Bericht vorgelegt. Siehe John L. Gaddis, „Did President Bush Have to Submit a National Security Strategy Report to Congress?“, 4. November 2002, <http://hnn.us/article/1085>.

58 Vgl. Richard Rosecrance/Arthur A. Stein, „Beyond Realism. The Study of Grand Strategy“, in: Dies. (Hg.), *The Domestic Bases of Grand Strategy*, Ithaca 1993, S. 3–21.

59 Diese Merkmalszuschreibung findet sich bspw. bei Dirk Peters, „Ansätze und Methoden der Außenpolitik“, in: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 815–835, S. 820/821, 824.

60 Peters, „Ansätze und Methoden der Außenpolitik“, S. 819.

wissenschaftler Clive Archer sind die drei häufigsten Klassifizierungskriterien von internationalen Organisationen die Mitgliedschaft, die Ziele/Aktivitäten und die Struktur. Bei seiner Beschreibung wird deutlich, dass diese Kriterien in einem engen Zusammenhang stehen. Insofern ist beispielsweise die Art der Mitgliedschaft für die Ziele/Aktivitäten und Strukturen der Organisation maßgeblich. Anzunehmen ist daher, dass eine Veränderung in einer Kategorie zur Veränderung einer anderen Kategorie führt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt.<sup>61</sup> Dieses Wechselspiel ist auch für den Untersuchungsgegenstand dieser Veröffentlichung zentral. Unter Kapitel III wird der Zusammenhang von nationaler Strategie und internationalen Organisationen genauer erläutert.

Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand und das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit und auf Grundlage des beschriebenen Untersuchungsrahmens lässt sich nun die Untersuchungsmethode bestimmen sowie die methodologische Verortung durchführen.

### I.2.2. Untersuchungsmethode und methodologische Verortung

Die Untersuchung bedarf der Bestimmung und Anwendung einer Methode, um nachvollziehbar und in Einklang mit dem Untersuchungsrahmen zu erfolgen. Der gewählte Ansatz kann als *configurative idiographic*<sup>62</sup> beschrieben werden. *Configurative idiographic* meint, dass etwas Konkretes (Fallstudie) betrachtet wird und der Fokus auf einen spezifischen Untersuchungsgegenstand (US-amerikanische NATO-Erweiterungspolitik) konzentriert bleibt. Dabei werden keine klassischen politischen Theorien zur Überprüfung zugrunde gelegt, aber ein theoretischer Rahmen in Kapitel III konkretisiert und operationalisiert. Er richtet die hier (Kapitel I.2.2.) vorgestellte Methode auf den Untersuchungsgegenstand und das Erkenntnisinteresse weiter aus und trägt zur Reliabilität und Validität der Untersuchung bei. Im Folgenden wird zunächst die Herangehensweise begründet, sodann werden die methodischen Grundwerkzeuge beschrieben. Die Grundlage für die später als „strategische Außenpolitikforschung“ bezeichnete Herangehensweise findet sich in drei Faktoren, die bereits erwähnt wurden:

61 Vgl. Clive Archer, *International Organizations*, 2. Aufl., London 1999, S. 68/69.

62 Vgl. Bennett/George, *Case Studies and Theory Development*, S. 75. Bei Bennett/George wird diese Beschreibung mit *atheoretical* verbunden. Die vorliegende Arbeit entwickelt jedoch einen eigenen theoretischen Analyse Rahmen (Kapitel III) und ist daher nicht als *atheoretical* zu beschreiben. Denn erst durch die Konzeptionalisierung/Operationalisierung wird politikwissenschaftliches Arbeiten möglich.

Ein Modell der Außenpolitikanalyse [hat] zunächst [zu berücksichtigen], dass Außenpolitik in aller Regel (1) dem Prinzip der Mehrfachuntersuchung folgt, (2) sich auf unterschiedliche Ebenen bezieht und (3) wesentlich von den jeweiligen Rahmenbedingungen, den Kontexten, abhängig ist.<sup>63</sup>

Auf eine Auswahl von monokausalen Erklärungstheorien, an denen der Untersuchungsgegenstand zu testen ist, wird auch deshalb verzichtet. Eine solche Kongruenzanalyse verspricht für den Untersuchungsgegenstand einen nur geringen Erkenntnisgewinn. Denn die NATO-Erweiterung ist mit nahezu jeder Theorie herzuleiten.<sup>64</sup> Dieser Äquifinalität könnte nur durch eine genaue Analyse der Funktion der NATO entgegengewirkt werden. Doch der oftmals als *sui generis* treffend bezeichnete hybride Charakter der Allianz, welcher politische, militärische und kulturelle Aspekte umfasst,<sup>65</sup> kann von keiner Theorie allein erschöpfend erfasst werden. Beispielhaft sei hier erwähnt, dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einerseits die Auflösung der NATO aufgrund der abnehmenden externen Bedrohung (Realismus) beziehungsweise die Transformation von einem primär militärischen zu einem rein politischen Bündnis (Liberalismus) vorhergesagt wurde.<sup>66</sup> Keine dieser Erwartungen traf ein.

Realistische, liberale und konstruktivistische Perspektiven verschmelzen in dieser Arbeit und werden auf die USA angepasst. Die Hinführung in Kapitel II erfüllt diese Aufgabe. Konstellation, Prozess und Interaktion sind im eklektischen Ansatz<sup>67</sup> vorliegender Untersuchung als die eigentlichen unabhängigen „Variablen“ beziehungsweise *antecedent conditions* für außenpolitisches Verhalten zu bezeichnen.<sup>68</sup>

63 Wilhelm, *Außenpolitik*, S. 352.

64 Siehe bspw. Posen/Ross, die in ihrer Analyse zwei von vier verschiedenen *grand strategies* ein Rational für eine Erweiterung attestieren, auch wenn alle Strategien der NATO eine andere Funktion beimessen. Barry R. Posen/Andrew L. Ross, „Competing Visions for U.S. Grand Strategy“, in: *International Security*, Vol. 21, Nr. 3, Winter 1997/1998, S. 5–53. Darüber hinaus haben in den 1990er Jahren auch Vertreter des klassischen Realismus für eine Erweiterung argumentiert, so dass sogar von drei „Erweiterungsstrategien“ gesprochen werden könnte. Siehe die Argumentation Senator Lugar in Kapitel IV.1.4.

65 Vgl. Archer, *International Organizations*, S. 55.

66 Siehe bspw. Gunther Hellmann/Reinhard Wolf, „Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO“, in: *Security Studies*, Vol. 3, Nr. 1, Herbst 1993, S. 3–43. Zudem könnte eine konstruktivistische Perspektive weitere Hypothesen beisteuern.

67 Zu einer aktuelleren Diskussion siehe bspw. American Political Science Association (Hg.), *Newsletter Qualitative & Multi-Method Research*, Vol. 8, Nr. 2, Herbst 2010; mit Blick auf die NATO siehe bspw. Alexander Siedschlag, *NATO Meets the Post-Strategic Condition. Political Vicissitudes and Theoretical Puzzles in the Alliance's First Wave of Adaptation, 1990–1997*, Münster 1998, S. 102/103; mit Blick auf die NATO-Erweiterung siehe bspw. Robert W. Rauchhaus, „Explaining NATO Enlargement“, in: Ders. (Hg.), *Explaining NATO Enlargement*, London 2001, S. 173–194, S. 191/192.

68 Die Terminologie der „Akteursspezifität“ (*actor specific*) von Alexander George beschreibt dieses Verständnis. Siehe Hudson/Vore, „Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow“, S. 210. Zur Zentralität von *antecedent conditions*, die als „Voraussetzung“ für ein bestimmtes Ereignis beschrieben werden können, siehe Stephen van Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca 1997, S. 20.

Der strategische Analyseansatz (Ziel-Mittel-Ansatz) hat den Anspruch, die Analyse frei von vorbestimmten, das heißt theoretisch bestimmten, Pfadabhängigkeiten durchzuführen. So wird die Gefahr umgangen, nur nach spezifischen kausalen Zusammenhängen zu suchen und damit das „Runde“ (den konkreten Fall) ins „Eckige“ (die generelle Theorie) zu drücken.<sup>69</sup> Schließlich sind in einer Fallstudie die zentralen Variablen – hier besser bezeichnet als Einflussfaktoren<sup>70</sup> – erst zu finden. Hierzu dient ebenfalls die Hinführung in Kapitel II. Die Erkenntnisse fließen in die Konkretisierung des theoretischen Analyserahmens, der das Erkenntnisinteresse kanalisiert, ein (siehe Kapitel III).

Die Frage nach der Ziel-Mittel-Relation und dem Vorliegen strategischen Handelns erlaubt, die Untersuchung verschiedener Erweiterungsrunden als eine *single case study*, als die Analyse eines einzigen Falls, zu beschreiben.<sup>71</sup> Die Arbeit stellt eine Längsschnittanalyse dar (US-amerikanische NATO-Politik 1989–2009), die durch die punktuelle Tiefe der Untersuchung Querschnittselemente enthält (einzelne Erweiterungsschritte). Somit hat die Analyse den Charakter einer *within-case analysis*, die nicht auf der Vorgabe bestimmter Variablen basieren muss.

Die Autoren eines Methodenstandardwerkes betonen, dass diese Vorgehensweise einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlichen Erkenntnis leisten kann.<sup>72</sup>

[...] ‘variable-oriented’ approaches; they attempt to establish the causal powers of a particular variable by comparing how it performs in different cases. In contrast, we stress within-case analysis. [...] This alternative approach focuses not on the analysis of variables across cases, but on the causal path in a single case.<sup>73</sup>

Die Autoren führen weiter aus, dass sich für diese Nachzeichnung eines Falles als Methode die Prozessanalyse anbietet:

[...] process-tracing methods for making causal inferences [...] constitute the basis for a different type of comparative method. The results of individual case studies, each of which employs within-case analysis, can be compared by drawing them together within a common theoretical framework [...]<sup>74</sup>

69 In diesem Sinne schließt sich die Analyse dem historischen Institutionalismus an, der „weder durch den Wunsch motiviert [ist,] ein Argument oder eine Methodologie auszudrücken, sondern dadurch, die in der realen politischen Welt auftretenden Probleme und Fragen zu beantworten.“ Georg Simonis/Helmut Elbers, *Studium und Arbeitstechniken der Politikwissenschaft*, 2. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 64.

70 Vgl. Jochen Gläser/Grit Laudel, *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, Wiesbaden 2004, S. 84.

71 Vgl. Robert K. Yin, *Case Study Research. Design and Methods*, 4. Aufl., Los Angeles 2009, S. 49.

72 Zum Nutzen dieser Theorien siehe American Political Science Association (Hg.), *Newsletter Comparative Politics*, Vol. 17, Nr. 2, Sommer 2006, S. 7–21.

73 Vgl. Bennett/George, *Case Studies and Theory Development*, S. 179.

74 Ebd.



Die Wahl des Ziel-Mittel-Ansatzes kann dem notwendigen „gemeinsamen theoretischen Rahmen“ der Prozessanalyse(n) entsprechen.

Das Ziel dieser Untersuchung ist, die Haltung der USA zur NATO-Erweiterung vor dem Hintergrund interner und externer Entwicklungen zu greifen. Der lange Betrachtungszeitraum von 1989 bis 2009 macht es notwendig, die Prozessanalyse zu „verkürzen“ – und im Sinne politikwissenschaftlicher Erkenntnisinteressen zu fokussieren. Dies geschieht durch die Formulierung konkreter Leitfragen mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand, die für jede Erweiterungsphase angewandt werden. Dieser Ansatz ist an die Methode des *structured and focused comparison* angelehnt.<sup>75</sup> Die weitere Konzeptionalisierung erfolgt unter Kapitel III.

Die Kombination der Methode der Prozessanalyse mit dem strukturierten, fokussierten Vergleich bildet somit einen stringenten Rahmen und wird folgend als *strategische Außenpolitikforschung* bezeichnet. Diese erlaubt, durch die Prozessanalyse Veränderungen des Kontextes zwischen den Querschnittelementen zu berücksichtigen. Durch den Vergleich wird jedoch ein klarer Fokus gesetzt. Die Leitfragen werden mit Blick auf die Strategieformulierung, -umsetzung und -anpassung formuliert. Die Methode gründet in der Ansicht, dass zeitgeschichtliche Entwicklung nicht losgelöst von Kontext und Pfadabhängigkeit betrachtet werden kann. Auch wird so die Möglichkeit eröffnet, die Strategiefrage zu überprüfen. Denn Strategieevaluation kann nur durch die Betrachtung eines längeren Zeitraums erfolgen.

Die erkenntnistheoretische Orientierung der Arbeit ist der Methode entsprechend zwischen historisch-analytisch und empirisch-analytisch anzusiedeln. Ersteres beschreibt die zeitgeschichtliche Betrachtung, die zu einem bestimmten Zustand geführt hat. Letzteres analysiert den Gegenstand anhand theoretischer Überlegungen beziehungsweise Raster.<sup>76</sup>

Der gewählte post-positivistische Ansatz stellt auf qualitative Methoden ab, er verfolgt bei der Datenanalyse einen grundsätzlich hermeneutischen Ansatz. Die Analyse ist konzentriert auf eine – wenn die geläufige Terminologie genutzt wird – abhängige Variable, sprich y-zentriert: Die Haltung der USA zur NATO-Erweiterung.<sup>77</sup> Entsprechend ist die Vorgehensweise, wie bei qualitativen Analysen üblich, induktiv.<sup>78</sup> Durch die angestrebte Strategieevaluation enthält die Analyse aber auch

---

75 Vgl. ebd., Kapitel 3.

76 Vgl. Simonis/Elbers, *Studium und Arbeitstechnik der Politikwissenschaft*, S. 105.

77 Vgl. Thomas Geschwend/Frank Schimmelpfennig, „Lehren für den Dialog zwischen Theorie und Daten“, in: Dies. (Hg.), *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen*, Frankfurt 2007, S. 323–335.

78 Vgl. Dreier, *Empirische Politikforschung*, S. 75.

ein deduktives Element. In Kapitel III.4. werden hierfür die Definitionen bereitgestellt.

Für die Induktion ist zunächst der Ist-Zustand für den Ausgangszeitpunkt der Analyse herzuleiten. Es bedarf damit der Bestimmung von Pfadabhängigkeit, sodann der methodengeleiteten empirischen Analyse, die von Untersuchungsfragen beziehungsweise Arbeitshypothesen geleitet wird.<sup>79</sup> Die Pfadabhängigkeiten werden im Hinführungskapitel beleuchtet und begründen die Konkretisierung des Analyserahmens für die empirische Untersuchung mit.

Zusammenfassend lässt sich die vorliegende Veröffentlichung als zeitgeschichtliche Politikanalyse beschreiben.<sup>80</sup> Die angewandte Methode ist darauf ausgerichtet, eine Politikanalyse durchzuführen, also mehrere Entscheidungen und Handlungen auf ihre „logische Kohärenz und empirische Konsistenz“<sup>81</sup> zu untersuchen. Außenpolitikforschung ist auf Politikformulierung und -implementierung gleichermaßen ausgerichtet.<sup>82</sup> Da staatliches Handeln aber niemals vollständig zu erfassen ist, bleibt diese *black box* nur in begrenztem Maße aufschlüsselbar. Deshalb stehen die artikuliert Politik und ihre beobachtbare Umsetzung sowie Anpassung im Zentrum dieser Untersuchung. Der Arbeitsaufbau spiegelt diesen Ansatz wider.

### I.2.3. Arbeitsaufbau

Die methodischen Vorgaben und der Untersuchungsrahmen beeinflussen in direkter Weise den Arbeitsaufbau, dieser ist integraler Bestandteil der Methode. Wie oben bereits dargelegt, bedarf es aufgrund der individuellen Charakteristika eines Staates und dessen Außenpolitik zunächst der Bestimmung von Pfadabhängigkeiten. Welche Antriebsfaktoren sind mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand relevant und beeinflussen die Gestaltung von Außenpolitik? Die Ergründung dieser Akteursspezifität erfolgt in Kapitel II.1. mit dem Titel „Dichotomien und Strategien“. Dabei ist neben historisch gewachsenen Faktoren insbesondere die Sichtweise der USA auf internationale Organisationen zu beleuchten, sodann der Blick auf die NATO und ihre Erweiterungsgeschichte zu verschärfen. In der Hin-

79 Für einen ähnlichen Ansatz siehe Alexander Siedschlag, „Einführung. Internationale Politik als skeptische Gegenwartswissenschaft und die Münchner Schule des Neorealismus“, in: Ders. (Hg.), *Realistische Perspektiven internationaler Politik*, Opladen 2001, S. 13–66. Auch die folgende Hinführung (Kapitel II) wird durch eine Arbeitshypothese angeleitet.

80 Diese Kategorisierung basiert aufgrund der gewählten theoretisch-methodischen Mesebene nicht auf einem Idealtyp. Van Evera beschreibt sieben Typen von Dissertationen, die aber oft in hybrider Form Anwendung finden (wie hier). Siehe van Evera, *Guide to Methods*, S. 89–95.

81 Vgl. Rudolf, „Außenpolitikevaluation“, S. 327. Zur „Überbrückung von Theorie und Praxis“ siehe Bennett/George, *Case Studies and Theory Development*, Kapitel 12.

82 Vgl. Neack, *The New Foreign Policy*, S. 9.

führung wird des Weiteren unter Kapitel II.2. die Präsidentschaft George H. W. Bushs betrachtet. Die Wiedervereinigung Deutschlands als auch die Herausforderungen und Krisen der Jahre 1991/1992 setzen den unmittelbaren Rahmen für die Debatte um die Neuausrichtung der US-Außenpolitik nach dem Zerfall der Sowjetunion. Die intensivere Betrachtung ist wichtig, um Vorzeichen einer möglichen Strategie sichtbar machen und die Voraussetzungen der Nachfolgeregierung herausarbeiten zu können. Ein Fazit schließt das Hinführungskapitel ab.

Nach der Hinführung ist der Analyserahmen zu spezifizieren und auf den Untersuchungsgegenstand weiter anzupassen. Dies bedeutet insbesondere die theoretische Konzeptionalisierung und Operationalisierung der Methode der strategischen Außenpolitikforschung. Dies erfolgt anlehnend an den Begriff der Strategie, der als Arbeitsinstrument für die Bewertung staatlichen Handelns mit Blick auf Außenpolitik und Institutionen definiert wird. Die Fragen des strukturierten und fokussierten Vergleichs werden auf dieser Grundlage formuliert und das Analyseraster erläutert. Hier werden auch die Datenquellen und ihre Auswertung weiter vorgestellt.

Die empirischen Kapitel des Hauptteils (Kapitel IV–VI) orientieren sich an den formulierten Leitfragen, die wiederum in Erweiterungsphasen eingebettet sind. Es werden außenpolitisches Konzept, Herausforderungen, Mittel, Führung und Fortschreibung beleuchtet sowie der strategische Charakter der US-Politik bewertet. Die Phasen sind mit den eigentlichen Erweiterungsschritten gleichzusetzen und werden dabei grundsätzlich den Amtszeiten der Präsidenten zugeordnet, um auch eine mögliche Anpassung der Erweiterungspolitik nach der Umsetzung (der jeweiligen NATO-Entscheidung) berücksichtigen zu können. Vor- und Nachentwicklungen im Bereich der Partnerschaften zählen ebenfalls zu den Erweiterungsphasen, sofern sie einen Bezug zur Erweiterungsfrage aufzeigen. In die Betrachtung fließt die NATO-Transformation ebenso ein wie die Beziehungen zu anderen Akteuren wie Russland und der EU.<sup>83</sup>

Unter Kapitel IV rückt somit zunächst die Präsidentschaft William J. Clintons und der Weg zur Partnerschaft für den Frieden in den Fokus. Die Partnerschaft für den Frieden kann als ein Zwischenschritt zur ersten Erweiterungsentscheidung im Jahr 1997 angesehen werden. Aus diesem Grund werden die Kapitel zu Clintons erster und zweiter Amtszeit im Inhaltsverzeichnis optisch verbunden. Die erste Phase schließt mit der Annahme der Erweiterungsstudie der NATO im Jahr 1995

---

83 Stephen van Evera stellt für Prozessanalysen heraus, dass diese zunächst eine Voranalyse zur Bestimmung des Hintergrundes und der Chronologie eines Falls beinhalten und erst danach zur vollen Anwendung kommen. So ist auch diese Gliederung entstanden. Van Evera, *Guide to Methods*, S. 54/55.

ab. Die Entwicklung der amerikanischen Unterstützung der Aufnahme neuer Mitglieder zum Jahre 1999 schließt sich an. Ein Fazit evaluiert jeweils die Haltung der USA in der Erweiterungspolitik.

Bei der Präsidentschaft George W. Bushs rückt zunächst unter Kapitel V die große Erweiterungsrunde in den Jahren 2002 bis 2004 in den Fokus, die zur Aufnahme sieben neuer Mitglieder führte. Wichtig aus einer strategischen und US-amerikanischen Sichtweise ist hier die Anpassung des Bündnisses an den *global war on terrorism*, welche sich auf die NATO-Erweiterung in direkter Weise auswirkte.

Aufgrund der Folgen des transatlantischen Zerwürfnisses in der Folge des Irakkriegs 2003 als auch der ambivalenten Beziehungen zu Russland wird der Zeitraum 2005 bis 2009 in einem gesonderten Kapitel behandelt. Die allianzinterne Auseinandersetzung über die Frage, ob Georgien und der Ukraine der Erweiterungspfad eröffnet werden sollte, ist hier ebenso wie die Aufnahme Albanien und Kroatiens im Fokus.

Der Wandel der NATO-Partnerschaften von einem primären Vorbereitungsmechanismus auf die Mitgliedschaft zu funktionalen Partnerschaften wird in einem Exkurskapitel behandelt (Kapitel VII). Partnerschaften haben einen immer wichtigeren Stellenwert eingenommen und drängen die Frage auf, inwiefern das Konzept der Mitgliedschaft noch belastbar ist. In den USA haben zudem Ideen zu flexiblen Koalitionen bis hin zu einer weltweiten Demokratieallianz, die einerseits eine Abkehr vom nordatlantischen Fokus, andererseits die Zentralität globaler, „westlicher“ Partner unterstreicht, seit jeher eine Rolle gespielt.

Die Fazits der Kapitel IV, V und VI dienen der Nachvollziehbarkeit und methodischen Stringenz mit Blick auf die Prozessanalyse und den strukturierten und fokussierten Vergleich. Zudem wird in ihnen die Evaluation der strategischen Politik vollzogen. Das Schlusskapitel greift die Frage auf, inwiefern die US-amerikanische NATO-Erweiterungspolitik über den gesamten Betrachtungszeitraum als strategisch klassifiziert werden kann, diskutiert den methodischen und theoretischen Mehrwert der angewandten Methode (strategische Außenpolitikforschung) und zieht die erste Legislaturperiode Präsident Barack H. Obamas für einen Ausblick heran.

## II. Hinführung

Die Hinführung dient der Herleitung des US-amerikanischen Verständnisses von internationalen Institutionen und beleuchtet das US-Verhalten innerhalb der NATO. Hierfür wird die Arbeitshypothese aufgestellt, dass die USA Gemeinschaftsinstitutionen, insbesondere die NATO, zumeist als „Instrument staatlicher Politik“ sehen.<sup>1</sup> Die Hypothese stützt sich auf die Wahl des Ziel-Mittel-Ansatzes (Institutionen müssen einem Zweck dienen) sowie den Strategieansatz (vorrangig realistisch).

Das Kapitel hat zwei Zielsetzungen. Es sollen, erstens, durch den geschichtlichen Rückblick Pfadabhängigkeiten identifiziert werden. Es sollen, zweitens, Merkmale von strategischem Verhalten sichtbar gemacht werden, um die Konkretisierung des Analyserahmens in Kapitel III nicht nur abstrakt vollziehen zu können. Das Kapitel befasst sich mit der traditionellen Haltung der USA gegenüber internationalen Organisationen und der US-Sicht bezüglich der Frage der Aufnahme von NATO-Mitgliedern im Zeitraum 1948 bis 1989. Danach rückt die Präsidentschaft George H. W. Bushs in den Mittelpunkt, um die Voraussetzungen für die Zeit nach der Umbruchphase der Jahre 1989 bis 1991/1992 herauszustellen.

### II.1. Dichotomien und Strategien

Im folgenden Kapitel werden der Rahmen sowie die Triebfedern US-amerikanischer Außenpolitik und der Begriff des Multilateralismus beschrieben. Dies ist für ein Verständnis von US-Politik in multilateralen Rahmen grundlegend. Unter Kapitel II.1.2. wird der Blick sodann auf die NATO-Erweiterungspolitik der Vereinigten Staaten während des Ost-West-Konflikts verengt, um Besonderheiten hervorzuheben und die Voraussetzungen für die Erweiterungspolitik nach dem Ost-West-Konflikt zu veranschaulichen.

---

1 Zu anderen Funktionen siehe Kapitel III.

### II.1.1. US-Außenpolitik und Gemeinschaftsorganisationen

[Europe] had been the cynosure of American grand strategy for half a century, even if it had not been the exclusive concern of strategy. In large measure, then, it was the security commitments made to allies in the North Atlantic community, as well as the relationships it has forged with important Western European states, that constituted the standard of America's post-1945 internationalism and provided the litmus test of the country's orientation towards that institution known as 'multilateralism'.<sup>2</sup>

Die USA engagierten sich ab dem Jahr 1945 nachhaltig und im eigenen Interesse in Europa. Wurde Kontinentaleuropa zuvor noch als die Antithese zur eigenen Demokratie wahrgenommen, rückte für die USA nun die multilaterale Kooperation ins Zentrum. Ambivalenz und Pragmatik zeichnen die amerikanische Europapolitik in beiden Phasen aus. Die maßgeblichen Pfadabhängigkeiten sind im Folgenden daher als Dichotomien und nicht als singuläre Konstanten zu beschreiben. Ein geschichtlicher Rückblick ist unerlässlich.<sup>3</sup>

Die Vereinigten Staaten von Amerika sind die älteste durchgängig bestehende Demokratie. Diese Besonderheit verbildlicht sich, wenn die Gründerzeit der Vereinigten Staaten als US-amerikanisches „Experiment“ beziehungsweise „Projekt“ bezeichnet wird. Vor der Staatsgründung im Jahr 1789 entfachte sich eine kontroverse Debatte über das „richtige“ politische System, welches die neue Nation organisieren sollte. Nicht die alten europäischen Staaten sollten als Vorbild dienen, sondern ein Gegenentwurf zu diesen „antiquiert-obrigkeitlichen“ Strukturen, der den Geist der Aufklärung widerspiegelt, wurde zum Ideal. Doch hatten die beiden politischen Lager, die Föderalisten und die Anti-Föderalisten, unterschiedliche Vorstellungen von der Ausgestaltung dieser neuen Nation. Die Anti-Föderalisten argumentierten gegen einen Staat mit zentraler Gewalt, da sie fürchteten, dass ein „Ersatzkönig“ durch die Oberschicht etabliert werden könnte. Die Föderalisten hingegen warnten vor einem funktionsunfähigen Staat, sprachen sich gegen starke Einzelstaaten aus und verwiesen hier auf die Defizite der Vorgängerverfassung, die *Articles of Confederation*. Ergebnis der Debatte ist bis heute ein föderaler Staat mit einem Präsidenten an der Spitze. Eine Kontrolle der Gewalten wird durch gezielte *checks and balances* gewährleistet. Diese Ausgestaltung der Ge-

---

2 David G. Haglund, „Trouble in Pax Atlantica? The United States, Europe, and the Future of Multilateralism“, in: Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno (Hg.), *US Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*, Oxford 2003, S. 215–238, S. 215.

3 Teile dieses Kapitels basieren auf: Hecht/Varwick, „Die Amerikanische Außenpolitik und Internationale Organisationen“.

waltenteilung erlaubt weder der Exekutive noch der Legislative, allein handlungsfähig zu sein.<sup>4</sup>

Diese Konstellation hat Auswirkungen auf die Formulierung von Außenpolitik. So hat der Kongress bestimmenden Einfluss auf „money, war, treaty, law“.<sup>5</sup> Mit Blick auf internationale Organisationen sind die wichtigsten Schranken die *advise-and-consent*-Kompetenz des Senats und die Budgetkontrolle des Kongresses.<sup>6</sup> Ersteres beschreibt die notwendige Zustimmung von zwei Dritteln der Senatoren (67 Stimmen) zu völkerrechtlichen Verträgen und zugleich die vorgesehene Mitwirkung an der Gestaltung solcher Verträge. Da die NATO-Erweiterungen jeweils neue völkerrechtliche Verträge darstellen, ist dieser Analyseinheit besonderes Augenmerk zu widmen. Der Fokus liegt hierbei auf das für auswärtige Angelegenheiten zuständige Komitee des Senats, das *Committee on Foreign Relations*. Hier wurden Anhörungen zur NATO und deren Erweiterung durchgeführt. Zudem obliegt dem Ausschuss bei Resolutionen für Neuaufnahmen die Federführung. Die zentrale Rolle dieses Ausschusses spiegelt sich auch darin wider, dass er einer der ersten Ausschüsse überhaupt war und beauftragt wurde, die Regierung in auswärtigen Angelegenheiten zu überwachen.<sup>7</sup> Das zweite Instrument, die Budgetkontrolle, erlaubt es dem Kongress, Zahlungen an internationale Organisationen zu kontrollieren.

Trotz dieser Kontrollmechanismen gewährt die Stellung des Präsidenten dem Amtsinhaber „große Gestaltungsmöglichkeiten in der Außenpolitik“.<sup>8</sup> Auch wenn der Präsident aufgrund mangelnder „Fraktionsdisziplin“ auf immer neue Koalitionen im Kongress bauen muss, ist er doch der höchste Diplomat und Befehlshaber der Streitkräfte. Für die Formulierung von Außenpolitik ist damit der Blick sowohl auf den Präsidenten als auch auf den Kongress, insbesondere den Senat, zu richten.

Neben dieser strukturellen Manifestation sind auch in psychologischer Hinsicht Eigenschaften aus der Gründerzeit erhalten geblieben, die weiterhin ihren Einfluss geltend machen. Die Abkehr der US-amerikanischen Siedler von Europa führte zur Entstehung eines politischen Isolationismus und des US-amerikanischen Exzeptionalismus. Der politische Isolationismus prägte über ein Jahrhundert die

---

4 Siehe hierzu bspw. Jürgen Heideking, *Geschichte der USA*, 3. Aufl., Tübingen 2003, Kapitel II.1.–II.4., S. 29–76.

5 Vgl. Constitution of the United States, abgedruckt in: John Grafton (Hg.), *The Declaration of Independence and Other Great Documents of American History, 1775–1865*, Mineola 2000, S. 10–34. Art. 1, Sec. 8 (*money, war, law*), Art. 2, Sec. 2 (*treaty; advise and consent*).

6 Zum politischen System der USA siehe bspw. Theodore J. Lowi/Benjamin Ginsberg, *American Government. Freedom and Power*, 7. Aufl., New York 2002.

7 Vgl. United States Senate Foreign Relations Committee, *History of the Committee*, <http://www.foreign.senate.gov/about/history/>. Der Ausschuss wurde im Jahr 1816 gegründet.

8 Hacke, *Zur Weltmacht verdammt*, S. 23.

Außenpolitik der Vereinigten Staaten. Frühe Präsidenten warnten vor „verstrickenden Bündnissen“ (George Washington) und betonten, „Frieden, Handel und ehrliche Freundschaft mit allen Nationen, formale Allianzen mit keinen“ (Thomas Jefferson). Dies bedeutete sowohl, dass die USA nicht international intervenieren wollten als auch dass Europa nicht in US-amerikanische Einflusssphären dringen sollte (James Monroe/John Q. Adams).<sup>9</sup> Isolationismus war jedoch nicht nur realpolitisch zu verstehen, sondern gründete in der tiefen Überzeugung, dass das amerikanische Projekt einem höheren Ziel folgt. Die neue Nation sollte ein leuchtendes Vorbild für die Welt sein. Der Begriff des US-amerikanischen Exzeptionalismus, der sich für dieses Eigenverständnis etabliert hat, zeichnet sich insbesondere durch einen liberalen Charakter (Glaube an Demokratie, Freihandel, Menschenrechte und Fortschritt) aus. Diese „internen“ Faktoren sind auch heute noch relevant. So helfen sie zum Beispiel zu erklären, warum internationales Recht gegenüber nationalem nicht als vorrangig angesehen wird.<sup>10</sup> Realismus und Liberalismus stehen in einem stetig präsenten Spannungsverhältnis in der US-Außenpolitik, das auch die Formulierung und Umsetzung von Strategien beeinflusst. Dies führt in der Folge oftmals zu Pragmatik bei der Mittelauswahl (siehe nächste Kapitel).

Neben den internen Triebfedern des Verhältnisses von US-amerikanischer Außenpolitik und internationalen Organisationen steht als zweiter Bedingungsfaktor der internationale Kontext. Während sich die USA in der Zeit des Isolationismus von innen festigen konnten, wurden mit zunehmender (ökonomischer) Stärke und der Schließung der Frontier in den frühen 1890er Jahren Schritte über die Grenzen der USA hinaus gewagt,<sup>11</sup> zunächst verstärkt wirtschaftlich, ab Beginn des 20. Jahrhunderts aber auch politisch.

Die innenpolitischen Gegebenheiten verhinderten aber ein anhaltendes (politisches) internationales Engagement und der von Präsident Woodrow Wilson nach Beendigung des Ersten Weltkrieges angeregte Völkerbund musste ohne US-amerikanische Beteiligung umgesetzt werden. Zu stark waren die Isolationisten, zu groß wäre der Bruch mit politischen Traditionen und mit der zeitgemäßen Auffassung

9 Siehe bspw. Warren F. Kimball, „Alliances, Coalitions, and Ententes“, in: Alexander DeConde et al. (Hg.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Vol. 1, New York 2002, S. 13–27, insbesondere S. 16/17. Zur im Jahr 1823 proklamierten Monroe-Doktrin (Monroe/Adams) siehe bspw. Walter R. Mead, *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York 2002, S. 59, 199/200. Eine eigene Interventionsfähigkeit war auch nicht gegeben.

10 Zum Exzeptionalismus siehe bspw. Edward C. Luck, *Mixed Messages. American Politics and International Organization, 1919–1999*, Washington 1999; Ders., „American Exceptionalism and International Organization. Lessons from the 1990s“, in: Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno (Hg.), *US Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*, Oxford 2003, S. 25–48, S. 27–29.

11 Die geographische Insellage der USA erlaubte es, Geschehnisse jenseits der Grenzen/Ufer der Vereinigten Staaten zu vernachlässigen. Dies förderte zugleich die Idee des Exzeptionalismus.



der passiven Ausrichtung des Exzeptionalismus gewesen. Die Spannung von liberalen Werten und realistischen Interessen wurde erst mit dem Zweiten Weltkrieg auf einen anhaltenden US-amerikanischen Internationalismus übertragen.<sup>12</sup>

Als die Vereinigten Staaten erneut in einen Weltkrieg eingriffen, siegte die Einsicht, dass in einer zunehmend technologisierten und auf die Großmacht USA schauenden Welt multilaterale Mechanismen auch im eigenen Interesse waren; Isolationismus war keine effektive Strategie mehr. Die verpasste Chance, als Garantiemacht den Völkerbund abzusichern, wurde als Lehre wahrgenommen, und es erfolgte die Hinwendung zu einem multilateralen Engagement, auch durch die Gründung internationaler Organisationen.

Dieser „move to institutions“<sup>13</sup> gab dem Multilateralismus feste und anhaltende Strukturen, welche sich von reinen Zweckbündnissen unterschieden. Der Kontrast zu zeitlich begrenzten Zusammenschlüssen, die aus US-Sicht dem eigenen Anspruch entgegenstanden, war deutlich und notwendig. Realpolitik musste liberal begründet werden und hatte einem höheren Zweck zu dienen. Durch die Erkenntnis, nachhaltigere Strukturen schaffen zu müssen, zog eine „qualitative Rationalität“ in die Kalküle der USA ein. Qualitative Rationalität bedeutet, dass durch die neue Form des Multilateralismus Ziele langfristiger definiert werden. Qualitative Rationalität heißt jedoch zugleich, dass internationale Organisationen weiterhin einen Zweck erfüllen müssen und ihre Instrumentalität nicht verlieren dürfen. Der vormals sensible Zeitfaktor wird in dieser Dichotomie von einzelstaatlicher Souveränität und multinationaler Zielsetzung durch formale Strukturen resistenter. Die Option, sich innerhalb dieser Dichotomie frei entscheiden zu können, war für die USA ein wichtiges Kriterium, die Entwicklung zu formellen multilateralen Organisationen zu unterstützen.<sup>14</sup> „Die Hegemonie stellt[ den Vereinigten Staaten] das Privileg des instrumentellen Multilateralismus bereit“.<sup>15</sup> Die Dichotomie von Isolationismus und Internationalismus wurde von der Spannung zwischen Unilateralismus und Multilateralismus abgelöst.<sup>16</sup>

12 Hacke identifiziert drei Spannungen: Idealismus/Realismus, Antikolonialismus/Antikommunismus, Isolationismus/Internationalismus. Hacke, *Zur Weltmacht verdammt*, S. 49–57.

13 David Kennedy, „The Move to Institutions“, in: *Cardozo Law Review*, Vol. 8, April 1987, S. 841–988.

14 Zu dieser Entwicklung vgl. John G. Ruggie, „The Anatomy of an Institution“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 3, Sommer 1992, S. 561–598.

15 Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno, „Conclusion: Instrumental Multilateralism in US Foreign Policy“, in: Dies. (Hg.), *US Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*, Oxford 2003, S. 265–272, S. 266 (Übersetzung durch Autor).

16 Ähnlich beschrieben bei Stewart M. Patrick, „Multilateralism and Its Discontents. The Causes and Consequences of U.S. Ambivalence“, in: Stewart M. Patrick/Shepard Forman (Hg.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Boulder 2002, S. 1–44, S. 8/9.

Die aktive Führung der Vereinigten Staaten bei der Erschaffung einer institutionalisierten Nachkriegsordnung erfolgte somit aufgrund der Möglichkeit, die internationale Ordnung nachhaltig im eigenen Interesse zu gestalten, und der Überzeugung, dass dies auch notwendig sei. Interessen und Werte konvergierten und begünstigten den formalen Multilateralismus. Internationale Organisationen waren in dieser Hinsicht also Mittel zum Zweck – und potentiell Quell eigener Stärke. Dabei büßte die Idee der „freien Hand“ nichts an Attraktivität ein: „[T]he binding character of these multilateral agreements is still qualified: escape clauses, weighted voting, opt-out agreements, and veto rights are all part of the major post-1945 multilateral agreements“.<sup>17</sup>

Von 1945 an wirkten neben dieser veränderten Sichtweise auch institutionelle Rahmenbedingungen innerhalb der USA anders. Das vorläufige Ende der intensiven Debatte um das internationale Engagement führte zu einer Abschwächung der *checks and balances* mit Blick auf die Außenpolitik. Zudem bedingte die Kumulation von Internationalismus, Exzeptionalismus und aufkommendem Ost-West-Konflikt einen Fokus auf Europa, der diametral entgegengesetzt war zu vorherigen transatlantischen Beziehungen. Europa musste nun sicherheitspolitischer Freund sein, um das strategische Konzept der Eindämmung zu unterfüttern. Es kristallisierte sich ein überparteilicher Konsens heraus, dass politische Differenzen in Fragen der Außenpolitik zu vermeiden waren: „politics stop at the water’s edge“.<sup>18</sup> Dies bedeutete bei der Gestaltung von Außenpolitik einen Machtgewinn des Präsidenten und damit mehr Kontinuität. Die Notwendigkeit, sich international positionieren zu müssen, wurde mit der Schaffung eines Verwaltungsapparates durch das Nationale Sicherheitsgesetz von 1947 unterstrichen. Präsidiale Doktrinen wurden zur Maßgabe in der Gestaltung von Außenpolitik. Hierdurch wurde strategisches Handeln institutionell begünstigt.

Trotzdem charakterisierte Pragmatik die Schritte der USA in der Erschaffung der Nachkriegsordnung. Vorrangig waren immer die nationale Souveränität und auch in einer euroatlantischen Gemeinschaft die Position des *first among equals*. Der Zusammenhang von Pragmatik und der langfristigen Ausrichtung von Interessen wird nun anhand der Gründung der NATO und der Frage der institutionellen Mitgliedschaft konkreter aufgezeigt.

---

17 G. John Ikenberry, „Is American Multilateralism in Decline?“, in: *Perspectives on Politics*, Vol. 1, Nr. 3, 2003, S. 533–550, S. 535.

18 Senator Sam Rayburn zitiert in Stephan Bierling, *Geschichte der amerikanischen Außenpolitik. Von 1917 bis zur Gegenwart*, 2. Aufl., München 2004, S. 47. Dies galt zumindest bis Ende der 1960er Jahre. Nach den Erfahrungen des Vietnamkrieges wurde im Jahr 1973 der *War Powers Act* ausgerufen, der die legislative Kontrolle über die Exekutive bei Kriegseinsätzen verstärkte.

## II.1.2. Die *Open Door Policy* der NATO während des Ost-West-Konflikts

In diesem Teilkapitel werden die Verhaltensmuster der USA gegenüber und innerhalb der NATO während des Ost-West-Konflikts nachgezeichnet. Das Kapitel hat zum Ziel, zentrale Herausforderungen bei der Strategieformulierung und -implementierung durch den formalen Multilateralismus, das heißt internationale Organisationen, herauszustellen. Die Erkenntnisse fließen in die Konzeptionalisierung in Kapitel III ein.

### II.1.2.1. Die Gründung der NATO

In diesem Kapitel wird auf die Gründung der NATO mit einem Fokus auf die originäre Mitgliedschaft zum Nordatlantikvertrag (NAV, auch Washingtoner Vertrag) eingegangen, um zentrale Akteure, Konstellationen und US-Sichtweisen herauszustellen.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kam es zur „American Revolution of 1949“. <sup>19</sup> Hatten sich die USA noch während des Krieges durch die Selbstbezeichnung als *associate power* von verstrickenden Bündnissen zu distanzieren versucht, wurden durch die Vereinigten Staaten bereits während des Krieges Schritte initiiert, die im Jahr 1945 zur Gründung der Vereinten Nationen (VN) führten. 1949 wurde der endgültige Bruch mit dem Isolationismus durch den Beitritt zum Nordatlantikvertrag vollzogen. Diese „Bewegung zu formellen Institutionen“ war aber weder gleichzusetzen mit einer vollkommenen Abkehr von Pfadabhängigkeiten noch mit einer idealistischen Wende, die bindende Institutionen förderte. Die USA unter Präsident Franklin D. Roosevelt und Harry S. Truman waren vielmehr von der Notwendigkeit formeller multilateraler Arrangements vor dem Hintergrund realpolitischer Gegebenheiten überzeugt. Nicht zufällig bilden die fünf permanenten Vetomächte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (China, Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion/Russland, USA) ein Konzert großer Mächte innerhalb eines inklusiven Systems kollektiver Sicherheit ab. <sup>20</sup>

Auch wurden schnell die Realitäten des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses sichtbar. So war schon die Unterzeichnung der Atlantikcharta 1941 durch die Sowjetunion paradox, da sich die liberalen Werte der Charta nicht mit kommunistischen in Einklang bringen ließen. Diese Pragmatik basierte auf dem über-

---

19 Armin Rappaport zitiert in Lawrence S. Kaplan, *The Long Entanglement. NATO's First Fifty Years*, Westport 1999, S. 1.

20 Vgl. Sven B. Gareis/Johannes Varwick, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*, 4. aktualisierte Aufl., Opladen 2006, S. 22–24; Gaddis, *Strategies of Containment*, S. 10/11.

geordneten Ziel, den Faschismus in Europa besiegen zu wollen. Mit dem Wegfall des gemeinsamen strategischen Zieles zerfiel auch das Kriegsbündnis, Antagonismen wurden nun offen ausgetragen. Die gewichene Hoffnung eines liberalen Nachkriegseuropas wurde 1946 offiziell anerkannt, als US-Diplomat George F. Kennan in seinem „langen Telegramm“ aus Moskau das Bild einer expansiven Sowjetunion zeichnete und der britische Premierminister Winston Churchill in Fulton/Missouri vom Fall des Eisernen Vorhangs sprach.<sup>21</sup>

Um die freien marktwirtschaftlichen Demokratien in Europa zu unterstützen, engagierten sich die USA über den Marshallplan. Dem liberalen Selbstverständnis folgend war die wirtschaftliche Genesung Europas vorrangig. Ein sicherheitspolitisches, genauer gesagt militärisches Bündnis war zunächst nur für europäische Staaten wichtig. Die USA machten Schritte zu einer europäischen Integration<sup>22</sup> zur Voraussetzung für militärische Hilfen, welche von den Europäern gefordert wurden.<sup>23</sup>

Im März 1948 schlossen sich Großbritannien, Frankreich und die Benelux-Staaten zur Westunion (WU) zusammen.<sup>24</sup> Die WU war der sowjetischen Übermacht auf dem Kontinent ohne eine amerikanische Einbindung beziehungsweise Militärhilfe aber nicht gewachsen.<sup>25</sup> Der Beitritt der USA zu einem europäischen Bündnis war vor dem Hintergrund der erst jüngst genommenen internationalistischen Wende undenkbar. Gleichzeitig setzte sich jedoch in den USA die Einsicht durch, die wirtschaftliche Dimension mit einer militärischen verknüpfen zu müssen. Erste geheime Verhandlungen für ein Bündnis, die auch vor dem Hintergrund des Prager Coups und der Berlin Blockade 1948 zu sehen sind, fanden zwischen den USA, Kanada und Großbritannien dann ebenfalls bereits im März 1948 statt.<sup>26</sup>

Die Ausarbeitung des NAV, der den bestehenden sicherheitspolitischen Defiziten in Europa Abhilfe verschaffen sollte, spiegelte in deutlichster Weise die dominante Position der USA wider. Auch innenpolitische Notwendigkeiten geboten

21 Vgl. Junker, *Power and Mission*, S. 88.

22 Vgl. Stephen W. Hook/John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, 16. Aufl., Washington 2004, S. 58/59.

23 Vgl. Klaus Larres, „North Atlantic Treaty Organization“, in: Alexander DeConde et al. (Hg.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Vol. 2, New York 2002, S. 573–593, S. 576.

24 Die Westunion, auch Brüsseler Pakt genannt, erwähnte die Sowjetunion nicht. Die Verhinderung einer von Deutschland ausgehenden Gefahr wird hingegen ausbuchstabiert. Siehe *The Brussels Treaty (Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence)*, 17. März 1948, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17072.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17072.htm).

25 Vgl. Kaplan, *The Long Entanglement*, S. 3.

26 Vgl. Kaplan, *NATO Divided, NATO United*, S. 2.

dies.<sup>27</sup> Schließlich waren Kritiker eines zeitlich offenen und bindenden Engagements nach wie vor präsent. Erst mit der Unterstützung des Vorsitzenden des *Committee on Foreign Relations*, Senator Arthur H. Vandenberg, und der Anerkennung strategischer Notwendigkeit wurde der Weg zu einem nordatlantischen Bündnis konkreter.<sup>28</sup>

Die ambivalente US-Haltung hatte Auswirkungen auf die Form des Vertrags und die nur schrittweise Entwicklung vom NAV zur Nordatlantikvertragsorganisation.<sup>29</sup> Der Senat nahm seine Kontrollfunktion in der Außenpolitik deutlich wahr. Im Ergebnis wurde der häufig als Kern des Bündnisvertrags bezeichnete Artikel 5, die gegenseitige Beistandserklärung, in dem Sinne flexibel gehalten, dass jedes Land selbst über die Ausgestaltung dieses Beitrages entscheiden kann. Auch symbolische Unterstützung ist denkbar. Zudem wurde ein Austritt aus dem Vertrag nach 20 Jahren ermöglicht.<sup>30</sup>

In kaum einem anderen Punkt wurde die Dominanz der USA gegenüber den Europäern stärker sichtbar als in der Frage, welche Staaten als Gründungsmitglieder den NAV tragen sollten. Der kleine Kreis von Staaten der WU und Nordamerikas war aus US-amerikanischer Sicht nicht hinreichend. Sollten die USA Mitglied eines sicherheitspolitischen Vertrags werden, dann nur wenn strategische Notwendigkeiten berücksichtigt würden. Die strikte Haltung der USA war: „If the [stepping stone] countries were not brought into the alliance as full members by the end of 1948 it was for the lack of trying.“<sup>31</sup> *Stepping stone countries* waren die Ländern, die mit ihren Territorien transatlantische Transportrouten sicherstellen würden: Dänemark durch Grönland, Island, Norwegen durch Spitzbergen und Portugal durch die Azoren.

Die WU-Staaten taten sich mit dieser US-amerikanischen Forderung schwer, da sie fürchteten, die Ausdehnung der Mitgliedschaft verringere individuelle Militär-

---

27 Es ist erwähnenswert, dass der „Vater“ der Strategie der Eindämmung, George F. Kennan, eine militärische Konfrontation mit der Sowjetunion vermieden sehen wollte. Insofern widersprach er der Gründung eines militärischen Bündnisses. Vgl. John L. Gaddis, *George F. Kennan. An American Life*, New York 2011, S. 332–334.

28 Die Abfassung von drei *National Security Council Memoranda* im Jahre 1948 spiegelt die Anerkennung strategischer Notwendigkeit wider: NSC 9, NSC 9/2, NSC 9/3. Vgl. Kaplan, *The Long Entanglement*, S. 10–13.

29 Die Referenz auf den atlantischen Charakter war ebenfalls innenpolitischen Erwägungen geschuldet. So deutete der Begriff „Nordatlantik“ eine gewisse Distanz zu Europa an und ließ sich zugleich als Ausdehnung der Monroe-Doktrin (welche bereits seit 1823 die westliche Hemisphäre als ausschließliche US-Einflussphäre proklamierte) verstehen.

30 Mit einjähriger Kündigungsfrist, siehe Artikel 13. Der Vertrag ist abgedruckt im *NATO Handbuch*, Brüssel 2001, S. 603–606.

31 Vgl. Kaplan, *The Long Entanglement*, S. 15. Wichtig war, dass durch diese Länder (sowie Kanada) der atlantische Charakter der Allianz betont werden konnte. Dies implizierte eine stärkere Nähe zu den USA und sollte dem Isolationismus entgegenwirken. Vgl. ebd., S. 33.

helfen und verkompliziere eine gemeinsame Sicherheitspolitik. Der Aufnahme der vier weiteren Länder wurde aber nicht vehement entgegnet, wohl auch um das nordamerikanische Engagement nicht zu gefährden. Allerdings nutzte Frankreich das „nördliche Ungleichgewicht“, um für die Aufnahme Italiens als Gründungsmitglied der Allianz zu werben. Da dies auch geostrategisch sinnvoll erschien und so einem innenpolitischen Linksruck Italiens entgegengewirkt werden könnte, stimmten die USA zu. Zudem wurden Frankreichs Departments in Algerien unter den Nordatlantikvertrag gefasst. Italien wurde so zum zwölften und letzten Gründungsmitglied, welches bei der Unterzeichnung des Vertrags am 4. April 1949 in der US-amerikanischen Hauptstadt Washington anwesend war. Italien war zugleich das einzige Land, das nicht „vom Wasser des Nordatlantiks bespült“ wird.<sup>32</sup>

Die starre Haltung der USA bezüglich der Aufnahme „neuer“ Mitglieder ist somit als pragmatisch *und* strategisch zu bewerten.<sup>33</sup> Denn die Präambel und Artikel 2 des Washingtoner Vertrages begründen neben der militärisch-strategischen (zum Beispiel in Artikel 3) eine „weiche Dimension“. Liberale Werte und demokratische Institutionen werden als Grundlage für friedliche und freundschaftliche internationale Beziehungen definiert. Dies verhinderte aber nicht die Aufnahme Portugals und Italiens, die diese Grundlage zunächst nicht teilten. Die Dichotomie von Idealismus und Realismus zeigte sich also auch in der Mitgliedschaft zum Nordatlantikvertrag.<sup>34</sup> Pragmatik zeigte sich als ein Verbündeter von strategischen Erwägungen.

Das Vertragswerk wurde für die USA zum zentralen Mittel in der Umsetzung der Eindämmungsstrategie in Europa. Unter dem Eindruck des Korea-Krieges (1950–1953) wurden der Aufbau einer wirklichen Organisation und stärkeres militärisches Engagement forciert. Strategieentwicklung der USA und der NATO gin-

32 Endgültig trat der Vertrag am 24. August 1949 in Kraft. In den USA wurde er mit 82 zu 13 Stimmen im Senat angenommen. Das Zitat stammt aus einem Papier des *Policy Planning* Stabes, das von Kennan an Außenminister Robert A. Lovett und dessen Stellvertreter gerichtet war. Das Memorandum weist darauf hin, dass dieses Kriterium die Mitgliedschaft klar begrenzen würde. Department of State, *Foreign Relations of the United States* (hiernach: FRUS), 1948. *Western Europe*, Vol. 3, U.S. Government Printing Office, 1948, S. 283–289, insbesondere S. 286/287, <http://digital.lib.rary.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1948v03> (Übersetzung durch Autor).

33 Vgl. Kaplan, *The Long Entanglement*, S. 33. Schweden und Irland sollten nach US-Wunsch ebenfalls der NATO beitreten. Trotz US-amerikanischen Drucks trat Schweden mit Verweis auf die tief verwurzelte Tradition der politischen Neutralität des Landes jedoch nicht bei. Irland verknüpfte die Beitrittsfrage mit der Unabhängigkeit von Großbritannien und verblieb ebenfalls außerhalb der NATO. Vgl. ebd., S. 31–33. Es ist zudem erwähnenswert, dass die USA der weichen Dimension (Artikel 2) sehr skeptisch gegenüber standen. Kanada brachte diesen wirtschaftlichen/kulturellen Artikel ein. Vgl. Larres, „North Atlantic Treaty Organization“, S. 577.

34 Oder auch die Dichotomie zwischen *hard* und *soft power*, siehe bspw. Gerlinde Niehus, „Die Dichotomie von Hard und Soft Power. Zur Entwicklung des strategischen Denkens in der NATO“, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Nr. 3, 2010, S. 277–288.

gen Hand in Hand.<sup>35</sup> Für US-Erwägungen stellte Artikel 10 – der Erweiterungsartikel des NAV – ein enorm wichtiges Mittel bereit. Er erlaubte den Einflussbereich stetig auszuweiten, ohne den „defensiven Charakter“ (Artikel 1) der Allianz anfechtbar zu machen:

Die Parteien können durch einstimmige Entscheidung jeden anderen europäischen Staat, der in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrags 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. Die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika unterrichtet jede der Parteien von der Hinterlegung einer solchen Beitrittsurkunde.<sup>36</sup>

Auf der Grundlage des für NATO-Entscheidungen maßgeblichen Konsensprinzips wurden bis zum Ende des Ost-West-Konflikts mit Griechenland und der Türkei (1952), Deutschland (1955) und Spanien (1982) weitere Mitglieder in die Allianz aufgenommen. Die Aufnahmen, welche im Folgenden beleuchtet werden, erfolgten nicht ad hoc, sondern vor dem Hintergrund qualitativer Rationalität und der Strategie der Eindämmung. Wie unter Kapitel II.1.1. beschrieben, bedeutet qualitative Rationalität, dass in Gemeinschaftsinstitutionen nationalstaatliche Interessen langfristig definiert werden müssen, zumal die Umsetzung Interessen von Partnern zu berücksichtigen hat.

#### II.1.2.2. Erweiterung um Griechenland und die Türkei

Die Situation in Griechenland und der Türkei war bereits im Jahr 1946 in den Blick der USA geraten. Mit dem Rückzug Großbritanniens aus dem östlichen Mittelmeer konfrontiert, fühlten sich die USA gezwungen, wirtschaftliche, militärische, politische und verwaltungstechnische Unterstützung zu übernehmen.<sup>37</sup> Griechenland und die Türkei sollten sich zwischen den „alternativen Lebensweisen frei entscheiden können“. Dies führte zum *Greek-Turkish Aid Act* vom 22. Mai 1947, nachdem Präsident Truman am 12. März diese Sicht vor dem US-Kongress dargelegt hatte. Kern seiner Truman-Doktrin war:

---

35 Vgl. Geir Lundestad, *The United States and Europe since 1945. From „Empire“ by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford 2003, S. 11/12.

36 NATO, *Handbuch*, S. 605 (Artikel 10, Nordatlantikvertrag).

37 Siehe hierzu Dean Acheson, *Present at the Creation. My Years in the State Department*, New York 1987, S. 217–225.

The world is not static, and the status quo is not sacred. But we cannot allow changes in the status quo in violation of the Charter of the United Nations by such methods as coercion, or by such subterfuges as political infiltration. In helping free and independent nations to maintain their freedom, the United States will be giving effect to the principles of the Charter of the United Nations.<sup>38</sup>

Trotz der amerikanischen „Verpflichtungen“ und obwohl Griechenland und die Türkei Interesse bekundet hatten, wurden beide Länder nicht für die originäre Mitgliedschaft im Nordatlantikvertrag in Betracht gezogen. Im Jahr 1949 wurde Griechenland eher als Schauplatz des Ost-West-Konflikts, nicht als Partner angesehen, die Türkei hingegen als potentieller Partner, der aber nicht zentral im Kampf gegen die Sowjetunion war.<sup>39</sup> Diese Ansichten verschoben sich jedoch zusehends, sodass im Jahr 1950 beiden Ländern vor dem Hintergrund der neuen strategischen Ausrichtung der USA/NATO zunächst eine assoziierte Mitgliedschaft angeboten wurde.<sup>40</sup> Im Jahr 1951 kamen das US-Verteidigungs- und Außenministerium zu dem Schluss, dass der Beitritt zur NATO anderen Alternativen, zum Beispiel einem separaten *Mediterranean Treaty*, vorzuziehen war:<sup>41</sup> „The most practical means of assuring association of Greece and Turkey with Western defense is their admittance into NATO as full members.“<sup>42</sup> Diese Entscheidungen flossen auch in eine Institutionalisierung des Nordatlantikvertrags ein. Im Herbst 1951 wurden insofern nicht nur zwei neue Mitglieder eingeladen, sondern es wurde sichtbar das „O“ zum Nordatlantikvertrag hinzugefügt, unter anderem durch die Gründung des *Mediterranean Commands*.

38 Harry S. Truman, „Recommendation for Assistance to Greece and Turkey“, 12. März 1947, Washington, S. 4, [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/doctrine/large\\_documents/pdfs/5-9.pdf#zoom=100](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large_documents/pdfs/5-9.pdf#zoom=100).

39 Vgl. Marc Smith, *NATO Enlargement During the Cold War. Strategy and System in the Western Alliance*, Houndsmills 2000, S. 63.

40 Vgl. Smith, *NATO Enlargement*, S. 75–78. Zu den strategischen Papieren der NATO, DC 6/1 (1949–1951) und MC 14/1 (1951–1957), siehe Richard L. Kugler/Hans Binnendijk, *Toward a New Transatlantic Compact*, Washington 2008, S. 40–42. Zum Strategiewandel in den USA siehe Paul H. Nitze, „Grand Strategy Then and Now. NSC-68 and Its Lessons for the Future“, in: *Strategic Review*, Winter 1994, S. 12–19.

41 Vgl. FRUS, 1951. *European Security and the German Question* (in two parts), Vol. 3, Part 1, U.S. Government Printing Office, 1951, S. 511–515; Truman bestätigt die Sichtweise, siehe Editorial Note, S. 519. Bei einem Mittelmeer-Pakt wäre zudem auch die Frage der Rolle Spaniens aufgekommen (Kapitel II.1.2.4.), S. 570 (Arbeitspapier des Außenministeriums), <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1951v03p1>. Außerdem bewährte sich vor allem die Türkei während des Koreakrieges und gewährleistete zugleich die Kontrolle des Bosphorus. Beide Staaten konnten durch die Aufnahme stärker an den Westen gebunden werden. Interview, 18. September 2012 (a), Washington DC, 00:00:22–00:00:28; Pál Dunay, „NATO Enlargement. Close to the End?“, in: Graeme P. Herd/John Kriendler (Hg.), *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance Strategies, Security and Global Governance*, New York 2013, S. 50–66, S. 50.

42 FRUS 1951, 3, 1, S. 569. Ebenfalls dargelegt in NSC 103/1 (as amended), siehe FRUS, 1951. *The Near East and Africa*, Vol. 5, U.S. Government Printing Office, 1951, S. 485/486, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1951v05>.



Der entscheidende Grund für die Aufnahme der beiden Länder war die Führung der USA, die sehr bedacht, aber auch mit Nachdruck verfolgt wurde. Die USA hatten ein Empfinden der Dringlichkeit und ein Interesse am Ausbau des eigenen Engagements demonstrieren müssen, um höheren Druck auf NATO-Partner auszuüben.<sup>43</sup> Im Juli 1951 betonte Außenminister Dean Acheson: „On [the admission of Greece and Turkey to NATO], it will be neces[sary] to bring sufficient pressure on countries now not willing to support admission [...]“<sup>44</sup> Als Großbritannien für die Position gewonnen werden konnte, folgten die anderen Staaten der britischen Entscheidung.<sup>45</sup> Die Wahrscheinlichkeit, dass die Erweiterung eine Reaktion von der Sowjetunion hätte provozieren können, wurde als gering angesehen, schließlich sei „[f]ull membership merely [a] logical extension [of] this association.“<sup>46</sup> Zudem waren die Aufnahmen mit der Präambel und Artikel 2 des Washingtoner Vertrags vereinbar, da der politische Fortschritt (in der Türkei) als kontinuierlich, schnell und westlich orientiert bewertet wurde.<sup>47</sup>

Die Konsequenzen der Aufnahme der Türkei und Griechenlands waren widersprüchlich. Einerseits war auf Drängen der USA die Aufnahme erfolgt, die Ausgestaltung des neuen Kommandos für die Region aber nicht klar entschieden. Erst im Nachhinein sollte der *input* der Türkei gesucht werden. Auch wurde jegliche geographische Beschränkung auf Westeuropa aufgegeben. Andererseits wurde die Entwicklung zu einer Organisation vorangetrieben. Die USA waren zudem schon einen Schritt weiter und hatten die Augen auf eine Aufnahme Deutschlands gerichtet. Aus US-Sicht wurde die NATO erst langsam zu einem effektiven Mittel ihrer Strategie. Der Mangel praktikabler Alternativen beförderte das „organisatorische Engagement“ der Vereinigten Staaten. Besonders deutlich wurde die Führung der USA durch die Übernahme der US-Strategie in die NATO-Planung. Dies unterstrich den Nutzen, den die Vereinigten Staaten aus diesem formellen Multilateralismus ziehen konnten, und die Einordnung des Mittels in das US-Gesamtkonzept. Die Aufnahme Deutschlands war zentral für eine effektive Eindämmungsstrategie und rückt als nächstes in die Betrachtung.

---

43 Vgl. FRUS 1951, 3, 1, S. 569.

44 Ebd., S. 623. Norwegen und Dänemark hatten zunächst noch Vorbehalte (S. 575).

45 Vgl. Smith, *NATO Enlargement*, S. 81.

46 FRUS 1951, 3, 1, S. 572.

47 Vgl. ebd., S. 571. Interessant ist, dass die Türkei nicht zu Europa gezählt wurde. In der veränderten Fassung des Nordatlantikvertrags von 1952 heißt es in Artikel 6: „Im Sinne des Artikels 5 gilt als bewaffneter Angriff [...] auf das Gebiet eines dieser Staaten in Europa oder Nordamerika, [...] auf das Gebiet der Türkei oder [...]“. NATO, *Handbuch*, S. 604.

### II.1.2.3. Erweiterung um Deutschland

Im Gegensatz zur Frage der Aufnahme Griechenlands und der Türkei war das US-Außenministerium mit Blick auf eine deutsche Mitgliedschaft zu Beginn skeptisch, und nur das Verteidigungsministerium war überzeugt, dass dieser Schritt notwendig war. Doch auch hier vereinheitlichte sich die Sichtweise mit Ausbruch des Korea-Krieges schnell. Militärisch-strategische Notwendigkeiten geboten es, Deutschland konkret einzubinden, auch wenn dies noch nicht zwangsläufig eine Mitgliedschaft in der NATO bedeutete. Europäische Bedenken vor einem wiederbewaffneten Deutschland mussten schließlich berücksichtigt werden. Acheson begründete den Wechsel der Sichtweise des Außenministeriums im Jahr 1950 wie folgt: „If there was to be any defense at all, it had to be based on a forward strategy. Germany’s role must not be secondary, but primary – not only through military formations, but through emotional and political involvement.“<sup>48</sup> Außerdem war den USA daran gelegen, dass Europa mehr Verteidigungsverantwortung selbst übernimmt. Dies wurde auch im Senat gefordert.<sup>49</sup>

Die Wiederbewaffnung Deutschlands wurde hauptsächlich zwischen den USA und Frankreich ausgehandelt.<sup>50</sup> So wurde im Dezember 1950 beschlossen, dass sie nur unter einem amerikanischen *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) im Rahmen der NATO stattfinden sollte. Außerdem unterstrichen die USA ihr Engagement durch eine Truppenaufstockung in Europa. Gleichzeitig sollte eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) weitere, europäische Kontrolle über Deutschland gewährleisten, insbesondere falls sich die NATO auflösen sollte. Die EVG scheiterte 1954 jedoch an der Nicht-Ratifizierung durch Frankreich. Eine neu-organisierte WU, nun Westeuropäische Union (WEU), der Deutschland und Italien beitraten, garantierte schließlich den Konsens für die Aufnahme – des noch unbewaffneten – Deutschlands in die Allianz.<sup>51</sup>

48 Acheson, *Present at the Creation*, S. 438.

49 Vgl. Gale A. Mattox, „The Ambivalent Power. The United States and European Security and Defense Policy“, in: Kjell Engelbrekt/Jan Hallenberg (Hg.), *The European Union and Strategy. An Emerging Actor*, London 2008, S. 73–93, S. 74.

50 Es ist zu erwähnen, dass in Deutschland eine intensive öffentliche Debatte über die Wiederbewaffnung und den Beitritt zur NATO stattfand. Die sogenannten Pariser Verträge wurden gegen die SPD-Opposition verabschiedet. Vgl. Wilfried von Bredow, *Militär und Demokratie in Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden 2008, S. 87–91; Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, aktualisierte Neuauflage, Frankfurt 2003, S. 75–78.

51 Vgl. Derek W. Urwin, *A Political History of Western Europe since 1945*, 5. Aufl., London 1997, S. 93–96. Der Vorteil der WEU war, dass keine supranationalen Strukturen wie bei der EVG vorgesehen waren. So konnte Großbritannien seine Vorbehalte überwinden. Da die WEU keine eigenständigen Institutionen bekommen sollte, war die Stationierung weiterer britischer Truppen in Westdeutschland zur Beruhigung der deutsch-französischen Beziehungen als Ausgleich zu verstehen. Ebd., S. 95.

Die Vereinigten Staaten hatten während der Diskussion um die EVG versucht, Zurückhaltung zu üben. Behelfsmäßig wurde deshalb zunächst am 1. April 1952 die Sicherheitserklärung für Deutschland erneuert, „which should tide [the U.S.] over until Germany could be formally linked to the North Atlantic Treaty.“<sup>52</sup> Den USA war bewusst, dass aus strategischen und logistischen Gründen eine effektive Verteidigung gegenüber der Sowjetunion nur durch eine enge wirtschaftliche und politische Kollaboration zwischen Frankreich und Deutschland gewährleistet werden konnte. Auch deshalb wurde die EVG mit Nachdruck unterstützt.<sup>53</sup> Laut der Analyse eines Mitarbeiters des *Policy Planning Staff* war dies ein Grund für das Scheitern der EVG:

[The] EDC failed [...] because in the showdown it represented to many Europeans, particularly [the] French, a US project to force *premature* federation along *military* lines involving a high risk of ultimate *German* predominance in a European union, and with a too apparent concern for realization of EDC as a device for mobilizing German armed forces.<sup>54</sup>

Die USA mussten einsehen, dass sie bei der Frage der europäischen Einigung nur eine untergeordnete Rolle spielten und ihr Einfluss begrenzt war. Zudem stand mit der Aufnahme Deutschlands nun stärker die kollektive Sicherheit im Zentrum der NATO. Dies räumte der Frage des Zusammenhalts einen höheren Stellenwert ein. Insofern war ein Ansatz gefordert, der Führung, nicht Dominanz, der USA widerspiegelte:

In general, we require a more pragmatic and flexible approach, less dogmatic reliance on any particular concept or project, a less overtly aggressive sort of leadership in relation to our NATO allies, yet with persisting firmness in pursuing really vital objectives, more patience and self-restraint. Inasmuch as the problem is immediately European we should defer to, and encourage European leadership in the inception and implementation of specific plans. We should seek to influence the evolution of the European planning and action only in so far as this is essential to harmonize it with the inexorable, minimal purposes of a global strategy in which we are, by necessity, the prime leader.<sup>55</sup>

Für die Umsetzung nationaler Ziele wurden durch den formalen Multilateralismus Hürden gelegt. Dies unterstreicht die Notwendigkeit qualitativer Rationalität. Im

---

52 Acheson, *Present at the Creation*, S. 587.

53 Siehe NSC 160/1 in FRUS, 1952–1954. *Germany and Austria* (in two parts), Vol. 7, Part 1, U.S. Government Printing Office, 1952–1954, S. 513, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS195254v07p1>.

54 FRUS, 1952–1954. *Western European Security* (in two parts), Vol. 5, Part 2, U.S. Government Printing Office, 1952–1954, S. 1170 (Hervorhebung im Original), <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS195254v05p2>.

55 Ebd., S. 1173/1174.

nächsten Kapitel wird auf die Aufnahme Spaniens eingegangen. Die zunächst bilaterale Anbindung an die USA entsprach der oben zitierten Forderung nach einer „pragmatischeren und flexibleren Herangehensweise“.

#### II.1.2.4. Erweiterung um Spanien

Genauso wie Deutschland wäre auch Spanien für die USA aus militärisch-strategischen Gründen frühzeitig ein Kandidat für die Mitgliedschaft gewesen. Die Aufnahme eines faschistischen Regimes, das bis 1955 von den VN ausgeschlossen war, verbot sich jedoch, es wäre dem liberalen Gedanken des NAV diametral entgegengesetzt gewesen.<sup>56</sup> Trotzdem wurde eine Aufnahme Spaniens auch schon in den Jahren 1950/1951 diskutiert<sup>57</sup> und die Integration in andere Institutionen/Programme unterstützt.<sup>58</sup> Die bilateralen Madrider Abkommen von 1953 sicherten de facto über die USA militärstrategische Angelpunkte für die NATO.<sup>59</sup> Dies führte unter einigen NATO-Bündnispartnern zu der Befürchtung, dass die Pyrenäen gegebenenfalls zur Verteidigungslinie der Vereinigten Staaten werden könnten und der Rest Europas somit zum Kriegsschauplatz. In den 1970er Jahren war Spanien durch die bilateralen Beziehungen zu den USA jedoch auch an die NATO enger herangewachsen:

First, the facilities that it [Spain] granted had become an integral part of NATO strategy and war planning. [...] Secondly, Spain's own navy and air force were themselves increasingly aligned with those of the Alliance in terms of procedure, structure and even language.<sup>60</sup>

Der konstitutionelle Wandel ermöglichte die Aufnahme Spaniens im Jahr 1982, auch wenn der Beitrittswunsch der Regierung von Leopoldo Calvo Sotelo in Spanien selbst nicht unumstritten war. Dies verdeutlichte sich daran, dass Spanien der

---

56 Spanien wurde im Gegensatz zur Sowjetunion selbst der Marshallplan (*European Recovery Program*) nicht angeboten. Der Sowjetunion wurde der Plan aber nur aus taktischen Gründen offeriert, um dem Vorwurf der Ausgrenzung vorzubeugen. Vgl. Hook/Spanier, *American Foreign Policy*, S. 58; Smith, *NATO Enlargement*, S. 129.

57 Siehe bspw. FRUS, 1950. *Western Europe*, Vol. 3, U.S. Government Printing Office, 1950, S. 1557–1560, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1950v03> und NSC 72/2 in FRUS, 1951. *Europe: Political and Economic Developments* (in two parts), Vol. 4, Part 1, U.S. Government Printing Office, 1951, S. 773–776, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1951v04p1>.

58 Vgl. FRUS, 1955–1957. *Western Europe and Canada*, Vol. 27, U.S. Government Printing Office, 1955–1957, S. 533–535, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS195557v27>.

59 Vgl. Smith, *NATO Enlargement*, S. 131/132.

60 Ebd., S. 135.

NATO-Militärstruktur zunächst nicht beitrug und ein Referendum im Jahr 1986 diese Entscheidung bekräftigte.<sup>61</sup>

Aus Sicht der USA wurde durch die Integration Spaniens der südliche Bogen der Allianz gestärkt. Dabei wurde zudem erhofft, dass neuer politischer Einfluss dem politischen Linksruck in Italien und Griechenland entgegenwirken konnte.<sup>62</sup> Außerdem spiegelte die Aufnahme die Vitalität der transatlantischen Partnerschaft in einer Zeit wider, in welcher der Atlantik einerseits durch die zunehmende europäische Integration breiter zu werden drohte, andererseits die Spannungen in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen zunahmen. Geopolitische Gründe spielten also ebenso eine Rolle wie geostrategische.

### II.1.2.5. Fazit

Die Auswahl der Gründungsmitglieder und die Erweiterung der NATO zur Zeit des Ost-West-Konflikts basierte auf verschiedenen Gründen. Strategische, normative und geopolitische Gründe vermischten sich, wobei strategische Erwägungen im Vordergrund standen beziehungsweise leitend wirkten. Dies deckt sich mit dem Spannungsverhältnis von Realismus und Idealismus in der amerikanischen Außenpolitik und der These des instrumentellen Multilateralismus, der intra-alliierte Beziehungen berücksichtigen muss und pragmatisches Handeln erfordert, wenn auch unter den Vorzeichen der qualitativen Rationalität. Die Arbeitshypothese, dass die Vereinigten Staaten Organisationen primär als „Instrument staatlicher Politik“ begreifen, kann als bestätigt gelten.

Instrumentelles Handeln bewegt sich im Spannungsfeld von kurzfristigen und langfristigen Erwägungen. Wie in der Konzeptionalisierung in Kapitel III zu zeigen sein wird, können Pragmatik und Strategie also eine weitere Dichotomie beschreiben. Strategie bedarf pragmatischer Entscheidungen, um auf Veränderungen der Umwelt reagieren zu können. Diese müssen den langfristigen Mittel-Ziel-Zusammenhang jedoch besonders stark berücksichtigen. Anderenfalls wird Pragmatik

---

61 Spanien trat zum 1. Januar 1999 der militärischen Kommandostruktur der NATO bei. Vgl. Ministerio de Defensa de España, North Atlantic Treaty Organization, <http://www.defensa.gob.es/en/politica/seguridad-defensa/contexto/europea-atlantica/OTAN>. Auch andere Länder waren nicht immer Teil des militärischen Arms der NATO. Griechenland trat 1974 aus dem Militärausschuss der NATO aufgrund von Streitigkeiten mit der Türkei um Zypern aus. 1980 wurde es wieder Vollmitglied. Vgl. Urwin, *A Political History of Western Europe*, S. 239. Frankreich verblieb von 1966 bis 1996 ebenfalls nur im politischen Arm der NATO. Vgl. Varwick, *Die NATO*, S. 55/56. Erst im Jahr 2009 integrierte sich Frankreich wieder in die gesamte Militärstruktur der NATO. Vgl. Michael Moran, „French Military Strategy and NATO Reintegration“, Council on Foreign Relations, 12. März 2009, <http://www.cfr.org/france/french-military-strategy-nato-reintegration/p16619>.

62 Vgl. Smith, *NATO Enlargement*, S. 138/139.

zum Gegenspieler von Strategie beziehungsweise zum Hindernis für das Erreichen des übergeordneten Zwecks. Die Mittel würden bei Vernachlässigung dieser Anforderung zu Lückenbüßern degradiert.

Bei allen Erweiterungsentscheidungen waren die USA die treibende Kraft. Wenn der Politikwissenschaftler G. John Ikenberry davon spricht, dass Demokratie beim Aufbau einer liberalen Nachkriegsordnung gleichzeitig Ziel und Mittel gewesen sei,<sup>63</sup> trifft dies zwar zu. Allerdings spielten bei der Aufnahme Portugals, Griechenlands und auch der Türkei sowie der Assoziation mit Spanien demokratische Erwägungen nur eine untergeordnete Rolle.<sup>64</sup> Der vor allem „realistische“ Zusammenhang zwischen US-Interessen, NATO-Strategie und Erweiterung zeigte sich.<sup>65</sup> Offensichtlich ist, dass die „Kriterien“ einer Mitgliedschaft flexibel gehalten wurden:<sup>66</sup> neben den Anforderungen an das politische System wurden auch geographische Einschränkungen relativ offen gehalten.

Erwähnenswert ist, dass keine Sanktionierungsmöglichkeiten festgeschrieben wurden, sollten beispielsweise Bündnispartner Konflikte nicht untereinander friedlich lösen können (Artikel 1, Washingtoner Vertrag). Auch wurde mit wachsender Mitgliedschaft das Konsensverfahren beibehalten, das (gemeinsames) strategisches Agieren potentiell verkomplizierte. Reziprozität ist in multilateralen Institutionen schwieriger zu verankern als in bilateralen Beziehungen.<sup>67</sup> Der Anwuchs der Mitgliedschaft trug daher das Potential in sich, Lastenteilung nicht immer fair zu gewährleisten, wie die Diskussion um die EVG zeigte. Das überragende US-amerikanische Ziel der Eindämmung machte die NATO(-Erweiterung) trotzdem zu *dem* Mittel der Europapolitik.

Der Wegfall des weltpolitischen Gegenspielers der USA (Sowjetunion) und der NATO (Warschauer Pakt) erforderte die Neudefinition des Ziel-Mittel-Komplexes. Welche Rolle dabei die Umbruchphase selbst spielte und welche Entschei-

---

63 Vgl. Ikenberry, *After Victory*, S. 164. So auch Robert W. Tucker/David C. Hendrickson, *The Imperial Temptation. The New World Order and America's Purpose*, New York 1992, S. 56 (Hervorhebung im Original): „The freedom of nations (self-determination) has been seen to be quite as important as the freedom *in* nations (democratic institutions). In the American view, the two have been viewed as mutually supportive, even symbiotic.“

64 Siehe auch Urwin, *A Political History of Western Europe*, S. 233/244.

65 „Those parts of NATO that were to be binding even on the US had to reflect rather exclusively American ideas. This was most clearly seen on the strategy side: when the Eisenhower administration adopted ‘massive retaliation’, NATO did the same; when the Kennedy administration then changed to ‘flexible response’, NATO, with some delay this time, did the same, although many Europeans were quite skeptical about this latter change.“ Lundestad, *The United States and Europe*, S. 11/12.

66 Siehe hierzu auch Committee on Eastern Europe and Russia in NATO, „Learning from Past Experience of Admitting New Members into NATO“, <http://www.fas.org/man/nato/ceern/lesson.htm>.

67 So auch Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, „Two Cheers for Multilateralism“, in: *Foreign Policy*, Nr. 60, Herbst 1985, S. 148–167, S. 160.

dungen bereits eine Richtung für die zukünftige US-Außenpolitik vorgaben, rückt als nächstes unter Kapitel II.2. in die Betrachtung.

## II.2. Die Neuausrichtung der US-NATO-Politik

Nachdem in den Zusammenhang von strategischer Politik und internationalen Organisationen anhand der NATO-Erweiterung während des Ost-West-Konflikts eingeführt wurde, wird nun auf die Umbruchphase der Jahre 1989 bis 1991/1992 eingegangen. Die Abkehr von der Strategie der Eindämmung machte eine Neuausrichtung der US-Außenpolitik mit Blick auf die NATO als auch eine Neuausrichtung der Organisation selbst notwendig. Wie bereits im Untersuchungsrahmen (Kapitel I.2.1.) dargelegt, hängen Funktion und Mitgliedschaft internationaler Organisationen eng zusammen. Aus diesem Grund wird die Wiedervereinigung Deutschlands nachgezeichnet und aufgezeigt, welche Funktion der NATO zuge-dacht und inwiefern zu diesem Zeitpunkt bereits eine Erweiterung der NATO erwogen wurde. Die Transformation der NATO ist deshalb zu berücksichtigen.

Die Aufnahme Spaniens im Jahr 1982 markierte die letzte Erweiterung der NATO während des Ost-West-Konflikts und erhöhte die Mitgliederzahl des Bündnisses auf 16. Nach offizieller NATO-Literatur war sie „[a] fresh sign of the enduring vitality“<sup>68</sup> der Organisation und folgte, wie die anderen Erweiterungen auch, strategischen Erwägungen.<sup>69</sup> Hatte die Aufnahme noch in einem eisigen Klima der US-sowjetischen Beziehungen stattgefunden, läutete das Verhältnis zwischen US-Präsident Ronald W. Reagan und dem 1985 ins Amt gekommenen, reformorientierten Generalsekretär des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion Michael S. Gorbatschow eine Phase relativer Entspannung ein. Reagans Vize-Präsident George H. W. Bush wurde im November 1988 ins Präsidentenamt gewählt und zielte auf eine stärker von „realistischen“ Interessen geleitete Außenpolitik.<sup>70</sup>

Für die neue US-Regierung stand die Wahrung des Einflusses in Europa im Mittelpunkt. Die US-amerikanische Führungsfähigkeit in der NATO war hierfür zen-

---

68 NATO Webseite, NATO Update 1982, <http://www.nato.int/docu/update/80-89/1982e.htm>.

69 Vgl. NATO Webseite, NATO Enlargement (Evolution of NATO's „open door policy“), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49212.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm).

70 Vgl. Mary E. Sarotte, 1989. *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, Princeton 2009, S. 22/23. „The Baker-Bush foreign policy team reflected the style, experience and values of the President. Its members were non-ideological, pragmatic, moderate conservative ‘inside the Beltway’ players [...] Like their President, these were people who could be justly accused of ‘lacking vision’ and of being reactive, although many found this to be a virtue following the turbulent Reagan years.“ Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, New York 1992, S. 24. Zu Reagans Außenpolitik siehe bspw. Hacke, *Zur Weltmacht verdammt*, S. 294/295, 302/302.

tral. Doch wie die *National Security Review 5* (NSR 5) beschrieb, forderten Ende der 1980er Jahre vor allem zwei Entwicklungen den Zusammenhalt des Nordatlantischen Bündnisses heraus: „internally [...] European integration plans centered on 1992; and externally [...] the political success of Gorbachev and the USSR in weakening the perception of European publics of a threat to their security.“<sup>71</sup> Es bedurfte daher einer aktiven US-Europapolitik, um diese Tendenzen im amerikanischen Sinne zu beeinflussen.

Die deutsche Wiedervereinigung und der Erhalt der „Vitalität“ der NATO waren die amerikanischen Ziele. Wie diese erreicht werden sollten, wird im Folgenden dargelegt. Die unmittelbaren Herausforderungen der Zeitenwende verhinderten oftmals, langfristige Zielsetzungen zu entwickeln und mit entsprechenden Mitteln zu unterfüttern. Die NATO war in dieser Zeit erst Ziel, dann Mittel für die US-Außenpolitik. Dies wird in den folgenden zwei Teilkapiteln dargestellt.

### II.2.1. Die Wiedervereinigung Deutschlands: Die NATO als Ziel

Als Präsident Bush im Januar 1989 ins Weiße Haus einzog, waren Reformbewegungen in Mittelosteuropa (MOE) in vollem Gang. Gorbatschow versuchte mit den Prinzipien der Perestroika und Glasnost, die Sowjetunion zu bewahren. Auf internationaler Ebene bewarb er vor diesem Hintergrund das Konstrukt eines „Gemeinsamen Europäischen Hauses“, das der Sowjetunion einen gleichberechtigten Platz unter den *europäischen* Nationen einräumen sollte. Um den Befürchtungen des NSR 5 schnellstmöglich entgegenzuwirken, präsentierte Bush bereits im März 1989 das Konzept des „Commonwealth freier Nationen“. Auch wenn das Commonwealth wenig konkret war, unterstrich es den liberalen Charakter des amerikanischen und westeuropäischen Unternehmens und betonte zugleich das Interesse an einem anhaltenden US-Engagement in Europa.<sup>72</sup> Wie dieses sichergestellt wurde, zeigt dieses Kapitel.

Bush war von der Notwendigkeit einer deutlichen außenpolitischen Positionierung der USA überzeugt und wollte die Kontrolle über die Entwicklungen in Eu-

71 George H. W. Bush, *National Security Review 5*, 15. Februar 1989, S. 2, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsr/nsr5.pdf>.

72 Vgl. Condoleezza Rice/Philip Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europas*, Berlin 1997, S. 58; Alexander von Plato, *Die Vereinigung Deutschlands. Ein weltpolitisches Machtspiel*, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 20/21; siehe bspw. auch George H. W. Bush, Remarks to the Citizens in Mainz, Federal Republic of Germany, 31. Mai 1989, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=476&year=&month=](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=476&year=&month=) : „There cannot be a common European home until all within it are free to move from room to room. And I'll take another message: The path of freedom leads to a larger home, a home where West meets East, a democratic home, the commonwealth of free nations.“



ropa zurückgewinnen. In der Rede vom 17. Mai 1989 an der A&M Universität in Austin/Texas betonte Bush, dass über das Konzept der Eindämmung hinausgegangen werden müsse. Es liege aber an der Sowjetunion, sich in die internationale Staatengemeinschaft zu integrieren. Hierfür müsse sie im Einklang mit der Charter der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) die Selbstbestimmung der Völker unterstützen. Zudem sei die Zusammenarbeit mit dem Westen bei regionalen Konflikten zu beweisen und ein nachhaltiges politisches System zu schaffen, das auf Pluralismus und dem Respekt von Menschenrechten basiere.<sup>73</sup> Bushs Rede spiegelte zwar die Idee der Kooperation wider, allerdings zu amerikanischen Bedingungen. Er gab damit intern den Anstoß, Initiativen für die Neuansrichtung der US-amerikanischen Europapolitik zu entwickeln.<sup>74</sup>

Die NATO war in Bushs Europapolitik zentral. Entspannung und Abkehr vom Konzept der Eindämmung war für ihn kein Grund, die zentrale Rolle der Allianz in Frage zu stellen oder gar ihre Notwendigkeit für diesen Wandel anzuzweifeln. „Für die Gründerväter war diese Hoffnung [eines auf westlichen Werten beruhenden, geeinten Europas] ein ferner Traum. Jetzt ist diese Hoffnung die neue Aufgabe der NATO.“<sup>75</sup> Auf dem NATO-Gipfel vom 29./30. Mai 1989 wurde deutlich, dass ihm der Zusammenhalt und die militärische Stärke der Allianz wichtig waren.<sup>76</sup>

Für Bush war die Wiedervereinigung Deutschlands der logische nächste Schritt, um dieser Hoffnung auch sichtbaren Ausdruck zu verleihen: „Berlin muss die nächste Station sein.“<sup>77</sup> Deutlich wurden somit die drei grundlegenden und mit einander verschränkten Ziele der USA Ende der 1980er Jahre:<sup>78</sup> Die (1) Wiedervereinigung Deutschlands in den Strukturen der (2) bestehen bleibenden NATO, die für die USA (3) weiterhin ihr Vehikel in Europa bleiben sollte. Eine damalige Beraterin im Nationalen Sicherheitsrat, Condoleezza Rice, umschrieb einige Jahre später, dass diese Zielsetzung nie als wirkliches Problem angesehen wurde. Der Historiker Alexander von Plato zieht aus einem Interview mit ihr den Schluss, dass es „außerhalb des US-Interesses [lag], sich die Wiedervereinigung oder die Einheit Europas ohne eine NATO-Erweiterung auf die frühere DDR auch nur vorzustellen.“<sup>79</sup>

---

73 Vgl. Steven Hurst, *The Foreign Policy of the Bush Administration. In Search of a New World Order*, London 1999, S. 26/27.

74 Vgl. Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 53.

75 Bush zitiert in ebd., S. 62.

76 Vgl. George H. W. Bush, The President's News Conference Following the North Atlantic Treaty Organization Summit Meeting in Brussels, 30. Mai 1989, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=17077>.

77 Bush zitiert in Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 62.

78 Sicherlich sind auch die Rüstungskontroll-/Abrüstungs-Verhandlungen zentral gewesen. Zu diesem Zeitpunkt waren aber die genannten Ziele vorrangig.

79 Von Plato, *Die Vereinigung Deutschlands*, S. 29.

Dabei bemerkte US-Außenminister James A. Baker im Juni 1989 noch skeptisch, die Einflussmöglichkeiten auf die europäischen Entwicklungen seien begrenzt:

I think it is fair to say that no one can really know the outcome of the changes taking place in Moscow and elsewhere in the Communist world. In the end, the success of reform is going to depend upon choices that are made in Moscow, in Beijing, and in East Berlin, rather than choices that are made in Washington, Brussels or Bonn.<sup>80</sup>

In Kontrast zu allen anderen Akteuren hatte die Bush-Regierung allerdings klare Ziele formuliert. So überrascht es nicht, dass sich die USA bereits im Oktober 1989 ausdrücklich hinter eine deutsche Wiedervereinigung stellten. Die Allianzpartner, insbesondere Frankreich und Großbritannien, waren brüskiert, da ihre immer noch präsenten Bedenken vor einem mächtigeren Deutschland übergangen wurden.<sup>81</sup> Hier zeichnete sich die eigentliche Herausforderung für die USA ab: Die formulierten Ziele konnten nicht unilateral durchgesetzt werden. Da die NATO im Zentrum der US-Europapolitik stand und als Mittel auch zukünftig eine wesentliche Rolle spielen sollte, mussten multilaterales Vorgehen und nationale Zielsetzung in Einklang gebracht werden.

Bush und Baker wichen von ihrer Linie trotzdem nicht ab. Sie bekräftigten jedoch, dass die USA bei einer Wiedervereinigung weiter eine „europäische Macht“ bleiben wollten. Sichtbarstes Zeichen hierfür sollte die anhaltende Präsenz von amerikanischen Streitkräften in Europa sein. Hierdurch trat Washington europäischen Sorgen vor einem zu starken Deutschland entgegen. Entsprechend präsentierte Bush am 4. Dezember 1989 den 16 Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedsländer die sogenannten „Vier Prinzipien“. Diese können als Reaktion auf den 10-Punkte-Plan Kohls zur Wiedervereinigung gewertet werden, der zwar die Überwindung der deutschen Teilung als Ziel bekräftigte, aber die NATO mit keinem Wort erwähnte.<sup>82</sup> Das zweite der vier Prinzipien Bushs betonte daher, dass „die Wiedervereinigung von dem unveränderten Bekenntnis Deutschlands zur NATO und einer mehr und mehr zusammenwachsenden Europäischen Gemeinschaft ausgehen [sollte.]“<sup>83</sup>

80 James A. Baker, Committee on Foreign Affairs (House of Representatives), „Challenges for NATO and Developments in East-West Relations“, 22. Juni 1989, Washington (Mikrofiche), S. 2.

81 Vgl. Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 144. Zur britischen und französischen Haltung siehe auch Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, S. 46–51.

82 Vgl. Helmut Kohl, Erklärung vor dem Deutschen Bundestag: Zehn-Punkte-Programm zur Deutschlandpolitik, 28. November 1989, <http://helmut-kohl.kas.de/index.php?msg=627>. In Deutschland war der NATO-Beitritt Gesamtdeutschlands umstritten. Vgl. Andreas Rödder, *Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung*, Bonn 2010, S. 201–203.

83 Bush zitiert in Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 195.

Etwas weiter holte wenige Tage später Baker aus. Er erläuterte, dass auch ein neues Europa sein Fundament in bewährten Strukturen haben müsse. Die NATO blieb damit zentral, ihre Aufgabe aber noch unbestimmt. Beziehungen zu den mitteleuropäischen Staaten (MOES) waren lediglich wirtschaftlich und politisch auszubauen.

[W]e must design and gradually put into place a new architecture for a new era. This new architecture must have a place for old foundations and structures that remain valuable – like NATO – while recognizing that they can also serve new collective purposes. The new architecture must continue the construction of institutions – like the E.C. – that can help draw together the West while also serving as an open door to the East. [...] NATO should also begin considering further initiatives the West might take [...] to build economic and political ties with the East, [...]<sup>84</sup>

Der Faktor Zeit kam bei den Planungen für ein neues Europa immer mehr ins Spiel. Die Ereignisse in MOE überschlugen sich. Die Sowjetunion stand unter enormem innenpolitischen Druck und konnte keine klaren Vorstellungen von einer neuen Sicherheitsarchitektur entwickeln, die über das abstrakte Konzept des Gemeinsamen Hauses, oder Variationen hiervon, hinausgingen.<sup>85</sup> In der Folge war sie gezwungen, mehr auf amerikanische Initiativen zu reagieren, während die USA ihre Ziele weiter mit Nachdruck verfolgen konnten.<sup>86</sup> Dies hieß aus US-Sicht insbesondere, dass Deutschland in der NATO wiedervereinigt würde.

Hierzu diente das im US-Außenministerium erdachte 2+4-Format, welches ein schnelles Vorgehen und das Erreichen der westlichen Ziele sicherstellen sollte. Nur die Besatzungsmächte (Frankreich, Großbritannien, UdSSR, USA) und die beiden deutschen Staaten handelten in diesem Forum die deutsche Wiedervereinigung aus. Hier wurde erneut die enorme Machtposition der USA deutlich. Dies zeigte sich sowohl gegenüber der Sowjetunion, die die KSZE für Verhandlungen nutzen wollte, als auch daran, dass die meisten NATO-Staaten vor der Entscheidung zu diesem exklusiven Format nicht konsultiert wurden.<sup>87</sup> Wichtig war es jedoch nicht

84 James A. Baker, „Upheaval in the East. Excerpts From Baker’s Speech on Berlin and U.S. Role in Europe’s Future“, in: *The New York Times*, 13. Dezember 1989, <http://www.nytimes.com/1989/12/13/world/upheaval-east-excerpts-baker-s-speech-berlin-us-role-europe-s-future.html?pagewanted=all&src=pm>.

85 Neutralität Deutschlands, die Mitgliedschaft in beiden Bündnissen, eine Konföderation waren andere Gedankenspiele. Die Machtposition der USA erforderte keine eigene Kreativität und machte langfristiges Denken nicht zwingend.

86 Siehe bspw. Sarotte, 1989, S. 7/8. Sarotte beschreibt die veränderte Zielsetzung der UdSSR. So wurde ein Modell bis Ende 1989 (*restoration model*) verfolgt, ein anderes ab 1990 (*heroic model*, das dem Gemeinsamen Europäischen Haus entsprach).

87 Vgl. Rödter, *Deutschland einig Vaterland*, S. 199/200. In der US-Regierung herrschte Uneinigkeit über Zielgerichtetheit des Forums. Insbesondere der NSC war skeptisch, zumal die Idee wenig diskutiert worden war. Die von der Sowjetunion favorisierte KSZE sollte jedoch nicht genutzt werden, da zu viele Akteure beteiligt gewesen wären. Vgl. Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 275.

nur, die Verbündeten im 2+4-Forum zu überzeugen und mit ihnen das Vorgehen zu koordinieren. Es mussten ebenso die anderen NATO-Staaten von den US-Zielen überzeugt werden. Schließlich waren die Entscheidungen von der NATO insgesamt abzusegnen.<sup>88</sup>

Da die USA eine Neuausrichtung der NATO erreichen wollten, um der Sowjetunion entgegenzukommen, war NATO-interne Diplomatie unausweichlich. Deswegen war sich auch Washington bewusst. Nach intensiven Konsultationen stellten sich die Mitgliedsstaaten der NATO schließlich am 3. Mai 1990 hinter die (amerikanische) Position: die deutsche Wiedervereinigung in den Strukturen der NATO. Die USA hatten das Momentum nutzen können und ihre Machtposition NATO-intern geschickt ausgespielt. Bush hatte dabei hervorgehoben, dass wenn die NATO „im neuen Europa keine politische Bedeutung mehr besitzt, [...] die Grundlage für eine langfristige US-Militärpräsenz zerstört werden“ würde.<sup>89</sup> Es ging also auch um die Notwendigkeit, „innenpolitische“ Gründe für ein anhaltendes amerikanisches Engagement in Europa zu schaffen, hieran hatten auch die Europäer ein großes Interesse.<sup>90</sup>

Als nächster Schritt stand folglich die Transformation der NATO auf der Agenda. Diese wurde umso dringlicher, nachdem Gorbatschow am 31. Mai 1990 in einem bilateralen Gespräch in Washington die Zustimmung zur freien Bündniswahl Deutschlands auf Grundlage des Prinzips der Selbstbestimmung der Völker (KSZE-Grundakte) gegeben hatte.<sup>91</sup> Damit lag nach langer Ungewissheit über die sowjetische Position nun das Erreichen der US-Ziele greifbar nah.<sup>92</sup>

Die Wiedervereinigung Deutschlands war aber ebenso Ziel wie der damit verbundene Erhalt der NATO. Insofern rückte erst jetzt die Debatte ins Zentrum, was für ein Mittel die NATO zukünftig darstellen sollte. Die Transformation des Mittels NATO wird als nächstes thematisiert. Schließlich würde amerikanische Füh-

---

88 Vgl. Robert D. Blackwill, „Deutsche Wiedervereinigung und amerikanische Diplomatie“, in: *Außenpolitik*, Heft 3, 1994, S. 211–225, S. 214/215.

89 Bush zitiert in Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 331.

90 Vgl. Mary E. Sarotte, „Perpetuating U.S. Preeminence. The 1990 Deals to ‘Bribe the Soviets Out’ and Move NATO In“, in: *International Security*, Vol. 35, Nr. 1, Sommer 2010, S. 110–137, S. 113. Die US-Kontrolle über Deutschland war auch ein Argument, das gegenüber der Sowjetunion angebracht wurde. Vgl. von Plato, *Die Vereinigung Deutschlands*, S. 258.

91 Vgl. Rödder, *Deutschland einig Vaterland*, S. 247–250.

92 In den Monaten zuvor waren bereits Wirtschaftshilfen an die Sowjetunion geflossen. Als im März 1990 die Sowjetunion in Litauen einmarschierte, wurde die weiter bestehende prekäre Lage deutlich. Der US-Senat verbot daraufhin, die Wirtschaftshilfen an Russland fortzusetzen. Innenpolitisch bewegten sich Gorbatschow und sein Außenminister Eduard Schewardnadse auf einem schmalen Grat. Bush bat Litauen deshalb um Zurückhaltung bei den eigenen Unabhängigkeitsbestrebungen bis nach der Wiedervereinigung Deutschlands. Die Transformation der NATO hatte vor diesem Hintergrund enorme Bedeutung. Vgl. bspw. Hurst, *The Foreign Policy of the Bush Administration*, S. 62/63, 160.

rung dem Gedanken der Instrumentalität der Organisation folgen, wie Kapitel II.1. gezeigt hat.

### II.2.2. *New World Order*: Die NATO als Mittel

Um der NATO in einer veränderten internationalen Sicherheitslandschaft einen Nutzen beizumessen, war eine umfassende Überprüfung der NATO-Strategie notwendig. Der Weg zur Neubestimmung des Mittels NATO wird in diesem Kapitel beleuchtet.

Aus Sicht der USA mussten für die Transformation der NATO drei wesentliche Bereiche thematisiert werden: 1) die Verlagerung der NATO von einer primär militärischen hin zu „ihrer ursprünglichen politischen Rolle“,<sup>93</sup> 2) die Abrüstung konventioneller und nuklearer Streitkräfte sowie 3) die Zukunft der KSZE.<sup>94</sup> Aus diesen Fokusbereichen wurden sieben Ziele für den NATO-Gipfel Mitte des Jahres 1990 in London abgeleitet, die weder durch Diskussionen in der US- noch der NATO-Bürokratie abgeschwächt werden sollten. Zum Erreichen des ersteren wurde eine Ministerien-übergreifende „Europäische Strategie-Lenkungsgruppe“ eingesetzt.<sup>95</sup> Zudem sollte die normalerweise bei Bündniserklärungen federführende NATO-Bürokratie ausgesetzt werden. Hier half es, mit Generalsekretär Manfred Wörner einen Verbündeten für dieses Vorhaben gefunden zu haben. Der amerikanische Entwurf der Gipfelerklärung wurde nur von den Staats- und Regierungschefs diskutiert. Wörner kommentierte diesen Prozess, der Kritik am amerikanischen Vorgehen hervorrief, mit den Worten: „It’s an old dilemma. Everybody wants U.S. leadership, but they do not want to admit it.“<sup>96</sup>

Alle der sieben amerikanischen Ziele finden sich in der Londoner Erklärung vom Juli 1990 wieder. Die USA waren erfolgreich in der Durchsetzung ihrer Ziele für den Gipfel.

---

93 Bush zitiert in von Plato, *Die Vereinigung Deutschlands*, S. 256.

94 Vgl. Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 418.

95 Vgl. ebd., S. 421. Blackwill hebt die ungewöhnlich reibungslose Zusammenarbeit zwischen Weißem Haus und Außenministerium hervor. Vgl. Blackwill, „Deutsche Wiedervereinigung“, S. 224.

96 The White House, Meeting with Secretary General Manfred Woerner of the North Atlantic Treaty Organization, Memorandum of Conversation, 5. Juli 1990, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/memcons\\_telcons/1990-07-05--Woerner.pdf](http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/memcons_telcons/1990-07-05--Woerner.pdf).

„Große Sieben“ <sup>97</sup>	Erklärung von London <sup>98</sup>
Einladung an die früheren Feinde, Verbindungsmissionen bei der NATO einzurichten	Rn. 7
Versprechen, bei den VKSE II Einschnitte in die konventionellen Streitkräfte der Teilnehmerstaaten von bis zu fünfzig Prozent anzustreben	Rn. 12
Umbau der konventionellen Streitkräfte der NATO mit dem Schwergewicht auf multinationalen Korps unter multinationalem Befehl	Rn. 14
Reduzierung des Atomwaffenarsenals und die Vernichtung der amerikanischen nuklearen Artilleriegranaten sowie Verkündung der neuen Nukleardoktrin des „letzten Rückgriffs“	Rn. 16
Bekanntgabe ehrgeiziger Ziele für die bevorstehenden SNF-Verhandlungen	Rn. 17
Zusage, dass die NATO eine neue Militärstrategie entwickeln werde, um sowohl die Doktrin der „Vorneverteidigung“ als auch die der „flexiblen Erwidern“ zu ersetzen	Rn. 20
Hinweis auf die KSZE-Institutionen, für deren Schaffung sich das Bündnis einsetzen werde, einschließlich eines Zentrums für Konfliktverhütung	Rn. 21/22

In Einklang mit der Botschaft von Turnberry, mit der die NATO im Juni 1990 der Sowjetunion zunächst rhetorisch die „Hand der Freundschaft und Kooperation“ reichte,<sup>99</sup> folgten damit konkrete Schritte für vertrauensbildende Maßnahmen. Insbesondere wurden die Staaten aus MOE eingeladen, diplomatische Kontaktbüros im NATO-Hauptquartier in Brüssel einzurichten. „This will make it possible for us to share with them our thinking and deliberations in this historic period of change.“<sup>100</sup> Die NATO verstand sich als „Gestalter des Wandels“. Bushs Terminologie eines *Europe whole and free* wurde in die Londoner Erklärung mit dem wichtigen Zusatz aufgenommen, dass die Sicherheit aller Nationen im neuen Europa miteinander verknüpft sei. Entsprechend sollten neue Partnerschaften aufgebaut werden.<sup>101</sup> Ein Wandel der Funktion war nun manifest.

Bush visierte die „ursprüngliche politische Aufgabe“ der NATO an. Allerdings basierte diese Idee auf der Annahme, dass die Absicherung von Frieden in Europa lediglich durch die Ausdehnung von politischer Kooperation erreicht werden konnte. Diese angestrebte politische Funktion sollte aber an Grenzen stoßen, wie

97 Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 428 (VKSE: Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa).

98 NATO, Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, 5./6. Juli 1990, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23693.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm).

99 Vgl. NATO, Message from Turnberry, 7./8. Juni 1990, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23697.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23697.htm).

100 Vgl. NATO, Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, Rn. 7.

101 Vgl. ebd., Rn. 1–4; „agent of change“ übersetzt als „Gestalter des Wandels“. Während die USA diesen Schritt als integral ansahen, war er innerhalb der Allianz doch nicht unumstritten. Insbesondere Frankreich befürwortete eine Stärkung der WEU. Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 10.

sich bereits Anfang der 1990er Jahre zeigte. Parallel zu den Bemühungen, die Londoner Ideen zu einer engeren Kooperation mit den ehemaligen Gegnern umzusetzen, rückten zwei grundverschiedene Konflikte ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Sowohl der Golfkrieg als auch der Bosnienkonflikt beeinflussten die amerikanische NATO-Politik, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Im Folgenden wird daher auf die Krisen am Persischen Golf und in Jugoslawien kurz eingegangen. Sie sollen auch Beispiel sein für die externen Einflussfaktoren von strategischem Handeln.

### II.2.2.1. Der Golfkrieg und die NATO

Der Einmarsch des Iraks in Kuwait am 2. August 1990 weitete den deutschen und europäischen Fokus Washingtons abrupt. Die deutsche Frage rutschte auf der Tagesordnung der NATO ab, sie wurde am 3. Oktober 1990 durch die Wiedervereinigung Deutschlands formal gelöst. Doch die Sowjetunion, von tiefgreifenden innenpolitischen Gräben und Umwälzungen zwar geprägt, existierte weiter, und auch der ehemalige Gegenspieler der NATO, der Warschauer Pakt, hatte zunächst Bestand. Dass einem neuen Zeitalter internationaler Kooperation nun die Tür geöffnet würde, blieb somit zwar zu hoffen, war aber keineswegs garantiert. Der Konflikt am Persischen Golf wurde daher in vielerlei Hinsicht zum Testfall. Für die USA zeigte sich insbesondere der Wert flexibler Koalitionen für ihren globalen Aktionsrahmen.

Im Gegensatz zu den klaren Vorstellungen zur deutschen Wiedervereinigung und der frühzeitigen Positionierung wurde die US-Regierung von den Entwicklungen im Nahen Osten nahezu überrascht. Der ehemals strategische Partner Irak wollte sich nach dem „Ende der Einflussphären“ zunehmend als regionale Macht etablieren. Trotz der ausartenden Rhetorik des irakischen Präsidenten Saddam Hussein versuchte Bush noch Ende Juli 1990 nicht nur zu beschwichtigen, sondern die Beziehungen der beiden Länder zu stärken.<sup>102</sup> „Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass die Regierung Bush enttäuscht und wütend über Saddam Husseins Überfall auf Kuwait war und unnachgiebig die Bestrafung des Diktators wünschte, auch um von eigenen Fehlern abzulenken.“<sup>103</sup>

Bush, der schnell die Gefährdung US-amerikanischer Interessen erkannte, ging ähnlich wie bei der deutschen Wiedervereinigung in Vorleistung, indem er erklärte, dass „diese Aggression“ nicht hingenommen würde.<sup>104</sup> Die Gefahren, die von

---

102 Vgl. Hacke, *Zur Weltmacht verdammt*, S. 472–474.

103 Ebd., S. 474.

104 Vgl. George H. W. Bush, Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit, 11. September 1990, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=2217&year=1990&month=9](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9).

einem nach regionaler Hegemonie strebenden Irak ausgingen, waren durchaus greifbar: regionale Dominanz eines aggressiven Staates, der 40 % der weltweiten Ölreserven vereinnahmt.<sup>105</sup>

Besondere Faktoren ermöglichten in dieser Krise eine große Koalition unter Führung der USA: Die Entspannung in den US-sowjetischen Beziehungen, die Bedrohung für die Region als solche sowie die Machtposition der USA. Der erste Faktor stellte sicher, dass bereits nach kurzer Zeit eine VN-Sicherheitsratsresolution verabschiedet werden konnte und eine breite politische Front gegen Hussein möglich war. Da die größte arabische Armee nach der Annexion Kuwaits auch Saudi-Arabien bedrohen konnte, hatten die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens ein Interesse an einem Zurückdrängen des Iraks. Drittens konnten die USA durch ihre Machtposition schnell militärische Handlungsoptionen schaffen und für die Wahrung der eigenen Interessen die notwendigen Mittel bereitstellen.

Für die USA stellte der Golfkrieg, welcher nach Ablauf eines VN-Ultimatums am 17. Januar 1991 begann und 43 Tage später beendet war, einen großen Erfolg dar. Staaten von fünf Kontinenten beteiligten sich an dem Einsatz<sup>106</sup> und demonstrierten „unprecedented international cooperation“.<sup>107</sup> Allerdings zeigte sich der Führungsanspruch der USA deutlich. Zweifel von Koalitionspartnern an den Zielen, Mitteln und am Vorgehen der USA wurden weitestgehend ignoriert.<sup>108</sup> Doch nicht nur aufgrund des eigenen Selbstverständnisses schien die amerikanische Führung unabdingbar. Eine Koalition mit so unterschiedlichen Mitgliedern wie der Sowjetunion, Großbritannien, Deutschland, Saudi-Arabien, Syrien, China und Israel ist naturgemäß fragil. Nicht zuletzt war es aus diesem Grund geboten, schnell zu handeln und an dem gemeinsamen Konsens, den Zielen der Sicherheitsratsresolution, strikt festzuhalten, um den Zusammenhalt nicht zu strapazieren. Darüber hinaus wurde sichtbar, dass der amerikanische Kongress in der Zeit nach dem Ost-West-Konflikt kritischer auftreten und politisch stärker nach innen schauen würde.<sup>109</sup> Das Momentum musste schnell genutzt werden.

Die Lehren für multilaterales Agieren aus dem Golfkrieg sind somit ambivalent. Einerseits wurde der Glaube an multilaterale Handlungsfähigkeit gestärkt, da Legitimierung und Lastenteilung funktionierten sowie die amerikanische Führung ak-

---

105 Vgl. Hook/Spanier, *American Foreign Policy*, S. 273/274.

106 Vgl. Heideking, *Geschichte der USA*, S. 466.

107 The White House, *National Security Strategy of the United States*, August 1991, S. 2, <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf>.

108 Vgl. Tucker/Hendrickson, *The Imperial Temptation*, S. 193.

109 Vgl. Heideking, *Die Geschichte der USA*, S. 466.



zeptiert wurde. Andererseits wurden hiermit die amerikanischen Ansprüche an multilaterales Handeln deutlich sichtbar.<sup>110</sup>

Die NATO war für die USA in der Golfkrise eine wichtige Hilfe. Die personelle, finanzielle und infrastrukturelle Unterstützung der amerikanischen Führung hatte einen „zentripetalen Effekt auf die Geschlossenheit der Allianz“.<sup>111</sup> Die NATO-Staaten hatten schnelle Reaktionsfähigkeit und Flexibilität bewiesen, waren dabei ohne großes Aufsehen *out of area* gegangen.<sup>112</sup> Auch wenn dies keine NATO-Operation war, proklamierte das Bündnis dennoch: „*Each of us, to the best of our ability, undertakes to provide further support for this continuing effort, in line with evolving requirements.*“<sup>113</sup>

Die von Bush im März 1991 ausgerufene Neue Weltordnung basierte auf den Erfahrungen des Golfkrieges.<sup>114</sup> Doch war die untergründige Einschätzung, dass traditionelle zwischenstaatliche Konflikte weiter vorherrschend sein würden, irreführend. Das Ende der Sowjetunion bewirkte Staatenproliferation, die vor allem zu innerstaatlichen Krisen führte. Auf dem Balkan schwelte bereits seit dem Jahr 1991 ein solcher Konflikt, der durch Krisenmanagement bewältigt werden musste. Hierbei wurde der NATO zunächst nur eine sekundäre Rolle beigemessen. Das Verhältnis zur EG, KSZE und zu den VN wird als nächstes beleuchtet.

#### II.2.2.2. Jugoslawien und *Interlocking Institutions*

Als die Allianz im Rahmen ihrer Transformationsbemühungen im Juni 1991 die „Kernfunktionen der NATO im neuen Europa“ beschrieb, wurde erneut von kooperativen Strukturen und einem vereinten und freien Europa gesprochen. Doch das Denken blieb „territorial“. Dies zeigte sich daran, dass das Management von Krisen im Sinne einer engen Auslegung der Gefährdung eigener Sicherheit verstanden

110 Nach Artikel 47 der VN-Charter hätte auch ein *Military Staff Committee* zur Unterstützung des VN-Sicherheitsrates eingerichtet werden können. Vgl. Kaplan, *NATO Divided, NATO United*, S. 110.

111 Ebd., S. 112 (Übersetzung durch Autor).

112 Zur US-Sichtweise hinsichtlich der Lehren des Konflikts siehe bspw. William H. Taft, „European Security. Lessons Learned from the Gulf War“, in: *NATO Review* (Web Edition), Nr. 3, Vol. 39, Juni 1991, <http://www.nato.int/docu/review/1991/9103-2.htm>. Bei den Lehren für europäische Institutionen betonte Taft u. a.: „In considering a future European contribution to Western security, it will be important to remember that Europe includes many countries not now members of these organizations. It is necessary not to exclude important allies from our security deliberations in the name of institutional development. The task of defence is too important for that to be allowed to happen.“

113 NATO, Statement on the Gulf, 17. Dezember 1990 (Hervorhebung durch Autor), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23687.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23687.htm). Darüber hinaus wurde auf die Gültigkeit des Artikel 5 hingewiesen, sollte die Türkei angegriffen werden.

114 Vgl. George H. W. Bush, Address Before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict, 6. März 1991, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=2767&year=1991&month=3](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2767&year=1991&month=3).

wurde. Lediglich politische Mittel sollten nach außen genutzt werden.<sup>115</sup> Die NATO wurde entsprechend als ein Akteur unter anderen beschrieben, wie der EG, KSZE und den VN. Die Allianz nahm für ihre Mitglieder in diesem Geflecht als sicherheitspolitische Organisation aber weiter eine besondere Position ein:

[T]he extent of its membership and of its capabilities gives NATO a particular position in that it can perform all [...] core security functions. NATO is the essential forum for consultation among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members under the Washington Treaty.<sup>116</sup>

Im Folgenden wird gezeigt, dass die EG/EU und KSZE nur als Stützen der US-Europapolitik – und damit nicht als Alternative für eine mögliche NATO-Erweiterung – fungieren konnten. Denn diese Institutionen stellten keine amerikanische Führung sicher und versagten in der Krise auf dem Balkan. Letzteres beschädigte insbesondere das Vertrauen der MOES in diese Organisationen. Infolgedessen musste die NATO die eigene Sicherheit und zukünftige Aufgaben zunehmend breiter definieren sowie aktiver handeln.

Die „politische Logik“ eines geeinten und freien Europas aus Sicht der NATO basierte auf Partnerschaft mit den MOES und der Ergänzungsfähigkeit verschiedener Institutionen. Der Beitrag der Allianz fand sich in der Bereitstellung von Initiativen zum Austausch, der sich zwar auf das Militärische beziehen konnte, aber hauptsächlich im Einklang mit Artikel 2 des Washingtoner Vertrags zu sehen war.<sup>117</sup>

Our own security is *inseparably linked* to that of all other states in Europe. [...] Our common security can best be safeguarded through the further development of a *network of interlocking institutions and relationships*, constituting a comprehensive architecture in which the Alliance, the process of European integration and the CSCE are key elements. Emerging *frameworks of regional cooperation will also be important*. Consistent with the purely defensive nature of our Alliance, we will neither seek unilateral advantage from the changed situation in Europe nor threaten the legitimate interests of any state, but rather pursue our efforts to ensure that all peoples of Europe can live in peace and security. We do not wish to isolate any country, nor to see a new division of the Continent. Our objectives [sic!] is to help create a Europe whole and free.<sup>118</sup>

115 Vgl. NATO, NATO's Core Security Functions in the New Europe, bspw. Rn. 5, 6./7. Juni 1991, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23861.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23861.htm).

116 Ebd., Rn. 7. Die *core security functions* sind in Rn. 6 aufgelistet: Die NATO sollte einen Beitrag zu einem stabilen und demokratischen Europa leisten, gemäß Artikel 4 des Washingtoner Vertrags den Mitgliedern als zentrales Forum für sicherheitsrelevante Themen dienen, den Schutz der Mitglieder sicherstellen und das strategische Gleichgewicht in Europa erhalten.

117 Vgl. NATO, Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, 6./7. Juni 1991, Rn. 8/9, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3B97B9EE-1C28BEDC/natolive/official\\_texts\\_23858.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3B97B9EE-1C28BEDC/natolive/official_texts_23858.htm).

118 NATO, Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, Rn. 3 (Hervorhebung durch Autor).

Auch amerikanische Gedanken kreisten zu dieser Zeit um die Vereinbarkeit verschiedener Institutionen. Der KSZE wurde eine Rolle für „weiche“ Bereiche der Sicherheitspolitik, unter anderem für lokales Krisenmanagement, zugeordnet. Sie sollte entsprechende institutionelle Kapazitäten erhalten.<sup>119</sup> Der EG wurde vor allem ein höherer Beitrag zur Lastenteilung (politische Verantwortung und militärische Fähigkeiten) zugeordnet. Die Zentralität der NATO und damit der Anspruch auf Mitsprache der Vereinigten Staaten in europäischen Angelegenheiten blieben aber bestehen.<sup>120</sup>

Ineinandergreifende Institutionen, so die Hoffnung, würden auch die Lösung des Konflikts auf dem Balkan hervorbringen. Um dem Eindruck einer „offensiven“ NATO-Politik auf dem Balkan entgegenzuwirken, wurde die Situation in Jugoslawien zwar mit Sorge beobachtet, doch wiederholt auf die Rolle anderer Organisationen verwiesen.<sup>121</sup> Die durchaus ambivalente Sichtweise wurde aber deutlich, denn das Interesse der NATO-Mitglieder an Stabilität auf dem Balkan wurde klar artikuliert.

It is only for the peoples of Yugoslavia themselves to decide on their country's future. We call on all parties to comply fully with the principles of the CSCE. All attempts to change existing borders through the use of force or a policy of *fait accompli* are unacceptable; we will not recognise any unilateral change of borders, external or internal, brought about by such means.<sup>122</sup>

Auf dem Balkan zeigten sich schnell die Grenzen der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit anderer Institutionen und einer „Führungsrolle“ der VN. Eigenständiges europäisches Engagement in sicherheitsrelevanten Belangen blieb ein Lippenbekenntnis.<sup>123</sup> So spricht auch das *NATO Statement on Former Yugoslavia* vom 17. Dezember 1992 nicht mehr von einer EU-Rolle.<sup>124</sup> Auch die KSZE war auf eine Situation, wie sie sich auf dem Balkan darstellte, nicht vorbereitet. Weder hatte sie die Mittel noch die institutionelle Fähigkeit einzugreifen. Schließlich war Jugoslawien als Mitglied vetoberechtigt.<sup>125</sup> Ein US-Führungsanspruch in der 38 Mitglieder umfassenden KSZE wäre zudem kaum umzusetzen gewesen. Die Situation der

---

119 Vgl. Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 416/417. Die KSZE wurde zu diesem Zeitpunkt aber vor allem für den KSE-Vertrag zentral (ebd., S. 331). Skepsis bzgl. der KSZE regte sich im Nationalen Sicherheitsrat (ebd., S. 418).

120 Vgl. Lundestad, *The United States and Europe*, S. 242/243.

121 Vgl. NATO, *The Situation in Yugoslavia*, 1.–8. November 1991, [http://www.nato.int/cps/en/nato/live/official\\_texts\\_23849.htm](http://www.nato.int/cps/en/nato/live/official_texts_23849.htm).

122 Ebd., Rn. 2.

123 Vgl. Kaplan, *NATO Divided, NATO United*, S. 117.

124 NATO, *Statement on Former Yugoslavia*, 17. Dezember 1992, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23974.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23974.htm).

125 Vgl. William J. Thies, *Why NATO Endures*, New York 2009, S. 273–275.

zunächst scheinbar revitalisierten VN stellte sich in Jugoslawien ebenfalls anders als am Golf dar. Hatte sich die Organisation im Golfkonflikt noch für die Legitimation von US-Interessen bewährt, war eine US-Beteiligung unter VN-Federführung in Jugoslawien (UN Protection Force, UNPROFOR) unwahrscheinlich.<sup>126</sup> Die Kommandogewalt an eine Gemeinschaftsinstitution ohne maßgeblichen Einfluss abzugeben, war keine Option, die sich die USA vorstellen konnten.

Die NATO hatte bereits erkannt, dass konkretere Initiativen notwendig waren, um das Ziel eines geeinten und freien Europas mit eigenen Mitteln, die über ein Bekenntnis zur Partnerschaft hinausgehen, zu unterfüttern. Diese politischen Bemühungen standen aber sowohl in einem Spannungsverhältnis mit den Krisen jenseits der Grenzen des NATO-Territoriums als auch zum Konzept der ineinandergreifenden Institutionen. Hierauf geht das folgende Kapitel ein.

### II.2.2.3. Kooperation und Konsultation im neuen Europa

Insbesondere das begrenzte Potential der KSZE in Sicherheitsfragen und die gleichberechtigte Inklusivität der Organisation führten dazu, dass die Allianz selbst neue Strukturen entwickelte, die zu einem Gefühl von Sicherheit und Selbstvertrauen in den MOES beitragen sollten. Diese Entwicklung wurde als ein dynamischer Prozess angesehen,<sup>127</sup> der vor allem auf die Wünsche aus MOE reagierte.

[T]he growth of democratic institutions throughout Central and Eastern Europe and encouraging cooperative experiences, as well as the desire of these countries for closer ties, now call for our relations to be broadened, intensified and raised to a qualitatively new level.<sup>128</sup>

Dieses Kapitel stellt die Initiative der NATO zu einer engeren Anbindung der MOES vor und zeigt die weiter bestehenden Spannungsverhältnisse zu den formulierten politischen Zielen der Allianz sowie den konzeptionellen Vorgaben der US-Außenpolitik auf.

In die Zeit der Umbruchphase hineingeboren wurde das neue strategische Konzept der NATO. Das im November 1991 in Rom vom Bündnis verabschiedete Dokument sprach die Unsicherheiten hinsichtlich der neuen strategischen Lage deutlich an. Es wurde nicht mehr von konkreten Bedrohungen sondern von Risiken gesprochen. Auch wenn die sowjetische militärische Stärke weiterhin als der größte

126 Vgl. Michael Haltzel, „U.S. Congressional Engagement with Central and Eastern Europe since 1991. The Balkan Wars and NATO Enlargement“, S. 1, [http://www.americanhungarianfederation.org/docs/Haltzel\\_CEEC\\_USEngagement.pdf](http://www.americanhungarianfederation.org/docs/Haltzel_CEEC_USEngagement.pdf).

127 Vgl. NATO, Declaration on Peace and Cooperation, 8. November 1991, Rn. 10, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23846.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23846.htm?selectedLocale=en).

128 Ebd.

Faktor für das strategische Gleichgewicht galt, ergaben sich nun die Herausforderungen für die Allianz aus den Konsequenzen von Instabilität. Dabei wurde der geographische Blick geweitet. Zwar blieb Europa der Fokuspunkt, doch wurde ebenso von globalem Kontext und den Staaten der „südlichen Peripherie“ gesprochen.<sup>129</sup> Der Golfkrieg wurde namentlich erwähnt, aber betont, dass die Risiken anders als dort gelagert seien:

Risks [...] may arise from the serious economic, social and political difficulties, including ethnic rivalries and territorial disputes, which are faced by many countries in central and eastern Europe. The tensions which may result, as long as they remain limited, should not directly threaten the security and territorial integrity of members of the Alliance. They could, however, lead to crises inimical to European stability and even to armed conflicts, which could involve outside powers or spill over into NATO countries, having a direct effect on the security of the Alliance.<sup>130</sup>

Entsprechend war ein „breiter Sicherheitsansatz“ zu wählen, der neben der kollektiven Verteidigung auf Dialog und Kooperation baute und verstärkt *soft-power*-Elemente beanspruchte. Krisenmanagement und Konfliktprävention wurden erwähnt. Dies wurde jedoch eher als Herausforderung für andere Organisationen angesehen, auch wenn nicht ausgeschlossen wurde, dass die NATO Truppen unter der Ägide der VN bereitstellen konnte, „to contribute to global stability and peace“.<sup>131</sup>

Insbesondere sollten die „Beziehungen der Kooperation und Konsultation“ eine institutionelle Basis bekommen. Um regelmäßige Treffen auf Minister- und Botschafterebene zu etablieren, wurde in Rom der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) gegründet. Der inhaltliche Fokus betraf den Austausch zu „Sicherheitsproblemen und verwandten Thematiken“ sowie Wissenschafts- und Umweltprogrammen – die sogenannte *Third Dimension*. Das erste Treffen fand am 20. Dezember 1991 statt. Es nahmen alle ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten, inklusive der Sowjetunion, teil.<sup>132</sup>

129 Vgl. NATO, The Alliance's New Strategic Concept, 7./8. November 1991, bspw. Rn. 5/8/9/11/13, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3B97B9EE-1C28BEDC/natolive/official\\_texts\\_23847.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3B97B9EE-1C28BEDC/natolive/official_texts_23847.htm). Dieses Konzept war das erste öffentliche Strategiepapier der NATO.

130 Ebd., Rn. 9.

131 Ebd., Rn. 51.

132 North Atlantic Cooperation Council, Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, 20. Dezember 1991, Rn. 5, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23841.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23841.htm). Die baltischen Staaten waren bereits unabhängig und die Sowjetunion nur noch als Vertreter der anderen bald souveränen Staaten anwesend. Der Warschauer Pakt wurde bereits im Juli 1991 aufgelöst, die Sowjetunion sollte bis Ende des Jahres 1991 folgen.

Der NAKR gilt als *brainchild* der Bush-Regierung.<sup>133</sup> Welche Bedeutung der Rom-Gipfel für Washington hatte, wurde in einer Rede des US-Präsidenten deutlich: „We must answer these questions now, but we must answer them right.“<sup>134</sup> So war insbesondere die Frage zu klären, wie das Bedürfnis der neuen europäischen Demokratien, Teil des westlichen Bündnisses zu werden, behandelt werden konnte.

As we look to the East, the unwilling allies of our former enemy now want to be our allies. Their aspiration should neither surprise nor alarm us. I submit that the liaison program that has been suggested is *not the most we should do but the least we can do*. We must clasp the outreached hand of the peoples whose freedom has at last been won by a combination of their courage and our resolve.<sup>135</sup>

Dies deckte sich mit den Inhalten des Berichts zur Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) vom März 1990. So sind aus der Rubrik „Gesunde, kooperative und politisch belastbare Beziehungen mit Verbündeten und befreundeten Ländern“ insbesondere zwei miteinander verschränkte Ziele hervorzuheben: 1) „strengthen and enlarge the commonwealth of free nations that share a commitment to democracy and individual rights“, 2) „make international institutions more effective in promoting peace, world order, and political economic and social progress“.<sup>136</sup> Der NAKR griff diese beiden Ziele in Form einer flexiblen, unverbindlichen Zusammenarbeit mit den MOES auf. Die Folge-NSS von 1991 und 1993 dokumentieren jedoch lediglich den Wandel von Eindämmung zu „kollektivem Engagement unter amerikanischer Führung“,<sup>137</sup> ohne eine wirkliche Anpassung an neue Gegebenheiten zu beschreiben beziehungsweise ohne dass ein konkreter sicherheitspolitischer Ansatz entwickelt wurde.<sup>138</sup>

So wurde in der NSS 1993 die Notwendigkeit der Koalitionsbildung erkannt, insbesondere mit „industriellen und anderen wichtigen Demokratien“, um Stabili-

133 Vgl. Sloan, *Permanent Alliance?*, S. 100. Insbesondere Baker tat sich bei der weiteren Ausgestaltung der *liaison activities* – angestoßen in London 1990 – hervor, bspw. im Juni 1991 bei einem Treffen des Nordatlantikrates in Kopenhagen und im Oktober 1991 in einer gemeinsamen Stellungnahme mit dem deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher. Vgl. Stephen J. Flanagan, „NATO and Central and Eastern Europe. From Liaison to Security-Partnership“, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 15, Nr. 2, 1992, S. 141–151, <http://www.ndu.edu/inss/pacific2001/flanagan.htm>.

134 George H. W. Bush, „A Time of Decision for the NATO Alliance“, U.S. Department of State Dispatch, 11. November 1991, Vol. 2, Nr. 45, S. 823.

135 Ebd., S. 823 (Hervorhebung durch Autor).

136 The White House, *National Security Strategy of the United States*, März 1990, S. 3, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/national\\_security\\_strategy\\_90.pdf](http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/national_security_strategy_90.pdf).

137 Vgl. The White House, *National Security Strategy of the United States*, 1. Januar 1993, bspw. S. 6, <http://nssarchive.us/NSSR/1993.pdf>.

138 Vgl. Don M. Snider, *The National Security Strategy. Documenting Strategic Vision*, 2. Aufl., 15. März 1995, S. 7–10, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=332>.

tät in MOE durch wirtschaftliche und politische Reformen zu unterstützen.<sup>139</sup> In diesem Zusammenhang müsse für die zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur der Nutzen der NATO gestärkt werden. Konkret wurde hierfür auch der NAKR genannt. „We must actively seek the contributions of the members of the North Atlantic Cooperation Council in these endeavors [e.g. peacekeeping], and assist them in their transition to democratic systems.“<sup>140</sup> Die schwelende Krise in Jugoslawien wurde in der *NSS 1991* aber nur am Rande erwähnt und entfaltete für die USA keine konkreten Handlungsnotwendigkeiten.<sup>141</sup> EG, KSZE und europäische Mitglieder des NAKR sollten die Lösungen bereitstellen.

Die Gründung des NAKR konterkarierte in gewisser Weise den Gedanken der *interlocking institutions* und die Bemühungen zu einer Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).<sup>142</sup> Die erste NAKR-Erklärung zeigt, dass sich Aufgaben der beiden Foren stark überschneiden:

In coming closer together, we wish to further the great progress that has been made across Europe in establishing solid democratic institutions, respect for human rights and economic liberty. The success of efforts to create modern competitive market economies is essential to overcoming grave economic disparities and thus enhancing our common security and stability. We reaffirm the need to continue to support these efforts with all available means.<sup>143</sup>

Das Ziel eines geeinten und freien Europas stieß zunehmend an die Grenzen der bereitgestellten Mittel. Die politischen Annäherungsinitiativen griffen zu kurz und entsprachen nicht den sich abzeichnenden Notwendigkeiten in den MOES. Welche Rolle die Frage einer NATO-Erweiterung während der Übergangsphase der Jahre 1989 bis 1991/1992 spielte, wird als nächstes beleuchtet.

### II.2.3. Eine Erweiterung der NATO?

Die in London 1990 von der NATO verabschiedete „Declaration on a Transformed Alliance“ thematisierte eine erweiterte Allianz beziehungsweise eine zukünftige Aufnahme neuer Mitglieder nicht direkt.<sup>144</sup> Doch unabhängig davon wurde die

---

139 Vgl. The White House, *National Security Strategy of the United States*, 1. Januar 1993, S. 6 (Übersetzung durch Autor).

140 Ebd., S. 19.

141 Vgl. The White House, *National Security Strategy of the United States*, August 1991.

142 Auch wenn der NAKR explizit nicht als Konkurrenz zur KSZE gesehen wurde. Vgl. NATO, Declaration on Peace and Cooperation, Rn. 12.

143 North Atlantic Cooperation Council, Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, Rn. 2 (Hervorhebung durch Autor).

144 Vgl. NATO, Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance.

eingeleitete Öffnung der Allianz nun ein offizielles Mittel, um zu Frieden und Stabilität in Europa beizutragen.<sup>145</sup> Der NAKR bildete die Konkretisierung dieser Idee ab. Zudem war Artikel 10 des Washingtoner Vertrags (der Erweiterungsartikel) weiterhin uneingeschränkt in Kraft. Neben diesen Realitäten stand die Frage der Erweiterung durchaus schon während der Wiedervereinigung Deutschlands im Raum. Die Wiedervereinigung war zum Großteil eine Frage der Mitgliedschaft eines größeren Deutschlands in der NATO. Doch durch die Fokussierung auf die tagespolitischen Fragen wurde nicht tiefgehend diskutiert, wie eine Aufnahme neuer Mitglieder zu einem geeinten und freien Europa beitragen konnte. Dieses Kapitel hat zum Ziel, den Fokus auf die Frage der NATO-Erweiterung zu verengen.

Wie wichtig die Befassung mit dem Thema war, zeigte sich bereits Anfang des Jahres 1990. So sorgte Außenminister Baker mit Aussagen während des Wiedervereinigungsprozesses für erhebliche Irritation. Er stellte Gorbatschow am 9. Februar 1990 in Aussicht, dass „eine Ausweitung der Jurisdiktion oder militärischen Anwesenheit der NATO nicht um einen Zoll in östliche Richtung geht“.<sup>146</sup> Für die USA war dies im Mai kein Thema mehr, zumal Bush in einem Brief an Kohl – ebenfalls am 9. Februar – nur von einem möglichen, zeitlich begrenzten militärischen Sonderstatus des Gebiets der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) sprach. Sobald Baker von dieser Position erfuhr, übernahm er sie.<sup>147</sup> In den „Neun Zusicherungen“, die Gorbatschow am 18. Mai 1990 präsentiert wurden, war entsprechend nur die Rede von einer Übergangsphase, in der auf dem Gebiet der DDR keine NATO-Truppen stationiert werden würden.<sup>148</sup> Mit der Zustimmung des Bündnisses und Gorbatschows zur deutschen Wiedervereinigung im Mai 1990 hatten die USA ein wichtiges Ziel erreicht. Doch das Spannungspotential in der Erweiterungsfrage war offensichtlich. Langfristig musste die Frage der In- oder Exklusivität geklärt werden, denn die Antwort würde zentral für das Mittel NATO sein.<sup>149</sup>

Schließlich fragte auch Gorbatschow direkt nach einer möglichen NATO-Mitgliedschaft der Sowjetunion, zuletzt sogar kurz vor seiner Einwilligung zur Wieder-

---

145 Wie wichtig die Transformation für die Frage der Wiedervereinigung und damit das „Maximalziel“ Vollmitgliedschaft in der NATO war, erkannte Bush. Er kündigte die sich verändernde Rolle der Allianz ab Mai 1990 öffentlich an. Vgl. Rödder, *Deutschland einig Vaterland*, S. 204, 252/253.

146 Baker zitiert in von Plato, *Die Vereinigung Deutschlands*, S. 244.

147 Vgl. ebd., S. 255–257.

148 Vgl. Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, S. 86.

149 Wie sehr die Aussage Bakers auch Jahre nach der Wiedervereinigung nachwirkte, zeigt bspw. Kramer, der in einem Artikel nach Sichtung freigegebener Dokumente erst im Jahr 2009 zu dem abschließenden Urteil kommt, dass sich die Diskussion immer nur auf die DDR bezogen hat und niemals in Zusammenhang mit möglichen späteren Erweiterungen gesehen wurde. Die Erweiterung der NATO (über das Gebiet der DDR hinaus) war während dieser Diskussionen kein Thema. Vgl. Mark Kramer, „The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia“, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 32, Nr. 2, April 2009, S. 39–61.



vereinigung Deutschlands vom 31. Mai 1990. Auf die Frage, ob die Sowjetunion nicht der NATO beitreten könnte, antwortete Bush nur rhetorisch, wie es Gorbatschows oberstem General wohl gefallen würde, unter einem amerikanischen SACEUR zu dienen.<sup>150</sup> Diese Frage veranschaulichte, wie wichtig es war, für die Sowjetunion einen angemessenen Platz in der neuen Sicherheitsarchitektur zu finden. Vielen Beteiligten war bewusst, dass der Warschauer Pakt früher oder später zerfallen und die MOES in einer gemeinsamen Sicherheitsarchitektur einen Platz finden wollten und mussten. Zu diesem Zeitpunkt war die KSZE, insbesondere für die USA, der naheliegendste Mechanismus, um dies zu bewerkstelligen.<sup>151</sup>

Die Erweiterungsfrage wurde aber erst langsam wichtiger Bestandteil von Debatten. Bei Anhörungen vor dem *Committee on Armed Services* des US-Senats Mitte Juni 1992 thematisierten einige Senatoren diese Frage, ohne jedoch konkrete Antworten zu erhalten.<sup>152</sup> Der designierte SACEUR, John M. Shalikhavili, führte beispielsweise lediglich aus, dass der NAKR ein gutes Instrument des Austauschs sei, die Frage einer Erweiterung der NATO-Mitgliedschaft aber offen und eine Entscheidung hierzu verfrüht.<sup>153</sup>

I. Lewis Libby, designierter *Deputy Under Secretary of Defense for Policy*, stellte während Anhörungen vor demselben Komitee nur wenige Tage zuvor die im Jahr 1992 ausgearbeitete *Defense Planning Guidance for the Fiscal Years 1994–1999* (DPG) vor.<sup>154</sup> Die Kernaussagen für die zukünftige US-Bündnispolitik waren folgende:

- 1) Im grundlegenden Interesse der USA sei es, zukünftige Entwicklungen zu gestalten. Hierfür seien traditionelle Allianzen zu erhalten und ehemalige Gegner in

150 Vgl. Rice/Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie*, S. 383/384.

151 Vgl. Sarotte, 1989, S. 176.

152 Vgl. Senate, S. Hrg. 102-834, Committee on Armed Services, „European Security“, 10. Juni 1992, Washington (Mikrofiche), S. 85/86, 91, 93, 98; Senate, S. Hrg. 102-834, Committee on Armed Services, „Security Issues in the European, Atlantic, and Pacific Regions“, 16. Juni 1992, Washington (Mikrofiche), S. 118, 128, 149.

153 Vgl. ebd., S. 149.

154 Ebenso wie der *Goldwater Nichols Act* den Präsidenten zur NSS auffordert, ist vom Verteidigungsminister ein politischer Wegweiser für die Planungsaktivitäten des Pentagons zu erstellen. Siehe Public Law 99-433, Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, 1. Oktober 1986, 100 Stat. 992–1075b, 1075, [http://www.nsa.gov/about/cryptologic\\_heritage/60th/interactive\\_timeline/Content/1980s/documents/19861001\\_1980\\_Doc\\_NDU.pdf](http://www.nsa.gov/about/cryptologic_heritage/60th/interactive_timeline/Content/1980s/documents/19861001_1980_Doc_NDU.pdf). Die DPG scheint daher für die Frage einer möglichen Erweiterung besonders interessant. Vgl. „Excerpts From Pentagon’s Plan: ‘Prevent the Re-Emergence of a New Rival’“, in: *The New York Times*, 8. März 1992, <http://www.nytimes.com/1992/03/08/world/excerpts-from-pentagon-s-plan-prevent-the-re-emergence-of-a-new-rival.html?pagewanted=all&src=pm>. Die DPG von 1992 begleitete eine kontroverse Debatte, da die Ziele „amerikanischer Vorherrschaft“ zunächst noch deutlicher formuliert waren. Die Debatte konzentrierte sich in den USA jedoch auf den Bruch der Geheimhaltung, nicht das genannte Ziel. Vgl. Senate, S. Hrg. 102-834, Committee on Armed Services, „Defense Planning, Guidance and Security Issues“, 3. Juni 1992, Washington (Mikrofiche).

kooperative Beziehungen einzubinden.<sup>155</sup> Die „Zone des Friedens“ könne so ausgebaut werden.

- 2) Diese „Architektur“ von „demokratischen und gleichgesinnten Nationen“ stellten Sicherheit zu einem geringen Preis bereit.<sup>156</sup>
- 3) Konflikte, die nicht direkt das US-Interesse berührten, sollten den Partnern überlassen werden. Unter der Rubrik Krisenmanagement<sup>157</sup> führte Libby eine Flexibilisierung von traditionellen Bündnisstrukturen aus:

We must learn the proper lessons of Desert Storm, but we must also be prepared for crises and contingencies stemming from low-intensity conflict. [...] While we prefer the advantages of alliances, future crises may also depend on our ability to work with *ad hoc* coalitions, and we must consider the unique roles that we may be asked to play.<sup>158</sup>

Die potentiell größere geographische Interessenskarte der NATO warf unweigerlich die Frage nach der Funktion der NATO auf. Zudem rief die breite Ausrichtung dieser verteidigungspolitischen Leitlinien die Sorge hervor, die Mitsprache des Senats könnte beschnitten werden.<sup>159</sup> Auf die Frage, ob mit der Ausdehnung der Zone des Friedens eine Erweiterung existierender Bündnisse gemeint sei, konnte Libby nicht konkret antworten:

The Guidance is not intended to mean a formal alliance extension, though that may be possible under the language of the Guidance. Rather, it is the system of a democratic zone of peace, which includes like-minded countries coming together where necessary to protect their interests. That is more the concept that language was trying to reach.<sup>160</sup>

Diese Zone könne potentiell aber auch Russland, die Ukraine und andere ehemalige kommunistische Länder umfassen, sofern ähnliche Sicherheitsvorstellungen existierten, so Libby weiter. Als der Vorsitzende des Komitees, Senator Samuel A. Nunn, herausstellte, dass derzeit keine Sicherheitsarchitektur mit diesen Ländern bestehe, die ausgebaut werden könne, führte Libby aus:

---

155 Vgl. Libby in ebd., S. 10.

156 Vgl. ebd.

157 *Crises response* bildet mit *strategic deterrence and defense, forward presence* und *reconstitution* die Elemente der Sicherheitsstrategie. Vgl. Senate, S. Hrg. 102-834, „Defense Planning, Guidance and Security Issues“, S. 12; The White House, *National Security Strategy of the United States*, 1. Januar 1993, S. 14/15.

158 Libby in Senate, S. Hrg. 102-834, „Defense Planning, Guidance and Security Issues“, S. 12 (Hervorhebung im Original).

159 Vgl. insbesondere Senator John W. Warner (S. 18) und Senator William S. Cohen (S. 27) in ebd.

160 Libby in ebd., S. 39.

I think what the language [of the DPG] seeks to refer to is that we could have a system, for instance, similar to that used in the Gulf conflict, where nations came together to resist aggression.<sup>161</sup>

Der Auszug der Anhörung zeigte die Unbestimmtheit mit Blick auf institutionelle Mittel beziehungsweise welche institutionellen Konsequenzen sich bei diesem Ansatz ergeben würden. Auch ob die NATO nun eher militärisch oder politisch agieren würde, blieb unbeantwortet. Amerikanische Führung war nach der DPG das Allheilmittel.<sup>162</sup>

Ab dem Frühjahr 1992 mehrten sich jedoch die Stimmen in den USA, die eine Erweiterung offen ansprachen. Stephen J. Flanagan, Mitarbeiter im Außenministerium, spielte in einem Artikel mit verschiedenen Erweiterungsoptionen inklusive „associate membership“ und einem schrittweisen Zusammenschluss von KSZE und NATO, letztere wäre für „harte Sicherheitsprobleme“ zuständig.<sup>163</sup> US-NATO-Botschafter William H. Taft merkte im Juli an, dass der NAKR an sich zwar kein Schritt zu einer Mitgliedschaft sei, er aber eine Erweiterung der NATO in den kommenden Jahren erwarte.<sup>164</sup> Ein Bericht des *Congressional Research Service* beschäftigte sich Ende 1992 ebenfalls mit dem Thema. Indem dieser Bericht die Frage der Kriterien für eine Mitgliedschaft in der NATO aufwarf,<sup>165</sup> kann er als indirektes Plädoyer für eine Erweiterung der Allianz gedeutet werden. Nach der Abwahl Bushs im November 1992 neigten zudem sowohl der ausscheidende Verteidigungsminister Richard B. Cheney als auch Außenminister Lawrence S. Eagleburger zu dieser Option.<sup>166</sup> Der NAKR wurde hiermit *ex post* zum ersten Schritt zu einer möglichen Erweiterung.

Außerdem hätten bereits ab Herbst 1990 Mitglieder der US-Regierung begonnen, konkreter über eine mögliche NATO-Erweiterung Richtung „Polen und andere Länder“ zu diskutieren, so der damalige Mitarbeiter des Nationalen Sicherheitsrates Philip D. Zelikow.<sup>167</sup> Eine einstimmige und klare Position der Bush-Regierung über die Möglichkeit einer Erweiterung wurde aber offensichtlich nicht gefunden. Dies machte auch die Anhörung zur DPG deutlich. Politikwissenschaft-

---

161 Libby in ebd., S. 39/40.

162 Ähnliches schlussfolgern Hendrickson/Tucker nach ihrer Analyse des Golfkriegs: „What was important in the vision of world order entertained by the Bush administration was the leadership role America would play, not the institutional means of exercising this role.“ Tucker/Hendrickson, *The Imperial Temptation*, S. 41.

163 Vgl. Flanagan, „NATO and Central and Eastern Europe“.

164 Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 19.

165 Vgl. Stanley R. Sloan, „The Future of U.S.-European Security Cooperation“, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress 92-907, Washington 1992, S. 2/3.

166 Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 18.

167 Philip Zelikow, „NATO Expansion Wasn't Ruled Out“, in: *The New York Times*, 10. August 1995, <http://www.nytimes.com/1995/08/10/opinion/10iht-edzelt.html>.

lerin Rebecca R. Moore merkt zudem an, dass vor allem das Außenministerium Bedenken dagegen hatte, wie ein einmal angestoßener Prozess einen logischen Endpunkt finden konnte.<sup>168</sup>

Umso deutlicher wird die Diskrepanz zwischen Planungs-/Handlungsbedarf und aktuellen Entwicklungen, wenn das Drängen der sogenannten Visegrad-Staaten berücksichtigt wird. Bereits im Februar 1991 hatten Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn ihren Wunsch nach Integration in die (west)europäischen Institutionen zum Ausdruck gebracht.<sup>169</sup> Nachdem im Laufe des Jahres einzelne Mitgliedsländer diesen Wunsch konkret auf die NATO bezogen, konnte auch das Bitten um Zurückhaltung durch die USA nicht verhindern, dass die gesamte Gruppe im Mai 1992 die Integration in die NATO öffentlich zum Ziel erklärte. Die Gemengelage von sicherheitspolitischen Bedenken, vor allem aber auch politische und ökonomische Unsicherheiten, waren die Triebfedern für das Drängen der Visegrad-Staaten.<sup>170</sup>

In der Umbruchphase der Jahre 1989 bis 1991/1992 konnten die USA keine klaren Vorstellungen von der zukünftigen Funktion der NATO entwickeln und waren gezwungen, auf Entwicklungen zu reagieren. Was die „Vision“ eines geeinten und freien Europas für die NATO bedeutete, blieb offen.

### II.3. Fazit: US-Strategie, NATO und Erweiterung

Die Vorzeichen multilateraler Zusammenarbeit waren mit Ende der Bush-Zeit in der Tradition amerikanischen Selbstverständnisses verharret. Dabei sollte der Status quo nicht zwangsläufig erhalten werden, aber es wurde oft weiter in traditionellen Kategorien gedacht. Ethnische Krisen und mögliche *spill-over*-Effekte wurden zwar erkannt, aber nicht verinnerlicht. Zudem wurde gerade hier das Spannungsfeld von restriktiveren nationalen Interessen und moralischer Rhetorik deutlich. Bakers Aussage zum Balkankonflikt, „We don't have a dog in this fight“,<sup>171</sup> ist hierfür beispielhaft und erhellt zweierlei: dass 1) *crises response* eher analog zu Konflikten wie im Golf gedacht wurde, bei denen vitale US-Interessen gefährdet

168 Vgl. Moore, *NATO's New Missions*, S. 22/23.

169 Die Visegrad-Erklärung (benannt nach der Stadt Visegrad in Ungarn) kann hier eingesehen werden: <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>.

Nach der Teilung der Tschechoslowakei firmierte die Gruppe auch unter dem Namen Visegrad-Vier (V4). Im Dezember 1992 traf die Gruppe Bush und Baker und machte gerade mit Blick auf den Bosnien-Konflikt die Abhängigkeit Europas von einem US-Engagement deutlich. Vgl. David G. Halberstam, *War in a Time of Peace. Bush, Clinton and the Generals*, London 2003, S. 155/156.

170 Vgl. Moore, *NATO's New Mission*, S. 22.

171 Baker zitiert in Kaplan, *NATO Divided, NATO United*, S. 117. Das geringe Interesse der Regierung Bush wird bei Halberstam geschildert. Vgl. Halberstam, *War in a Time of Peace*, bspw. S. 197/198.

waren, 2) die EU nach Maastricht<sup>172</sup> und zu einem gewissen Grade auch die NAKR-Mitglieder selbst am Zuge waren, Lasten und Verantwortung für ein freies und geeintes Eu-ropa zu übernehmen.<sup>173</sup> Eine Erweiterung wurde nicht erwogen und rückte als Option nur zögerlich in die Betrachtung.

Entscheidungen, welche die USA für ihre internationale Rolle zu treffen hatten und die das Bündnis maßgeblich prägen sollten, wurden von Bush pragmatisch angegangen und folgten den aktuellen Bedürfnissen und grundlegenden amerikanischen Zielen. Anhaltendes internationales Engagement war unumstritten, musste aber noch definiert werden.

In many ways, if there is a historical analogy for today's strategic environment, it is less the late 1940s than it is the 1920s. In the 1920s, judging that the great threat to our interests had collapsed and that no comparable threat was evident, the Nation turned inward. That course had near disastrous consequences then and it would be even more dangerous now. At a time when the world is far more interdependent – economically, technologically, environmentally – any attempt to isolate ourselves militarily and politically would be folly.<sup>174</sup>

Was die US-Regierung als kritisch ansah, war vor allem das, was der Politikwissenschaftler John G. Ruggie mit Blick auf 1945 als „institutional problem“<sup>175</sup> beschrieb: Wie konnte nachhaltiges US-Engagement in Europa sichergestellt werden? Im Gegensatz zu 1945 war der „move to institutions“ aber vollzogen und eine Reihe belastbarer Institutionen hatten sich herausgebildet. Diese dienten den USA als Mittel zur Verfolgung eigener Interessen, zuvorderst galt dies für die NATO. Die Erweiterung während des Ost-West-Konflikts orientierte sich an der Strategie der Eindämmung. Die pragmatische Auslegung von „Kriterien“ der Aufnahme blieb so direkt und langfristig mit einem konkreten Konzept verknüpft. Das institutionelle Problem zeigte sich nun darin, die NATO neu zu definieren, um sie als Mittel langfristig nutzbar machen zu können.

Alternative multilaterale Foren schieden schnell als Antworten aus. Die KSZE war vor allem während des Vereinigungsprozesses wichtig. Sie bot den Anker für das Drängen auf freie Bündniswahl und für die Verhandlungen zur KSE. Als Alternative zur NATO wurde sie von einigen MOES zunächst durchaus begrüßt.<sup>176</sup> Auch Gorbatschow war mit seinem Gemeinsamen Europäischen Haus von einer

---

172 Der Vertrag von Maastricht machte die Europäische Gemeinschaft (EG) zur EU. Es wurde in diesem Zusammenhang auch eine Stärkung der WEU für die Verteidigungspolitik der EU diskutiert. Vgl. Urwin, *A Political History of Western Europe Since 1945*, S. 318.

173 Eine operationelle Rolle des NAKR war NATO-intern umstritten. Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 15.

174 The White House, *National Security Strategy of the United States*, August 1991.

175 Ruggie, „The Anatomy of an Institution“, S. 587.

176 Vgl. DeHart, *The Burden of Strategy*, S. 6.

Weiterentwicklung der Konferenz nicht weit entfernt. Zudem schien es mit der Rhetorik der USA nach einem *Commonwealth of free nations* langfristig vereinbar. Immerhin betonte Baker 1989 „präventiv“, dass die NATO den nun freien Staaten zwar ein Orientierungsmodell, aber kein Hafens sein könne. Die USA ermutigten daher zunächst, ein gesondertes regionales Sicherheitsbündnis zu schaffen.<sup>177</sup>

Mit dem NAKR 1991 wurde aber bereits eine andere Stoßrichtung vorgegeben. Denn im Fall von Jugoslawien wurden die Grenzen der jungen EU und der VN sichtbar, an einem *Europe whole and free* aktiv auf sicherheitspolitischer Ebene mitzuwirken. Der Konflikt unterstrich, dass politische Mittel allein nicht ausreichten. Mit dem NAKR versuchte Washington den Spagat zwischen politischer Annäherung und militärischer Einforderung. Von den NAKR-Staaten einen operativen Beitrag auf dem Balkan zu erwarten, war jedoch illusorisch, da die meisten Mitglieder von internen Reformen vereinnahmt waren.

Wie sehr vage Ziele und Mittel auseinanderklafften beziehungsweise überlappeten (NAKR/KSZE), verdeutlicht der Blick auf die US-Strategiedokumente. So widmete die *NSS 1991* zwar Abschnitte dem „Neuen Europa“, traf aber keine Aussagen darüber, wie ein neues Europa zu gestalten war. Auch die Nationale Sicherheitsstrategie von 1993 machte eine eher symbolische Unterscheidung zwischen aktuellen („near term“) und zukünftigen („future“) Aufgaben.<sup>178</sup> „Kollektives Engagement unter amerikanischer Führung“ als konzeptionelle Vorgabe spiegelte dabei offensichtlich die Ungewissheit der Zeit wider. Dies unterstreicht die Auffassung vieler Kritiker, die Bush zwar wichtige Initiativen und Erfolge zubilligen, ihm jedoch gleichzeitig begrenzte Visionsfähigkeit und ein Verharren im Status quo bescheinigen.<sup>179</sup> Bush formulierte nur breite Milieu-Ziele,<sup>180</sup> bestimmte aber keine Mittel für eben diese traditionellen amerikanischen Ideen. Die langfristige Rolle der NATO für die USA blieb entsprechend unbestimmt.

Die NATO war zu dieser Zeit Ziel und Mittel bei unklarer Rahmensetzung durch außenpolitische Leitlinien. Dies führte zu einem Spannungsverhältnis. Auch bedingt durch den engen Zeithorizont folgte eine eher reaktionäre Pragmatik. Die

177 Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 9.

178 The White House, *National Security Strategy of the United States*, 1. Januar 1993, S. 6/7.

179 So bspw. Zbigniew Brzezinski, *Second Choice. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York 2007, S. 82.

180 Vgl. Hurst, *The Foreign Policy of the Bush Administration*, S. 131. Der Begriff Milieu-Ziel stammt von Wolfers. Vgl. Wolfers, *Discord and Collaboration*, S. 73/74. Zur Kategorisierung unterschiedlicher Ziele siehe Kapitel III.1.

NATO verharrte in der Tradition von Harmel,<sup>181</sup> die USA in einem unklaren Mix von Realpolitik und liberalen Zielen.

Bushs Politik zeigte sich fokussiert in der Wiedervereinigung und am Golf, aber das ordnende Konzept fehlte. Das proklamierte Ziel, den Nutzen der NATO zu sichern, erforderte eine langfristige Denkweise. Schließlich bedarf formaler Multilateralismus „mehr“ Strategie (qualitative Rationalität) als ein Ziel-Mittel-Zusammenhang, der nur ad hoc ist. Die folgende Konkretisierung des Analyserahmens wird den Arbeitsbegriff der Strategie genauer vorstellen und das Analyseraster für den empirischen Teil der Untersuchung begründen. Dabei wird auf die praktischen Erkenntnisse des Hinführungskapitels zurückgegriffen.

---

181 Der Harmel-Bericht wurde im Jahr 1967 von der NATO verabschiedet und transformierte die Strategie der massiven Vergeltung zur flexiblen Reaktion mit der Formel: „Sicherheit = Verteidigung plus Entspannung“. Vgl. Wichard Woyke, „NATO“, in: Ders. (Hg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 12. Aufl., Opladen 2011, S. 399–410, S. 402.





### III. Konkretisierung des Analyserahmens

In der Hinführung wurde der akteurspezifische Rahmen hergeleitet, das heißt Pfadabhängigkeiten und politische Kultur als Rahmen der US-amerikanischen NATO-Erweiterungspolitik vorgestellt. Zudem wurden die Anforderungen an strategische Politik und Merkmale von strategischer Politik in Konturen sichtbar. Unter anderem sind Führung, die Relation von Zielen und Mitteln, die Existenz von Alternativen, Handlungsmöglichkeiten in multilateralen Rahmen und die Länge von Zeithorizonten Einflussfaktoren, die eine aktive und vorausschauende Politik bestimmen. Die folgende Konkretisierung des Analyserahmens theoretisiert die Erkenntnisse, begründet und erläutert das Analyseraster. Das Schaubild am Ende dieses Kapitels fasst die gewählte Herangehensweise gesamthaft bildlich zusammen.

Politische Kultur wird zu strategischer Kultur, wenn die Strategiefähigkeit<sup>1</sup> des Akteurs/der Akteure möglich ist. In den Vereinigten Staaten ist dies strukturell verankert und in der selbstbegriffenen Rolle des Präsidenten als Führer der freien Welt immanent. Dokumente wie die *National Strategic Review*, der *National Security Strategy Report* und die *Defense Political Guidance* sowie seit 1996 die *Quadrennial Defense Review* veranschaulichen diesen prozessualen Rahmen. Diese kulturelle Komponente stellt somit nicht das realistische Paradigma von Strategie infrage, sie qualifiziert es nur akteurspezifisch und zeigt dabei die Anwendungsmöglichkeit des gewählten Untersuchungsrahmens für die Analyse US-amerikanischer Außenpolitik.

Strategische Kultur kann als semipermanent beschrieben werden. Entscheidungsträger treten als *user* historisch-kultureller Narrationen auf und versuchen, eingeschlagene Wege für neue Narrationen argumentativ zu nutzen und im Rahmen der Pfadabhängigkeiten/politischen Kultur unterschiedliche Schwerpunkte zu setzen.<sup>2</sup> Würden Maximen formuliert, hießen diese für die USA stets „Amerikanische Führung“ und „Gestaltung einer liberalen Weltordnung“ – in dieser Reihenfolge. Wie diese erreicht werden können, wurde von Posen und Ross idealtypisch

---

1 Bei Raschke/Tils, *Politische Strategie* (S. 281) wird Strategiefähigkeit mit den Elementen Führung, Richtung und Strategiekompetenz definiert.

2 Vgl. Jeffrey S. Lantis, „Strategic Culture and National Security Policy Source“, in: *International Studies Review*, Vol. 4, Nr. 3, Herbst 2002, S. 87–113, S. 94, 107.

kategorisiert. Alle internationalistisch angelegten US-amerikanischen Strategien können dabei eine NATO-Erweiterung befürworten.<sup>3</sup> Aufgrund der Äquifinalität der Theorien/Strategien steht nicht das „Testen“ unterschiedlicher (theoretischer) Erklärungsmuster im Zentrum dieser Publikation, sondern die Frage nach dem Warum und nach dem strategischen Charakter der US-amerikanischen Erweiterungspolitik.

Wie bereits in der Einführung dargelegt, ist die vorliegende Untersuchung innerhalb des außenpolitischen Ziel-Mittel-Ansatzes verortet. Konkret findet sich der Untersuchungsgegenstand in der Sicherheitspolitik wieder. Er fokussiert auf die Allianzpolitik. Der Begriff Allianzpolitik intendiert zunächst prinzipielle Offenheit für die betrachtete Struktur von politisch-militärischen Beziehungen – sei es ein institutioneller Multilateralismus oder ein bilaterales Allianzmanagement. Zugrunde liegendes Prinzip der strategischen Herangehensweise ist somit zunächst lediglich die *Instrumentalität*, welche an ein übergeordnetes Konzept gebunden ist.

Instrumentality is the most core of the ideas that express the nature of strategy. *It is the purposeful use of some instrument or instruments.* That purpose, whatever it may be [...] can be achieved in whole or in part only by the securing of some control over the rival/enemy [and allies]. And the pursuit of such control is performed with a plan, a strategy. The plan can be formal or informal, rigid or flexible, well conceived or otherwise, developed by an elaborate process of staffwork and consultation among stakeholders, or by a lonely individual, but plan there should be.<sup>4</sup>

Die Konkretisierung des Analyserahmens umfasst die Klarstellung zentraler Begriffe des gewählten Ansatzes (Kapitel III.1.), die Beschreibung des Verhältnisses von staatlicher Strategie und internationalen Organisationen (Kapitel III.2.) sowie die Präsentation des Analyserasters der strategischen Außenpolitikforschung für den empirischen Teil (Kapitel III.3./4.). Durch die Konzeptionalisierung und Operationalisierung der Methode wird die Nachvollziehbarkeit der Analyse zu den Forschungsergebnissen sichergestellt.

---

3 Vgl. Posen/Ross, „Competing Visions“.

4 Colin S. Gray, *Schools for Strategy. Teaching Strategy for 21st Century Conflict*, November 2009, S. 8 (Hervorhebung durch Autor), <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=947>.

### III.1. Strategie: Definition und Öffnung des Begriffs

Strategies are judged not by how they operate [their means] but by how well they succeed [their ends].<sup>5</sup>

Der Begriff der Strategie wird für diese Untersuchung als Arbeitsinstrument verstanden. Es geht nicht um den Abgleich bestimmter strategischer Idealtypen mit der Praxis, sondern um die Frage nach der strategischen Substanz der gewählten Politik. Insofern hat die Arbeit den Charakter einer Politikanalyse.<sup>6</sup> Im Gegensatz zu einer prophezeienden Politikanalyse wird hier der Fall von hinten aufgerollt: Welchem Ziel diene das Mittel? Wie wurde das Mittel genutzt? Im Folgenden wird zunächst der Begriff der Strategie definiert, sodann in seine Komponenten aufgeschlüsselt. Abschließend werden einige Eigenheiten strategischer Handlungen aufgegriffen, die für die Phasen strategischen Verhaltens (Kapitel III.3.) maßgeblich sind.

Zwar steht nicht die Zuordnung der US-Erweiterungspolitik zu einem bestimmten strategischen Idealtyp im Mittelpunkt dieser Publikation. Doch berücksichtigt die Frage nach einer strategischen Politik – der Politikwissenschaftler Richard L. Kugler nennt dies Strategie mit einem kleinen „S“ – den Rahmen der gewählten Großen Strategie (*grand strategy*), die prinzipiell alle Ziele und Mittel der Außenpolitik umfasst. Denn strategische Politik ist von den allgemein gesetzten politischen Rahmen abhängig beziehungsweise wird inhaltlich durch diese angeleitet.<sup>7</sup>

Die zentralen Fragen für Strategie – mit kleinem oder großen „S“ – sind außerdem die gleichen: Wie kann ein definiertes Ziel mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erreicht werden? Können neue Mittel herangezogen werden, um ein Ziel effizient zu erreichen?<sup>8</sup> Bei Politikwissenschaftler Robert Kennedy heißt es zu der Gesamtstrategie entsprechend:

Strategy understood as the integrated application of available means to accomplish desired ends, of course does not limit strategy to the use only of available means. A well-developed strategy may include efforts that lead to an enhancement of means.<sup>9</sup>

---

5 Kugler, *Policy Analysis*, S. 78.

6 Vgl. ebd., S. 61.

7 Vgl. ebd., S. 64.

8 Bei *grand strategies* ist das „Ziel“ durch den übergeordneten „Zweck“ zu ersetzen. Der Zweck würde im US-Kontext die bereits erwähnten Maximen umfassen.

9 Robert Kennedy, „The Elements of Strategic Thinking. A Practical Guide“, in: Gabriel Marcella (Hg.), *Teaching Strategy. Challenge and Response*, März 2010, S. 9–46, S. 15, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=976>.

Dabei ist auch eine verfolgte Politik als Mittel zu verstehen.<sup>10</sup> Stets sind jedoch der logische Zusammenhang zwischen Ziel und Mittel sowie die Einordnung in das Gesamtkonzept sicherzustellen. Hierfür ist der Begriff der *Kohärenz* treffend.

Das Mittel ist genauso zentral wie das Ziel. In der eingangs zitierten Aussage ist deshalb ein Spannungsfeld evident: Wenn erfolgreiche Politik nur von den Ergebnissen abhängig ist, kann dies zu einer Vernachlässigung der Mittel führen, die Mittel werden also nicht nachhaltig ausgerichtet. Resultat wäre eine Ad-hoc-Politik, die sich langfristig negativ auf das angestrebte oder auch andere Ziele (der *grand strategy*) auswirken kann. Aus diesem Grund ist strategisches Verhalten nicht nur instrumentell, sondern bedarf einer langfristigen Sichtweise, der vorsichtigen Abwägung von Alternativen, der umsichtigen Einschätzung der Konsequenzen von Entscheidungen und deren Umsetzung.

Die Art der Umsetzung, das heißt die Vorgehensweise, kann neben Zielen und Mitteln als drittes Glied der Strategiekette hinzugefügt werden: „The direction and use made of means *by chosen ways* in order to achieve desired ends.“<sup>11</sup> Mit dieser Erweiterung des Ziel-Mittel-Komplexes wird primär auf den kooperativen oder konfrontativen Charakter der Mittelanwendung (nach außen) beziehungsweise Mitteldurchsetzung (nach innen) gezielt. Denn der Strategiekomplex unterstellt für die Internationalen Beziehungen zweierlei: der Akteur des Strategischen ist der Staat, der die Qualität eines *purposive acting*,<sup>12</sup> also eines ziel- und zweckbestimmten Handelns, aufbringt und damit über die eigene Vorgehensweise entscheiden kann.

Strategisches Verhalten unterliegt somit einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung. Diese Rationalität ist aber nicht rein materiell und realpolitisch zu verstehen. Wie der Begriff „Strategie“ in seiner generen Übersetzung hervorhebt, ist das Element der Führung zentral, das maßgeblich für die Vorgehensweise und die Verortung der nationalen Außenpolitik ist. Diese Führung ist geprägt von persönlichen

---

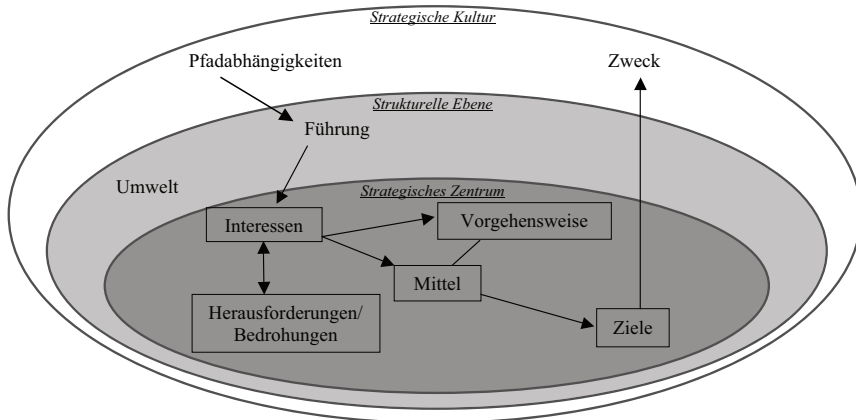
10 Vgl. Kennedy, „The Elements of Strategic Thinking“, S. 22. Damit wird in dieser Arbeit eine Erweiterung des Begriffs von der oftmals auf Krieg fokussierten Stoßrichtung vollzogen. Für einen interessanten Artikel in diesem Sinne siehe Patrick Keller/Julian Voje, „Wo bleibt der Masterplan? Auf der Suche nach einer außenpolitischen Strategie“, in: *Internationale Politik*, Nr. 5, September/Oktober 2010, S. 21–25. Zum Thema Strategie/Krieg siehe bspw. Beatrice Heuser, *Den Krieg denken. Die Entwicklung der Strategie seit der Antike*, Paderborn 2010 und Thomas A. Mahnken/Joseph A. Maiolo (Hg.), *Strategic Studies. A Reader*, New York 2008. Zur Debatte um die inhaltliche Reichweite Strategischer Studien siehe John Baylis/James J. Wirtz, „Introduction“, in: John Baylis et al. (Hg.), *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*, 2. Aufl., Oxford 2007, S. 1–15.

11 Gray, *The Strategy Bridge*, S. 18 (Hervorhebung durch Autor).

12 Siehe hierzu bspw. Clark Murdock/Kevin Kallmyer, „Applied Grand Strategy. Making Tough Choices in an Era of Limits and Constraint“, in: *Orbis*, Vol. 55, Nr. 4, Herbst 2011, S. 541–557, S. 551.

Überzeugungen und Fähigkeiten,<sup>13</sup> Pfadabhängigkeiten, innenpolitischer und internationaler Umwelt. Sie bestimmt und ordnet Interessen, detektiert Herausforderungen und Bedrohungen für selbige.

Entsprechend lassen sich fünf Elemente einer Strategie identifizieren: Interessen, Herausforderungen/Bedrohungen, Mittel, Vorgehensweise, Ziele.<sup>14</sup> In starkem Maße abhängig ist die Bestimmung der Elemente von Machtposition und Einflussmöglichkeiten, also einer strukturellen Ebene. Diese ist wiederum im eigenen Interesse zu gestalten. Die kontinuierliche und widerspruchsfreie Verfolgung der Umsetzung der Mittel zum Ziele der Interessen wird folgend als *Konsistenz* bezeichnet.



Strategischer Komplex (Quelle: Eigene Darstellung)

Interessen und Ziele bedürfen einer Priorisierung. Diese Rangfolge ist abhängig davon, welche Thematik gerade im Mittelpunkt nationaler Sicherheitspolitik steht (strukturelle Ebene).<sup>15</sup> Zudem ist zwischen Milieu-Interessen und Mittelinteressen zu unterscheiden.<sup>16</sup> Ersteres bezieht sich beispielsweise auf die Aufrechterhaltung

13 Dies bedeutet zugleich, dass Präferenzen und (theoretische!) Sichtweisen bestimmte alternative Herangehensweisen unterbinden können.

14 Vgl. auch Martin Wagener, „Über das Wesen der Strategie“, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* (OMZ-Online), Nr. 4, 2010, S. 3–13, S. 9/10. Wagener unterscheidet als sechstes Element noch Ordnungspräferenzen, die nach Erachten des Autors aber *Ziele* mehrerer *Interessen* darstellen, also den Zweck der Ziele beschreiben.

15 Vgl. Richard K. Betts, *U.S. National Security Strategy. Lenses and Landmarks*, November 2004, S. 8, <https://www.princeton.edu/~ppns/papers/betts.pdf>.

16 Wolfers unterscheidet zwischen Milieu- und Besitz-Zielen. Er hebt zudem die oft nur schwierig durchzuführende Trennung von Zielen und Mitteln hervor. Vgl. Wolfers, *Discord and Collaboration*, S. 68–74.

und Verbreitung von Werten. Diese „Ordnungspräferenzen“, die dem übergeordneten Zweck entsprechen, lassen sich aus der strategischen Kultur ableiten. Für die USA sind dies die eingangs dieses Kapitels (III.) erwähnten Maximen. Neben diesen *intrinsic interests* existieren Mittelinteressen. Sie tragen zu anderen Interessen bei, definiert als Ziele.<sup>17</sup> Snyder unterscheidet hier hilfreich zwischen strategischen und Reputationsinteressen:

Strategic and reputational values [...] are „interests defined in terms of power,“ to recall Morgenthau’s memorable phrase. Typical strategic interests are the control of territorial space, energy sources, or particular geographic features, to the extent these things contribute to national power and security. Reputational values include resolve reputation vis-à-vis adversaries and loyalty reputation with allies. Whereas strategic interests are valued for their resource or capability content, reputational interest are interests in projecting an image of intentions.<sup>18</sup>

Herausforderungen für und Bedrohungen der artikulierten Interessen entfalten unterschiedliche Zeithorizonte und beeinflussen die Priorisierung der Interessen und Ziele. Bedrohungen sind unmittelbar gegen wichtige Interessen gerichtet, Herausforderungen sind nicht unmittelbar und können sich auf alle – vor allem Milieu-Ziele, gegebenenfalls auch Reputationsinteressen – beziehen.<sup>19</sup>

Strategisches Handeln hat dabei grundsätzlich einen langen Zeithorizont – gerade dies unterscheidet es von Ad-hoc-Politik, die Konsequenzen nur schwer abschätzbar macht. Schon bei von Clausewitz heißt es diesbezüglich:

[...] die sogenannte Strategie hat außerordentliche Schwierigkeiten, und man kann wohl sagen, daß sehr wenig Menschen von den einzelnen Gegenständen deutliche, d. h. bis auf das Notwendige in beständigem Zusammenhange zurückgeführte Vorstellungen haben. Beim Handeln folgen die meisten einem bloßen Takt des Urteils, der mehr oder weniger gut trifft, je nachdem mehr oder weniger Genie in ihnen ist.

[...] Aber wenn es darauf ankommt, nicht selbst zu handeln, sondern in einer Beratung andere zu überzeugen, dann kommt es auf klare Vorstellungen, auf das Nachweisen des inneren Zusammenhanges an; [...] die meisten Beratungen [sind] ein fundamentloses Hin- und Herreden, wobei entweder jeder seine Meinung behält, oder ein bloßes Abkommen aus gegenseitiger Rücksicht zu einem Mittelwege führt, der eigentlich ohne allen Wert ist.<sup>20</sup>

17 Der Autor folgt der Definition von Zielen bei Yarger: „*Objectives (ends)* explain ‘what’ is to be accomplished. They flow from a consideration of the interest, which is expressed as a desired end state, and the factors in the strategic environment affecting the realization of this desired end state.“ Harry R. Yarger, *Strategic Theory for the 21st Century. The Little Book on Big Strategy*, Februar 2006, S. 52 (Hervorhebung im Original), <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=641>.

18 Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca 1997, S. 23.

19 Vgl. Wagener, „Über das Wesen der Strategie“, S. 9.

20 Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, 12. Aufl., Hamburg 2003, S. 8/9.

Strategie oder strategische Politik ist damit kohärent und konsistent. Sie ist vorausschauend, proaktiv und abwägend, niemals jedoch starr. Dwight D. Eisenhowers Aussage, dass Planung alles ist, Pläne aber nichts sind, weist auf die „power of chance and contingency“<sup>21</sup> als oftmaligen und letztendlichen Arbiter für Strategie hin. Dies unterstreicht den dynamischen und komplexen Charakter von Strategie.

Instrumentalität ist daher in zwei Formen von *Pragmatik* zu unterscheiden. Der Duden definiert Pragmatik als „Orientierung auf das Nützliche; Sinn für Tatsachen; Sachbezogenheit“.<sup>22</sup> Da auch bei einer langfristig ausgerichteten Politik beispielsweise auf veränderte Umwelteinflüsse reagiert werden muss, ist Pragmatik notwendig. Der Bezug zum strategischen Ziel darf dabei aber nicht verloren gehen. Dieses Zusammenspiel (zu vergleichen mit Taktik und Strategie) wird in der folgenden Definition deutlicher: „pragmatism [...] a practical approach to problems and affairs ‘tried to strike a balance between principles and [pragmatism]’“.<sup>23</sup> Die Mittel würden bei Vernachlässigung des konzeptionellen Rahmens beziehungsweise bei mangelnden Vorgaben durch außenpolitische Leitlinien nicht nur zu Lückenbüßern degradiert, sondern würden das Mittel selbst verändern.

Ziel einer strategischen Politik ist es schließlich, durch die eigene Politik die Umwelt zum eigenen Vorteil zu prägen, so dass internationale Entwicklungen Politik nicht rein reaktiv machen.<sup>24</sup> Hierzu bedarf es der Aktion auf horizontaler wie vertikaler Ebene: Auf horizontaler Ebene ist die *Außenpolitik* (Überzeugungsleistung gegenüber Alliierten und/oder Abwehr von Gefahren für eigene Interessen) zu verstehen, auf vertikaler Ebene die innenpolitische Arena, in der Politik formuliert wird.<sup>25</sup> Auf horizontaler Ebene bedarf es nicht nur einer autarken Ableitung eigener Interessenspolitik, sondern ebenso der Berücksichtigung der Interessen anderer Staaten und diplomatischer Verfahren (Vorgehensweise). Wirkt sich die eigene Politik auf Interessen anderer Akteure aus? Welche Reaktion ist zu erwarten? Auf innenpolitischer Ebene sind ebenso politische Machtverteilung und Umsetzbarkeit

21 Sarotte, 1989, S. 210. Eisenhower war erster SACEUR und 34. Präsident der USA.

22 Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion (Hg.), *Duden. Das große Fremdwörterbuch. Herkunft und Bedeutung der Fremdwörter*, 3. überarbeitete Aufl., Mannheim 2003, S. 1082.

23 Merriam-Webster, *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*, 10. Aufl., Springfield 1993, S. 915.

24 Raschke und Tils sprechen bspw. treffend von Strategie als Ziel-Mittel-Umwelt-Komplex. Vgl. Joachim Raschke/Ralf Tils, „Politische Strategie“, in: *Forschungsjournal NSB*, Jg. 21, Nr. 1, 2008, S. 11–24, S. 12.

25 Die Aufteilung in horizontal und vertikal wird bei Luttwak vollzogen, wobei er beim technisch-militärischen Blickwinkel bleibt: „[...] the logic of strategy seemed to unfold in two dimensions: the ‘horizontal’ contentions of adversaries who seek to oppose, deflect, and reverse each other’s moves – and that is what makes strategy paradoxical; and the ‘vertical’ interplay of the different levels of conflict, technical, tactical, operational, and higher – among which there is no natural harmony.“ Edward N. Luttwak, *Strategy. The Logic of War and Peace*, Cambridge 2003, S. xxii.

vor dem Hintergrund eigener Argumentation und Ressourcen zu berücksichtigen (siehe Kapitel III.3.).

Für strategisches Handeln kann ein enger Zeithorizont Fluch oder Segen sein, je nachdem ob konkrete Ziele entwickelt wurden beziehungsweise werden können und ein „Fenster der Möglichkeiten“ (Momentum) das Erreichen dieser Ziele durch die Abschwächung von Widerständen auf vertikaler und/oder horizontaler Ebene bewirkt. Enge Zeithorizonte wirken auf den Strategie-Pragmatik-Komplex potentiell besonders stark und stellen hohe Anforderungen an die Führungsfähigkeit.

Strategie ist schließlich hierarchisch.<sup>26</sup> Dies hat zur Folge, dass auf vertikaler Ebene lediglich Entwicklungen auf politisch-institutioneller Ebene einzubeziehen sind. Die grundsätzliche Unterstützung von liberaler Ordnungsbildung in der US-Öffentlichkeit ist gegeben.<sup>27</sup> Lobbygruppen entfalten zwar in der US-Politik immer wieder eine starke Stimme, doch ist ihr Einfluss für das Erkenntnisinteresse der Arbeit nachrangig.

Zusammenfassend für die Aussagen dieses Kapitels kann der Politikwissenschaftler Dieter Dettke paraphrasiert werden:

Sicherheits- und Bündnispolitik stehen in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander, das dem außenpolitischen Ziel-Mittel-Komplex eines Staates zuzuordnen ist. Handelt es sich in der Sicherheitspolitik in erster Linie um eine Zieldiskussion [...], so geht es in der Bündnispolitik vor allem um die verteidigungspolitischen Mittel, Zugeständnisse und Aktivitäten, die ein Staat bereitzustellen und einzugehen in der Lage ist, um seine Sicherheit zu gewährleisten.<sup>28</sup>

Die Zentralität von multilateraler Bündnis- oder Allianzpolitik wurde von den USA nach dem Zweiten Weltkrieg anerkannt. Für die Durchsetzung nationaler Ziele zeigten sich hier immer wieder Herausforderungen (siehe Kapitel II). Als nächstes wird auf den Zusammenhang von Strategie und Bündnispolitik eingegangen.

26 Vgl. Yarger, *Strategic Theory*, S. 10.

27 Ein unterstützendes Argument findet sich bspw. bei Foster: „Recent opinion polls indicate that substantial majorities of Americans think that NATO should continue and be expanded. But actual understanding of the issue is very low, as is the general public interest in foreign affairs overall.“ Gregory D. Foster, „NATO Enlargement. The Senate’s Roles“, in: *Strategic Review*, Winter 1998, S. 72/73, S. 72.

28 Dieter Dettke, „Militär- und Sicherheitspolitik“, in: Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 9. Aufl., Bonn 2004, S. 334–347, S. 339 (paraphrasiert).



## III.2. Strategie und internationale Organisationen

The American commitment to an alliance strategy [...] has a more enduring basis than simply the perception of a common enemy.<sup>29</sup>

Ebenso wie Strategie bedarf der Begriff der „Organisation“ der Definition und der Ausrichtung auf den Untersuchungsgegenstand. Organisationen werden als Allianzen angesehen, die nicht als reine Zweckbündnisse für singuläre und zeitlich begrenzte Ziele gegründet werden. Allianzen sind oft Hybride,<sup>30</sup> die institutionalisiert sein können und sich neuen Gegebenheiten anpassen.<sup>31</sup> Die Forschungsperspektive ist damit die eines nicht-dogmatischen Realismus,<sup>32</sup> der zwar in den Überzeugungen des internationalen Wettstreits fußt, aber Faktoren der dauerhaften Kooperation zwischen gleichgesinnten Staaten berücksichtigt. Letzterer Faktor entspricht der qualitativen Rationalität, die in einem politischen Handel besteht (*transatlantic bargain*).<sup>33</sup> Solange eine Organisation einem Ziel dienen kann oder einem Zweck nicht entgegenläuft, besteht sie fort. Die wechselseitige Instrumentalität zwischen nationalstaatlichen Interessen und dem Nutzen der Organisation (abhängig von den Politiken der Mitglieder) für diese Interessen wird mit dem Begriff der Reziprozität beschrieben.<sup>34</sup>

Clive Archer definiert eine internationale Organisation als „formelle, anhaltende Struktur, welche durch ein Abkommen zwischen zwei oder mehreren souveränen Staaten mit dem Ziel, das gemeinsame Interesse der Mitgliedschaft zu verfolgen“, geschaffen wird.<sup>35</sup> Damit ließe sich nahezu jede Form staatlicher Zusammenarbeit greifen. Die Definition muss jedoch zum einen neben dem Uni- auch vom Bilateralismus abgegrenzt werden sowie zum anderen von einer formal-deskriptiven Definition des Multilateralismus, welche die Praxis der Koordination nationaler Politiken von drei oder mehr Staaten durch Ad-hoc-Vereinbarungen

---

29 The White House, *National Security Strategy of the United States*, März 1990, S. 1.

30 Vgl. Snyder, *Alliance Politics*, S. 1.

31 Vgl. Celeste A. Wallander, „Institutional Assets and Adaptability. NATO After the Cold War“, in: *International Organization*, Vol. 4, Nr. 54, Herbst 2000, S. 705–735, S. 706.

32 Ein Zugeständnis, das auch von anderen gefordert wird. Vgl. Lawrence Freedman, „The Future of Strategic Studies“, in: John Baylis et al. (Hg.), *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*, 2. Aufl., Oxford 2007, S. 356–370, S. 365. In vielerlei Hinsicht entspricht diese Forschungsperspektive auch dem Imperialen Liberalismus von Krause, der ebenfalls für US-Außenpolitik eine „hybride“ Theorie zur strategischen Betrachtung fordert. Vgl. Joachim Krause, „Liberaler Imperialismus und imperialer Liberalismus als Erklärungsansätze amerikanischer Außenpolitik“, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Vol. 1, Nr. 1, 2008, S. 68–95.

33 Dieser Begriff wird dem ehemaligen US-Diplomaten Harlan Cleveland zugeschrieben. Vgl. Sloan, *Permanente Alliance?*, S. xi.

34 Teile dieses Kapitels basieren auf: Hecht/Varwick, „Die Amerikanische Außenpolitik und Internationale Organisationen“.

35 Archer, *International Organizations*, S. 37 (Übersetzung durch Autor).

oder -Institutionen bezeichnet. Die Definition internationaler Organisationen ist für diese Arbeit ebenfalls durch drei oder mehr Staaten gekennzeichnet, schließlich ist die NATO mit zwölf Staaten gegründet worden und seitdem gewachsen.

Organisationen sind in der Betrachtungsweise unserer „Metatheorie“ als Mittel zu verorten. Dabei können die Funktionen, die Staaten Organisationen beimessen, drei verschiedene (idealtypische) Ausprägungen annehmen. Sie können als „Instrumente staatlicher Diplomatie“, „Arenen der internationalen Politik“ oder „Akteure in der internationalen Politik“ klassifiziert werden. Erstere Sichtweise beschreibt, dass Staaten internationale Organisationen für eigene nationale Interessen zu nutzen suchen. Diese Herangehensweise entspricht einer realistischen Perspektive. Die internationale Umwelt ist durch Anarchie geprägt, und Kooperation dient nur der Selbsthilfe der rational-egoistisch handelnden Staaten. Dieser instrumentellen Sichtweise steht die zweite Auffassung, Organisationen sind Arenen der internationalen Politik, gegenüber. Diese Auffassung ist durch liberale Einflüsse geprägt und begründet sich in der Notwendigkeit, dauerhafte Rahmen für Kooperation zu etablieren. Eine institutionelle Perspektive ist schließlich Grundlage der dritten Sichtweise, da hier internationalen Organisationen eine eigenständige Qualität als „Akteur in der internationalen Politik“ zugewiesen wird, der zudem als ursächlicher Faktor in der Lage ist, die Grundmuster internationaler Politik im Sinne einer Minderung des anarchischen Grundzustands zu verändern. Wie durch die Hinführung deutlich wurde, ist die NATO ein Spezialfall, der jedoch weiterhin aus US-Sicht primär ein Instrument staatlicher Diplomatie darstellt, sei es aufgrund einer tendenziell negativen Erwartungshaltung Organisationen gegenüber oder durch die Befürchtung, eine Einschränkung der eigenen Handlungsfreiheit hinnehmen zu müssen.

Reziprozität in institutionellen Rahmen bewegt sich grundsätzlich in einem Spannungsfeld. Aufgrund der souveränen Gleichheit von Staaten bedarf es enger Konsultation, um zu gemeinsamen Entscheidungen zu kommen. Dabei besteht ein allianzinternes Sicherheitsdilemma: Einerseits möchte kein Mitglied in Konflikte hineingezogen werden, die seine Interessen nicht tangieren (Gefahr des *entrapment*), andererseits können Verbündete durch eine eventuelle Zurückhaltung die Solidarität infrage stellen (Angst vor *abandonment*). Bei Entscheidungen der NATO, für die das Konsensprinzip maßgeblich ist,<sup>36</sup> ist diese Herausforderung besonders evident. Zudem muss den Gefahren des *bandwagoning/free-riding* entgegnet werden. Dies ist jedoch nur durch die Akzeptanz von Verantwortungs- und

---

36 In der NATO hat sich die sogenannte *silent procedure* etabliert. Nur bei artikulierter Opposition wird von einem Dissens ausgegangen. Vgl. Varwick, *Die NATO*, S. 49.

Lastenteilung aller beteiligten Akteure möglich, nicht zuletzt, um die getroffenen Entscheidungen umzusetzen.

Auch wenn die Entscheidungsfindung umständlich und die effektive Umsetzung fraglich erscheinen mögen, stellen diese Mechanismen das Fundament der Zusammenarbeit.<sup>37</sup> Abhängig von Interessen, gegenseitigen Abhängigkeiten, Kapazitäten (eigene und verbündete inklusive geographischer und weicher Determinanten) und Erfahrungen wird die Einschätzung von *entrapment* und *abandonment* von jedem Mitglied individuell vollzogen.<sup>38</sup> Bei wachsender Mitgliederzahl kann sich daher ein Dilemma entfalten, das beispielsweise der Organisation mehr Legitimität, aber einen geringeren „Nutzen“ beschert<sup>39</sup> und dies folglich zu einer Vernachlässigung der institutionellen Beziehungsmuster führen kann.

Politikwissenschaftlerin Lisa Martin unterstreicht, dass Organisationen mit großer Mitgliederzahl Kollaborationsprobleme hervorrufen, die entweder durch die Hegemonie eines Akteurs oder durch die Verständigung kleinerer Gruppen innerhalb der Organisation abgeschwächt werden können.<sup>40</sup> Doch auch der Überzeugungsleistung eines Hegemons sind Grenzen gesetzt, wenn die Glaubwürdigkeit der multilateralen Institution hierdurch infrage gestellt wird. Zumeist würden Wege gesucht, verschiedene Themenfelder zu verknüpfen, um Einfluss auszuüben.<sup>41</sup> Die Vorteile für einen Hegemon seien vor allem in drei Kategorien zu finden: „(1) lower transaction costs, (2) the deflection of challenges to the institution by its weaker members, and (3) increased stability under conditions of changes in relative power.“<sup>42</sup> Wobei ein längerer Zeithorizont Multilateralismus für einen Hegemon attraktiver mache.<sup>43</sup>

Der lange Zeithorizont und die „diffuse“ Reziprozität (die qualitative Rationalität erforderlich macht) haben dabei durchaus den Effekt, dass Staaten Interessen beziehungsweise Präferenzen bedingt anpassen<sup>44</sup> und ihre unmittelbaren Interessen zu einem gewissen Maße „defokalisieren“.<sup>45</sup>

37 Vgl. Kugler/Binnendijk, *Toward a New Transatlantic Compact*, S. 25.

38 Das Dilemma wird beschrieben bei Snyder, *Alliance Politics*, hier S. 189.

39 Siehe hierzu bspw. Richard N. Haass, „What International Community?“, <http://www.project-syn-dicate.org/commentary/the-broken-tools-of-global-cooperation-by-richard-n-haass>.

40 Vgl. Lisa L. Martin, „Interests, Power, and Multilateralism“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 4, Herbst 1992, S. 765–792, S. 773/774.

41 Vgl. ebd., S. 778/779.

42 Vgl. ebd., S. 783.

43 Vgl. ebd., S. 786.

44 Vgl. James A. Caporaso, „International Relations Theory and Multilateralism. The Search for Foundations“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 3, Sommer 1992, S. 599–632, S. 602/603.

45 Vgl. ebd., S. 631/632. Caporaso beschreibt Multilateralismus. Weber hebt diese Einschätzung auch für Sicherheitsinstitutionen wie die NATO hervor. Vgl. Steve Weber, „Shaping the Postwar Balance of Power. Multilateralism in NATO“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 3, Sommer 1992, S. 633–680, explizit auf S. 680.

Multilateralismus und Reziprozität setzen die Beachtung externer Interessen voraus. Einerseits um die Einflusswahrung innerhalb der Institution sicherzustellen, andererseits um Reaktionen von Gegnern möglichst realitätsnah abschätzen zu können. Ebenso wie allianzintern ein Sicherheitsdilemma besteht, ist dies für die internationale Ebene mit dem sogenannten *prisoner's dilemma* beschrieben worden. Die Intentionen des Gegners müssen bewertet und die eigene Politik entsprechend ausgerichtet werden. Der Gegner wiederum interpretiert diese Politik und richtet seine hierauf aus.

The alliance security dilemma and the adversary security dilemma are directly analogous. Restraint of the ally and deterrence of the adversary are 'tough' strategies, respectively, in each case. Restraint, like deterrence, may, if pushed too hard, trigger a spiral – a spiral of abandonment between allies that is analogous to a spiral of hostility and insecurity between adversaries. On the other hand, if the ally is supported, it may exploit one's support to advance its own interest and entrap oneself in the process – just as an adversary that is appeased might exploit one's apparent weakness to make further gains.<sup>46</sup>

Die Interpretation des Verhaltens des Gegners kann unter den Mitgliedern der Organisation unterschiedlich ausfallen und ist beispielsweise abhängig von der geographischen Nähe, historischen Erfahrungen und militärischen Fähigkeiten.

Gegenbewegungen (allianzintern) werden umso wahrscheinlicher, je mehr die grundsätzliche Ausrichtung einer Institution zum Nutzen rein nationaler Interessen verändert werden soll. Die Chancen einer strategischen Umgestaltung einer Institution muss entsprechend mit der Umsetzbarkeit des Vorhabens abgewogen werden, das bedeutet sowohl mit der inner-institutionellen Interessenlage als auch mit der Auswirkung auf das internationale Mächtegleichgewicht.<sup>47</sup> Treffen also nationale Interessen mit denen der Gemeinschaft zusammen, sind die Gewinne potentiell sehr hoch (abhängig von der Implementierung). Die Kosten der Entscheidungsfindung steigen jedoch stark, wenn Interessen divergieren, verbunden mit der Gefahr der weiteren Entfremdung. Qualitative Rationalität richtet die Kosten-Nutzen-Rechnung auf eine längere Zeit aus und betrachtet eher das „Große Ganze“ als seine kurzfristigen (unilateral durchsetzbaren) Gewinne.<sup>48</sup> Der Nutzen einer Organisation – insbesondere einer sicherheitspolitischen – wird für einen Staat abnehmen, wenn Instrumentalität verloren geht. In diesem Zusammenhang spielt die institutionelle Anpassungsfähigkeit eine zentrale Rolle. Bei wachsender Mitglieder-

46 Snyder, *Alliance Politics*, S. 193/194.

47 Siehe bspw. Kugler, *Policy Analysis*, S. 117. Er weist zudem darauf hin, dass gerade in Friedenszeiten Allianzmanagement auf Schwierigkeiten trifft, da Bündnisse zumeist in und für Krisenzeiten abgeschlossene strategische Abkommen darstellen (S. 118).

48 Vgl. Caporaso, „International Relations Theory and Multilateralism“, S. 602.

zahl und Interessenlage ist die „Abmilderung des allianzinternen Sicherheitsdilemmas [...] durch eine Flexibilisierung der allianzinternen Kooperationsprozesse“<sup>49</sup> am ehesten zu erreichen.

Wann nationale Ziele formuliert und allianzinterne Kooperationsprozesse ins Spiel kommen, kann in drei Phasen strategischen Handelns beschrieben werden. Diese werden folgend vorgestellt.

### III.3. Drei Phasen strategischen Vorgehens

Strategisches Vorgehen kann in drei Phasen kategorisiert werden. Angelehnt an die horizontale und vertikale Dimension von strategischem Handeln werden sowohl die innenpolitische Komponente als auch die externen Beziehungen und Interaktionen berücksichtigt.<sup>50</sup> Hierbei sind Strategieformulierung und -anpassung primär auf der vertikalen Ebene anzusiedeln, Strategieimplementierung auf der horizontalen.<sup>51</sup> Der Rahmen für diese Phasen wird durch die bereits dargelegten Pfadabhängigkeiten und Umweltfaktoren gesetzt.

#### III.3.1. Strategieformulierung

Strategisches Handeln hat eine innenpolitische Grundlage.<sup>52</sup> Interessen und Ziele werden hier formuliert und Mittel definiert. In außenpolitischen Fragen sind die Regierung, der Kongress und die Bürokratie Analyseeinheiten, die der Berücksichtigung bedürfen. In dieser Arbeit ist der Schwerpunkt auf die Führungspersonen in Regierung – unter Einschluss der Führungsebene von Außenministerium und Pentagon – und Senat gelegt, denn sie gestalten Außenpolitik, vermitteln sie nach innen und vertreten sie nach außen. Für die Bürokratie gilt die Erkenntnis: „where you stand depends on where you sit“.<sup>53</sup> Das heißt, es sind die Einschätzungen von beispielsweise Außen- *vis-à-vis* Verteidigungsministerium zu berücksichtigen.

---

49 Carlo Masala, „Und sie bewegt sich doch! Die Entwicklung der NATO“, in: Reinhard Meier-Walser/Alexander Wolf (Hg.), *Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik*, München 2011, S. 303–315.

50 Die Unterscheidung von Beziehungen (mit Verbündeten) und Interaktion (mit Gegnern bzw. Nicht-Verbündeten) findet sich bei Snyder, *Alliance Politics*, S. 20.

51 Dies ist ein idealtypischer Ablauf. De facto können sich die Phasen überschneiden. Dies wird auch bei der Anwendung der Methode berücksichtigt.

52 Siehe hierzu bspw. Arthur/Stein, „The Domestic Bases of Grand Strategy“.

53 Vgl. Rufus E. Miles, Jr., „The Origin and Meaning of Miles’ Law“, in: *Public Administration Review*, Vol. 38, Nr. 5, September/Oktober 1978, S. 399–403, S. 399.

Im Zentrum der Untersuchung steht die Strategiefrage mit Blick auf getroffene Entscheidungen, sie zielt nicht auf eine Diskursanalyse. Beiträge von Eliten außerhalb der Analyseeinheiten werden nur aufgenommen, sofern sie sichtbaren Einfluss entfaltet haben. Die Öffentlichkeit kann in dieser Phase ebenfalls vernachlässigt werden, da ihr nur ein minimal katalytischer Effekt beizumessen wäre.

Wie auch auf internationaler Ebene besteht die Gefahr, dass Strategieformulierung zu Kompromissen ohne strategischen Charakter führt. Es obliegt daher dem Präsidenten, die strategische Politik sicherzustellen. Durch die Formulierung einer außenpolitischen Leitlinie (*Konzept*) setzt er bereits wichtige Bezugsrahmen, die die Verortung der jeweiligen Politik zulassen. Die nationale Sicherheitsstrategie, außenpolitische Reden und ähnliche Quellen werden hierfür in dieser Arbeit zugrunde gelegt. Richtet sich eine Politik gegen diesen formulierten Rahmen, kann infrage gestellt werden, ob ein strategischer Gedanke beziehungsweise eine kohärente Politik vorliegt. Zu bedenken ist auch, dass zu viel Macht zu einer Vernachlässigung des strategischen Wertes der Mittel führen kann.<sup>54</sup>

Aufgrund der Zustimmungskompetenz des Senats können Ausschussanhörungen und *floor debates* in wesentlichem Maße dazu beitragen, dass wichtige Fragen, die nationale Interessen, Konsequenzen oder Alternativen betreffen, zum Vorschein kommen und von der Regierung kommentiert werden müssen.<sup>55</sup> Diese Kommunikation ermöglicht ein relativ umfassendes Bild von der Strategieformulierung (*Führung*). Gleichzeitig wird die Prioritätensetzung und Verortung des angestrebten Mittels vor dem Hintergrund des innenpolitischen Kontextes klarer.

Als nächsten Schritt bedarf es der Umsetzung der formulierten Ziele. Dies erfolgt auf der horizontalen Ebene vor allem gegenüber den Staaten, die Teil der internationalen Organisation sind.

### III.3.2. Strategieimplementierung

Strategisches Handeln in institutionellen Rahmen erfordert Diplomatie. Diplomatie wird bestimmt von Macht, Führung und Glaubwürdigkeit. Die Strategieimplementierung zielt auf effektive Mittelbereitstellung zum Erreichen von Zielen zum Zwecke der Ordnungspräferenz. Implementierung ist auch eine Frage von Strategie beziehungsweise umsichtiger Vorgehensweise (*Mittel*).

<sup>54</sup> Vgl. Raschke/Tils, *Politische Strategie*, S. 62.

<sup>55</sup> Hier werden die „gehörten“ Sichtweisen deutlich. Zudem ist der Senat als ein „konstanteres Gebilde“ für die Frage nach Kontinuität und Wandel interessant. Viele Senatoren sind Jahrzehnte im US-Kongress vertreten, und nur ein Drittel der 100 Senatoren muss sich alle zwei Jahre für eine neue sechsjährige Amtszeit zur Wahl stellen.

Strategieimplementierung ist damit abhängig von externen Faktoren wie dem Kooperationswillen anderer Akteure. Oft spielt der Zeitpunkt eine entscheidende Rolle. Dieses Momentum kann nur nachhaltig genutzt werden, wenn eine vorausschauende, das heißt aktive, umsichtige und entschiedene Politik zugrunde liegt.

Interaktion ist hier die Analyseeinheit.<sup>56</sup> Die formulierten Handlungspräferenzen müssen gegenüber anderen Staaten vertreten werden. Das bedeutet die Überzeugungsleistung gegenüber Verbündeten und Maßnahmen zur Regulierung von Gegenbewegungen von nicht-alliierten Nationen. Das doppelte Sicherheitsdilemma (siehe Kapitel III.2.) übt auf dieser Ebene Einfluss aus.

Strategieimplementierung ist somit keineswegs die einfache Umsetzung von unilateral formulierten Ideen oder das Erreichen des erstrebten Effekts (*Herausforderungen*). „In der Diplomatie sind die Details vielleicht noch wichtiger als auf dem Schlachtfeld. Es reicht nicht aus, sich im Prinzip einig zu sein.“<sup>57</sup>

Die Frage der Implementierung ist insofern schon in der Phase der Strategieformulierung zu berücksichtigen. Welche Risiken bestehen bei der Umsetzung der Strategie? Welche Alternativszenarien sind möglich? Welche *fallback options* bieten sich an? Können Themenfelder miteinander verknüpft werden? Kann genug Druck aufgebaut werden, um zu überzeugen? Die Antworten zu vielen dieser Fragen werden oft erst in der Interaktion sichtbar.

Je nach Erfolg oder Misserfolg bei der Durchsetzung der Ziele beziehungsweise dem Erreichen des Effekts auf dieser Stufe werden Lehren für das weitere Vorgehen bestimmt. Diese Strategieanpassung schließt den Kreis strategischen Handelns.

### III.3.3. Strategieanpassung

Politisches Handeln generiert einen Effekt. Strategisches Handeln zielt auf einen bestimmten Effekt. Die in der Strategieformulierung gesetzten Ziele und in der Strategieimplementierung angestrebten Mittel werden evaluiert und Rückschlüsse für selbige Schritte gezogen.

Strategieanpassung kann sowohl auf positiven Effekten als auch negativen beruhen, wird in der Bewertung aber stets das Ziel im Blick haben (*Fortschreibung*). Strategieanpassung innerhalb von Institutionen sind Schranken gesetzt, zeitliche und inhaltliche. Strategische Flexibilität leidet hierunter. Wenn Interessen divergieren, können Momentum und Linearität (im Sinne der Fortschreibung nationaler Interessen und unterstellter institutioneller Interessen) gefährdet werden.

---

<sup>56</sup> Vgl. Lake, *Strategic Choice*, S. 4.

<sup>57</sup> Rice/Zelikow, *Die Sternstunde der Diplomatie*, S. 325.

Zu strategischer Anpassung können neben starren Strukturen und schleppender Umsetzung auch externe Umwälzungen beitragen. Diese *external shocks* setzen institutionellen Rahmen weitere Lasten auf. So können sie direkte Bedrohungen für einige Mitglieder der Allianz darstellen, für andere nicht. Doch auch Zeiten extremer Ruhe können sowohl Tendenzen der Konsolidierung oder Integration als auch Fragmentierung hervorrufen. Beides kann bei Akteuren eine neue Priorisierung der Interessen bewirken.<sup>58</sup>

Eine Revision der Politik würde unmittelbare Auswirkungen auf die Einschätzung der Mittel haben. Solange ein bestimmtes Mittel einem Ziel weiterhin dient, kann es trotzdem zur Adaption kommen. Schwerpunkte werden anders gelegt oder Ziele auf der institutionellen Agenda verschoben – ohne dass der grundsätzliche Ziel-Mittel-Komplex infrage gestellt wird.<sup>59</sup> Dies entspricht der Anforderung an strategisches Handeln, das in diesem Punkt auch „reaktiv“ beziehungsweise strategisch-pragmatisch sein muss. Wenn ein Ziel durch bestimmte Mittel erreicht wurde, kann es außerdem selbst zum Mittel werden.

Der Drang nach Anpassung institutioneller Strategien bedarf wiederum der Berücksichtigung der bereits für die anderen Phasen genannten Rahmen. Strategieanpassung wird somit wiederum primär innenpolitisch formuliert, jedoch unter den Voraussetzungen institutioneller, multilateraler oder unilateraler Umsetzbarkeit.

### III.4. Analyseraster

The job of alliance management [...] is to counter [...] centrifugal tendencies [caused by national preferences], by either joint or unilateral action, in such a way as to maximize joint benefits and minimize costs to one's independent interests.<sup>60</sup>

Zentral für strategische Allianzpolitik ist die Betrachtung von *policy*- und *process*-Determinanten sowie ihr Zusammenhang. Durch die Semipermanenz der Problem-/Systemstruktur sowie der Pfadabhängigkeiten werden Rahmen für strate-

---

58 Auch der Faktor Zeit kann zu Strategieanpassung beitragen. Wie Lantis herausstellt, kann *strategic cultural change* durch entstehende Zielkonflikte eine „Umschreibung historischer Interpretationen“ bedingen: „An intriguing characteristic of the latest generation of cultural studies is the gradual recognition of the possibility of strategic cultural change over time. If historical memory, political institutions, and multilateral commitments shape strategic culture, then, recent studies argue, it would seem logical to accept that foreign policies around the globe are undergoing 'enduring transformations'.“ Lantis, „Strategic Culture and National Security Policy Source“, S. 110. Weitere Faktoren für Wandel der strategischen Kultur sind bspw. Generationenwechsel und die veränderte Rolle von Technologie. Vgl. Lantis/Howlett, „Strategic Culture“, S. 89. Hierdurch begründet sich unter anderem auch die Semipermanenz der Pfadabhängigkeiten und Problem-/Systemstruktur.

59 Die Unterscheidung zwischen Revision und Adaption findet sich bei Raschke/Tils, *Politische Strategie*, S. 391–394. Beide Begriffe sind mit Kontrolle und Lernen verbunden.

60 Snyder, *Alliance Politics*, S. 165/166.



gisches Handeln gesetzt. Die Merkmale des Arbeitsinstruments Strategie werden unten als Indikatoren für den fokussierten und strukturieren Vergleich herangezogen und in Leitfragen formuliert. Ziel dieser Methode ist es, durch den verengten Ziel-Mittel-Ansatz die logische Kohärenz und empirische Konsistenz<sup>61</sup> über einen längeren Zeitraum untersuchen zu können. Hierzu werden die zentralen Forschungsfragen *Warum haben die USA die Erweiterung anhaltend unterstützt?* und *Wie haben die USA versucht, ihre Interessen in der NATO umzusetzen?* gleichrangig zu beantworten sein. Es geht um die US-Perspektive und getätigte Aussagen, sichtbare Politiken und Anpassungsmuster, die Einordnung in das außenpolitische Konzept und den Zusammenhang zum Mittel. Die Pfadabhängigkeiten wurden hergeleitet, um die Einordnung in die spezifische politische/strategische Kultur vornehmen zu können.

Die Quellen zur Untersuchung der Fragestellung werden sich aufgrund der Fokussierung der Arbeit auf Reden und Dokumente stützen, die ihren „Ursprung“ in der Regierung oder im Senat finden (siehe Kapitel III.3.1.). Die Quellen werden mittels qualitativer Inhaltsanalyse untersucht und dabei aufgrund des Untersuchungszeitraums und der Prozessanalyse hermeneutisch betrachtet.<sup>62</sup> Da der Untersuchungsgegenstand auf die Außenpolitik gegenüber der NATO fokussiert, wirkt der NATO- und Europa-Bezug hierbei leitend. Offizielle Erklärungen, die im Rahmen der NATO gemacht wurden, zum Beispiel Gipfelerklärungen, Strategiepapiere und Meeting-Berichte der Allianz bedürfen ebenso der Analyse und sind für eine Evaluation unerlässlich. Für die Inhaltsanalyse sind die Indikatoren (siehe unten) als Raster anzuwenden. Die Entwicklung des internationalen Umfelds und innenpolitische Veränderungen fließen selbstredend in die Analyse mit ein. Interviews mit Experten – ehemalige Regierungsmitarbeiter und langjährige Beobachter der transatlantischen Beziehungen – liefern ebenfalls wichtige Daten. Als Grundlage für die Interviews diente ein teilstrukturierter Interviewleitfaden, der in drei

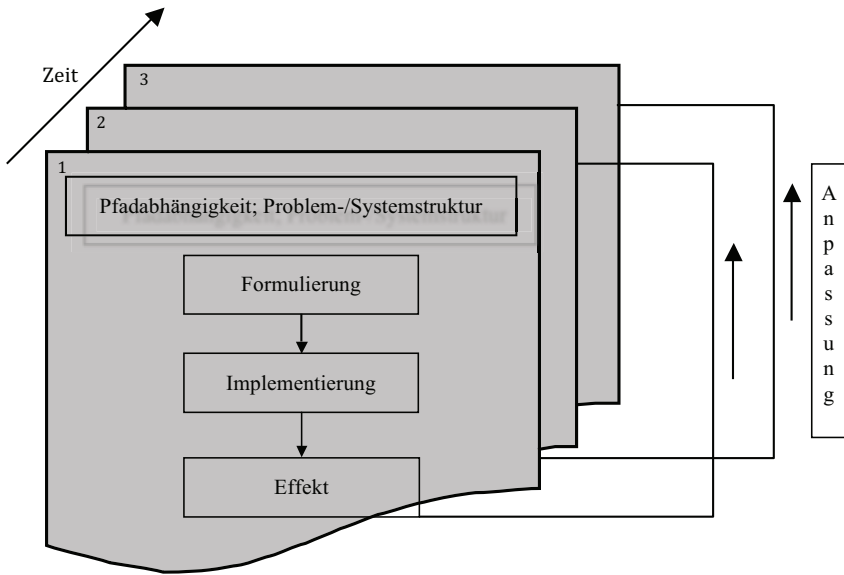
---

61 An dieser Stelle sei nochmals auf den interessanten und einen der wenigen Artikel zur Außenpolitikevaluation hingewiesen: Rudolf, „Außenpolitikevaluation“. Die Begrifflichkeiten werden in dieser Untersuchung aber anders verstanden, siehe auch unten in diesem Kapitel. Der Begriff Kohärenz umfasst hier die grundlegenden Fragen nach Angemessenheit (der Mittel für das angestrebte Ziel), Machbarkeit (auf Grundlage der abrufbaren Ressourcen) und Akzeptanz (innenpolitisch und international) und folgt dabei eher Yarger. Vgl. Yarger, *Strategic Theory*, S. 70. Empirische Konsistenz blickt nicht auf bisherige Erfahrungen, sondern auf die praktische Umsetzung und Vorgehensweise der im besten Falle kohärenten Politik.

62 Vgl. Joachim K. Blatter/Frank Janning/Claudius Wagemann, *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden 2007, S. 74–78. Auch wenn solchen Dokumenten immer Rhetorik und Zielgruppendynamik zu unterstellen ist, sind solche Analysen von Wert: „This does not mean, of course, that open sources are devoid of value. When you're studying recent events, you in fact may have little choice but to rely heavily on such sources, and it is possible to do very good work using sources of that sort.“ Marc Trachtenberg, *The Craft of International History. A Guide to Method*, Princeton 2006, S. 154.

Themenblöcke unterteilt war: „NATO and U.S. Foreign Policy“, „NATO Enlargement“, „Implications and Future of Enlargement“. Soweit möglich wurde dem Leitfaden in den Gesprächen gefolgt. Da insbesondere für den Zeitraum der Jahre 2002 bis 2009 die Quellenlage lückenhaft ist, wurde bei der Wahl der Interviewpartner und der Fragestellungen ein Schwerpunkt auf diese Phase gelegt. Eine Liste der Interviewpartner ebenso wie die verwendeten Interviewkarten<sup>63</sup> finden sich im Anhang. Die Auswertung der Interviews orientierte sich ebenfalls an den Indikatoren unten.

Vereinfacht ist das Ablaufschema strategischen Vorgehens (Kapitel III.3.) wie folgt graphisch darstellbar. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in der Praxis Interaktion zwischen den Schritten einen wichtigen Faktor darstellt und sowohl interne als auch externe „Variablen“ Einfluss geltend machen.



Ablaufschema strategisches Vorgehen (Quelle: Eigene Darstellung)

63 Den Interviewpartnern wurde Anonymität bei der Verwendung von Passagen aus den geführten Gesprächen zugesichert. Die Anonymisierung zeigt sich in den Quellennachweisen durch die abschließliche Nennung des Interviewdatums.

Die NATO und ihre Erweiterung werden als Mittel der US-Sicherheitspolitik verstanden. Als abhängige „Variable“ ist somit die Haltung der USA zur NATO-Erweiterung festzulegen. Durch die Erkenntnisse der Hinführung (Kapitel II) und die theoretischen Überlegungen (Kapitel III) können für den Rahmen der Methode strategischer Außenpolitikforschung sechs Einflussfaktoren identifiziert werden. Zentrale Indikatoren für jeden Faktor werden in Klammern angeführt.

*Einflussfaktoren auf strategisches Vorgehen & ihre Indikatoren:*

- 1) Die semipermanente Rolle der Pfadabhängigkeiten & Führung  
(Wandel und Auslegung strategischer Kultur)
- 2) Die Rangfolge der nationalen sicherheitspolitischen Agenda  
(Formuliert in nationalen Strategiedokumenten im Lichte von aktuellen Herausforderungen oder Bedrohungen; *intrinsic, strategic* oder *reputational interests*)
- 3) Die Auswirkungen des internen und externen Sicherheitsdilemmas auf Durchsetzungsfähigkeit und Verhandlungsposition  
(zwischenstaatliche Abhängigkeiten; Interessen(di)konvergenz; Glaubwürdigkeit)
- 4) Die institutionellen Rahmen der Allianz & ihre Anpassungsfähigkeit  
(Struktur der Entscheidungsprozesse; in/effektive Umsetzung von Interessen; Lasten-/Verantwortungsteilung; Reformfähigkeit; geographische Reichweite und sicherheitspolitische Fähigkeiten)
- 5) Die Existenz alternativer Handlungsoptionen  
(institutionelle, multilaterale oder unilaterale Handlungsfähigkeit, Einflussmöglichkeiten, politische oder militärische Zieldefinitionen)
- 6) Die Mittelbarkeit der Zeithorizonte  
(Bedrohungen oder Herausforderungen, Erwartungshaltungen, Momentum)

Politikwissenschaftler Alexander George folgend sind für den strukturierten und fokussierten Vergleich generelle Fragen zu formulieren, so dass dieser sowie die dazugehörige Datensammlung stringent vollzogen werden können. Die genannten Einflussfaktoren werden in nachstehende generelle Fragestellungen gebündelt und weiter auf den Untersuchungsgegenstand, das heißt die Forschungsfragen ausgerichtet.

*Leitfragen:*

- 1) Welche Vorstellungen hatten die USA von der NATO und Europa?  
→ *Konzept*
- 2) Welche Herausforderungen stellten sich der Umsetzung der Interessen?  
→ *Herausforderungen*
- 3) Welche Mittel wurden genutzt beziehungsweise welche Rolle spielte die Erweiterung der NATO (und die sie begleitenden Prozesse)?  
→ *Mittel*
- 4) Wer führte in der Entwicklung der US-Position (innenpolitisch)?  
→ *Führung*
- 5) Inwiefern wurden US-Positionen nach der Umsetzung angepasst und die NATO-Erweiterungspolitik fortgeschrieben?  
→ *Fortschreibung*

Um die logische Kohärenz und empirische Konsistenz bewerten zu können, also den strategischen Gehalt der verfolgten Politik zu evaluieren, bedarf es noch der genaueren Definition dieser Begrifflichkeiten. Die Bewertung wird in den (Zwischen-)Fazits erfolgen. Die Begriffe werden wie folgt verstanden:

- Kohärenz: Der Zusammenhang von Vorgaben/Konzept und strategischem Mittel; Ziele werden formuliert, Mittel definiert und Ressourcen bereitgestellt; konzeptionelle Vorgaben berücksichtigen die Umwelt/den Kontext in der Formulierung und sind widerspruchsfrei; über einen längeren Zeitraum: die logische Fortschreibung der Rationalität für das Mittel; *policy*-Fokus
- Konsistenz: Der Zusammenhang von Vorgaben/Konzept und Umsetzung; die widerspruchsfreie Kontinuität der verfolgten Politik, auch bei Hindernissen und über einen längeren Zeitraum; Fortführung im Sinne neuer Impulse; *process*-Fokus

Vor dem Hintergrund der US-Maximen „Amerikanische Führung“ und „Gestaltung einer liberalen Weltordnung“ war nach dem Ost-West-Konflikt ein anhaltendes US-Engagement in einer interdependenten Welt und bei belastbaren internationalen Organisationen zu erwarten. Aber welche Aufgabe würde die NATO, die transatlantische Sicherheitsinstitution, zukünftig übernehmen? Welche Rolle sollte die NATO-Erweiterung spielen? Welchem Ziel konnte dieses Mittel dienen?

Forschungsleitende Hypothese	Die USA handelten <i>instrumentell, jedoch nicht strategisch</i> . Die Haltung der USA zur NATO-Erweiterung charakterisierte sich durch Pragmatik für die nationale Außenpolitik, die dem Mittel NATO entgegenlief und somit langfristig den Nutzen der Organisation einschränkt.
Forschungsfragen	Warum haben die USA die Erweiterung der NATO anhaltend unterstützt? Wie haben die USA versucht, ihre Interessen in der NATO umzusetzen?
Methode	Strategische Außenpolitikforschung (Ziel-Mittel-Ansatz; Prozessanalyse und strukturierter/fokussierter Vergleich)

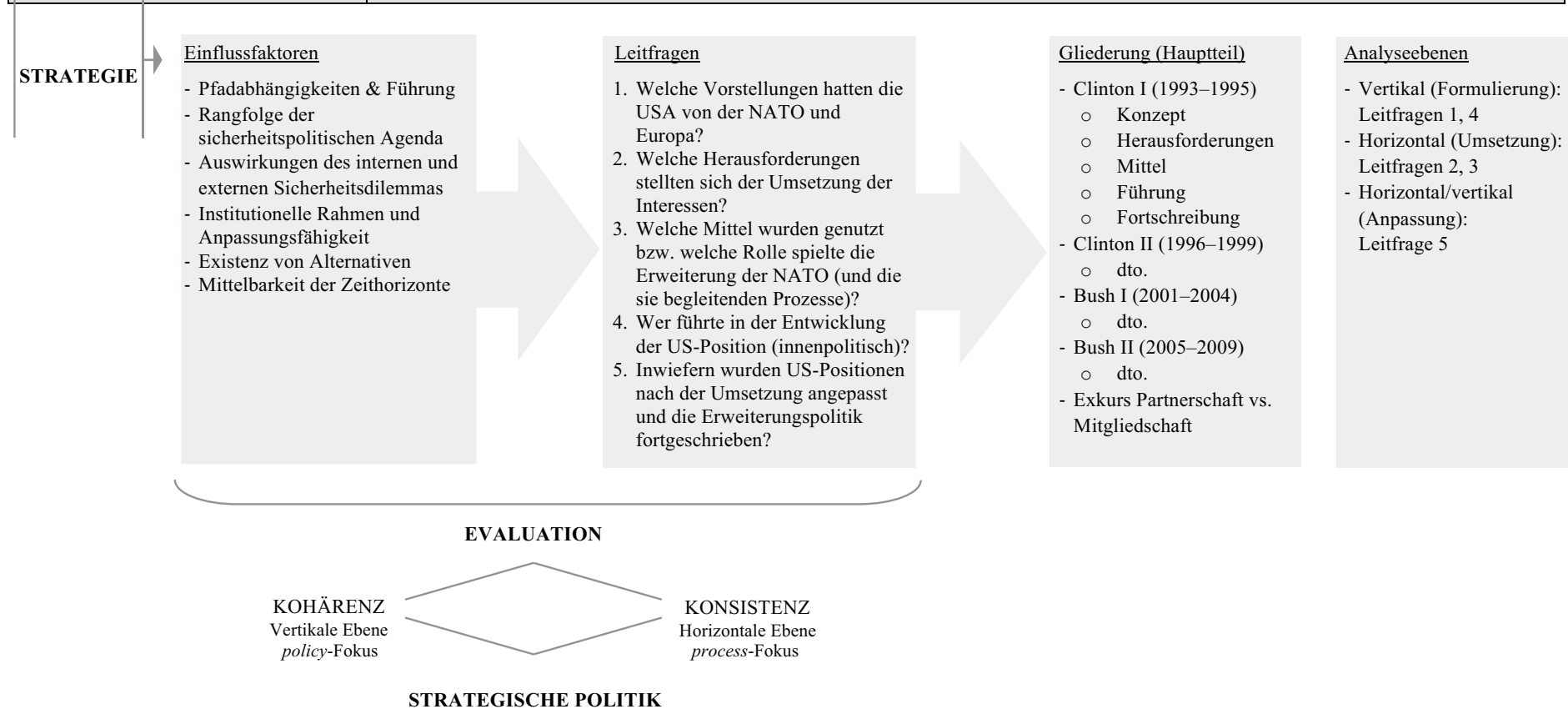


Schaubild Analyserahmen (Quelle: Eigene Darstellung)



## IV. Von eurasisch-atlantischer Partnerschaft zur *Robust Open Door*

Als William J. Clinton im November 1992 in das Präsidentenamt gewählt wurde, lagen nahezu alle Fragen der transatlantischen Beziehungen offen auf dem Tisch. Robert L. Hutchings, unter Präsident Bush im Nationalen Sicherheitsrat Direktor für Europa, attestierte für die Umbruchphase: „Preserving NATO took precedence over adapting it or answering the hard question of how we response to use it.“<sup>1</sup> Und auch Brent Scowcroft, Bushs Nationaler Sicherheitsberater, kommentierte in einem Interview fast zwanzig Jahre später, dass vor dem Hintergrund der sich überschlagenden Ereignisse nur wenige Gedanken um die nachhaltige Ausrichtung der gewählten Mittel kreisten:

I'm sorry that because we were fixed on near-term goals that we didn't think hard enough about how NATO had to change going forward. We focused on a 'Europe whole and free', but what did that mean? What did it mean to NATO to have the reason for the alliance, the glue that held it together, disappear? We never faced up to that.<sup>2</sup>

Trotzdem bleibt ebenso festzuhalten, dass bereits zum Ende der Bush-Regierung verschiedene Ideen zu einer Erweiterung oder Anbindung der nun unabhängigen Staaten an die NATO kursierten.<sup>3</sup> Zudem wurden mit dem Nordatlantischen Kooperationsrat erste Schritte in diese Richtung institutionalisiert. Eine Öffnung und Politisierung des Bündnisses war hierdurch erfolgt.

Der Präsidentschaftskandidat Clinton hatte im Gegensatz zu Präsident Bush jedoch wenig Interesse an außenpolitischen Fragestellungen gezeigt. Für ihn lag das Primat nicht bei der Außenpolitik, sondern bei wirtschaftlichen Fragen und somit bei der Innenpolitik. Die einzigen auf Europa gerichteten Aussagen während des Wahlkampfes, die nicht nur den erfolgreichen außenpolitischen Entscheidungen George Bushs beipflichteten, waren die Kritik an der bisherigen Balkanpolitik sowie an der unzureichenden Unterstützung von Russlands Reformbemühungen.

- 
- 1 Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War. An Insider's Account of U.S. Policy in Europe 1989–1992*, Washington 1997, S. 283.
  - 2 Scowcroft zitiert in Frederick Kempe, „Brent Scowcroft on the Fall of the Berlin Wall“, 2. November 2009, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/brent-scowcroft-on-the-fall-of-the-berlin-wall>.
  - 3 Vgl. bspw. Flanagan, „NATO and Central and Eastern Europe“.

Welches außenpolitische Konzept für die US-amerikanische NATO- und Europapolitik leitend wirkte und welche Herausforderungen sich diesem Ansatz stellten, steht in Kapiteln IV.1.1. beziehungsweise IV.1.2. im Zentrum der Betrachtung. Die Rolle der NATO in diesen Zusammenhängen und die Frage der Erweiterung der Mitgliedschaft werden sodann unter den Aspekten der Mittel- und Umsetzungsfrage (Kapitel IV.1.3.) sowie innenpolitisch hinsichtlich der Entwicklung der US-Position (Kapitel IV.1.4.) beleuchtet. Kapitel IV.1.5. analysiert, inwiefern die US-Position nach der Umsetzung angepasst und wie die NATO-Erweiterungspolitik fortgeschrieben wurde. Da eine klare Positionierung der US-Regierung in der Erweiterungsfrage bis zur Jahresmitte 1995 andauerte, gefolgt von einer gemeinsamen NATO-Position Ende desselben Jahres, erstreckt sich der Betrachtungszeitraum des Kapitels IV.1. bis zum Jahresende 1995.

Nach einem Zwischenfazit (Kapitel IV.1.6.) untersucht Kapitel IV.2. die Umsetzung der Erweiterungsentscheidung in den Jahren 1996 bis 1999. Ein Fazit (Kapitel IV.3.) schließt das Kapitel zu Clintons beiden Amtszeiten durch die Beantwortung der Leitfragen sowie eine Evaluierung der Kohärenz und Konsistenz der US-Politik während dieses Zeitraums ab.

Bis zur Aufnahme von drei neuen Mitgliedern in die NATO im Jahr 1999 hatten die USA ihre Haltung schrittweise weiterentwickelt. Der Prozess der Erweiterung wurde dabei auf eine nachhaltige Zukunft ausgerichtet und die Tür für neue Mitglieder im 21. Jahrhundert offengehalten. Zunächst zeichnete sich die Haltung der USA aber durch Zurückhaltung aus. Die US-Regierung reagierte nur zögerlich auf die Nachfrage aus den MOES.

## IV.1. Der NATO-Pfad

Auch wenn erste Gedanken zu einer möglichen Erweiterung der NATO frühzeitig in der Clinton-Regierung aufkamen,<sup>4</sup> fristete das Thema lange Zeit ein Schattendasein auf der nationalen politischen Agenda der USA. Zwei Entwicklungen wirkten jedoch fördernd und festigten die Erweiterung als außenpolitisches Ziel: der nachdrückliche Wunsch der MOES nach Mitgliedschaft („positive Nachfrage“) und die Notwendigkeit militärischer Mittel mit Blick auf ethnische Konflikte auf dem Balkan („negative Nachfrage“). Beide Entwicklungen beeinflussten die konzeptionelle Ausrichtung und die Politik der Regierung Clinton.

---

4 Interview, 26.09.2012, Washington DC, 14:58–18:07.



Mit der Gründung der Partnerschaft für den Frieden im Januar 1994 und der gleichzeitigen Betonung der „Offenen Tür“ gab die US-Regierung zunächst ein Bekenntnis zur NATO ab, bezog aber weiterhin keine eindeutige Position zur Erweiterung, die Aufnahme neuer Mitglieder war kein hervorgehobenes Ziel. Auch wurde mit dem Anstoß einer Erweiterungsstudie der NATO in den Jahren 1994/1995 zunächst nur über das Warum und Wie öffentlich diskutiert, nicht über das Wann und Wer. Grund hierfür war, dass die NATO-Politik der USA eng mit der US-Russland-Politik verknüpft war. Letztere reagierte auf eine sichtbare Unterstützung des Erweiterungspfades empfindlich. Während dieser „Orientierungsjahre“ (1993 bis 1995) entwickelte sich die Position Washingtons hinsichtlich der zu wählenden Mittel und Vorgehensweisen graduell.

#### IV.1.1. Konzept: Eine europäische Macht?

Dieses Kapitel hat zum Ziel, die NATO- und europapolitischen Ideen der Regierung Clinton aufzuzeigen. Mit der Präsidentschaft Clintons war der Eurozentrismus amerikanischer Außenpolitik zum ersten Mal seit 50 Jahren keine Selbstverständlichkeit. Der weltpolitische Gegenspieler existierte nicht mehr, durch das Entstehen der EU wurde die europäische Integration gefestigt, und Clinton legte seinen Fokus im Wahlkampf auf die Gesundung der eigenen Wirtschaft. Innenpolitische Rufe nach einer Friedensdividende<sup>5</sup> und proklamierte europäische Eigenständigkeit boten sich als weitere Gründe für eine zurückhaltende US-amerikanische Europapolitik an.

Die Globalisierung hatte jedoch, davon war Clinton überzeugt, weltweite Interdependenzen geschaffen, die ein anhaltendes internationales Engagement der Vereinigten Staaten notwendig machten. Ein außenpolitisches Konzept ließ sich im Wahlkampf hieraus aber noch nicht ableiten. So erklärte Clinton im April 1992 lediglich vage, dass die Gemeinschaft der Demokratien weiter unter amerikanischer Führung vereint bleiben müsse: „I believe it is time for America to lead a global alliance for democracy as united and steadfast as the global alliance that defeated communism.“<sup>6</sup> Der „tomorrow guy“,<sup>7</sup> wie der US-Präsident sich selbst gerne beschrieb, hatte sich also an der Vergangenheit orientiert.

---

5 Vgl. Gale A. Mattox, „The United States. Stability Through Engagement and Enlargement“, in: Gale A. Mattox/Arthur R. Rachwald (Hg.), *Enlarging NATO. The National Debates*, Boulder 2001, S. 15–33, S. 16.

6 Clinton zitiert in Hook/Spanier, *American Foreign Policy*, S. 261.

7 Strobe Talbott, *The Russia Hand. A Memoir of Presidential Diplomacy*, New York 2003, S. 43.

Das Primat der Wirtschaft wurde in seiner ersten außenpolitischen Rede mit dem bezeichnenden Titel „Liberal Internationalism. America and the Global Economy“ am 26. Februar 1993 offensichtlich. Clinton verdeutlichte, dass Wettbewerb in einer offenen Weltwirtschaft die eigene Ökonomie stärken werde und die Grundlage für die Neuausrichtung amerikanischer Politik sei. Aus dieser Erkenntnis leitete er fünf Schritte ab:

First, we simply have to get our own economic house in order. [...] Second, it is time for us to make trade a priority element of American security. [...] Third, it is time for us to do our best to exercise leadership among the major financial powers to improve coordination on behalf of global economic growth. [...] Fourth, we need to promote steady expansion of growth in the developing world, not because it's in our interest but because it will help them as well. [...] The final step we must take [...] is toward the success of democracy in Russia and in the world's other new democracies. The perils facing Russia and other former Soviet republics are especially acute and especially important to our future.<sup>8</sup>

Deutlich wird, dass Wirtschaft und Sicherheit in Clintons Sicht eng miteinander verknüpft waren. In der Konsequenz wurde die Unterscheidung von Innen- und Außenpolitik durch das Primat der Wirtschaft aufgehoben. Der innenpolitische Fokus Clintons bedeutete folglich, dass Investitionen in Sicherheitspolitik nicht vorrangig waren. Zugleich stellte der Ansatz dadurch auf multilaterale Kooperation mit anderen Staaten ab. Internationale Institutionen würden eine potentiell wichtige Rolle spielen, waren aber den globalen ökonomischen Herausforderungen anzupassen.

In Europa blieb für Clinton der Fokus auf Russland gerichtet. Im Wesentlichen sollte die Politik Bushs fortgesetzt werden. Kontinuität wurde als Stabilitätsgarant angesehen. An den Erfolg der Reformen in Moskau war das Schicksal der ganzen Region geknüpft, so die Auffassung Clintons. Deshalb forderte er ein noch stärkeres finanzielles Engagement der USA gegenüber Russland ein.<sup>9</sup>

Trotz des Fokus auf Russland war es unstrittig, dass auch die nun unabhängigen Staaten als eben solche zu festigen waren.<sup>10</sup> Damit war die Betonung der Verbreitung liberaler Werte ein weiterer Aspekt der Clintonschen Ideen.<sup>11</sup> Beide Ziele,

8 William J. Clinton, „Liberal Internationalism. America and the Global Economy“, Rede an der American University in Washington am 26. Februar 1993, in: Alvin Z. Rubinstein/Albina Shayeich/Boris Zlotnikov (Hg.), *The Clinton Foreign Policy Reader. Presidential Speeches with Commentary*, Armonk 2000, S. 8–13, S. 11–13.

9 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, bspw. S. 42, 46.

10 Vgl. Clinton, „Liberal Internationalism“, S. 11.

11 Vgl. Thomas L. Friedman, „Clinton's Foreign-Policy Agenda Reaches Across Broad Spectrum“, in: *The New York Times*, 4. Oktober 1992, <http://www.nytimes.com/1992/10/04/us/1992-campaign-issues-foreign-policy-looking-abroad-clinton-foreign-policy.html?pagewanted=all&src=pm>.

demokratische Absicherung in MOE und russische Reformen, waren verwoben und erforderten diplomatisches Geschick und präsidiale Führung.<sup>12</sup> Schließlich sollte nicht der Eindruck eines US-Vormarsches entstehen.

Im September des Jahres 1993 wurden die außenpolitischen Ideen der neuen US-Regierung konkretisiert. In einer Rede vor den Vereinten Nationen erklärte Clinton:

In a new era of peril and opportunity, our overriding purpose must be to expand and strengthen the world's community of market-based democracies [...]. Now we seek to *enlarge* the circle of nations that live under those free institutions.<sup>13</sup>

Diese Sicht, auch aus Sicherheitsinteressen die Gemeinschaft der marktwirtschaftlichen Demokratien zu stärken und zu vergrößern, ließ vor allem eine aktive Wirtschaftspolitik vermuten. Denn sicherheitspolitische Initiativen konnten das vorrangige Ziel russischer Reformen untergraben. Ausführlicher wurde dieser Ansatz wenige Tage zuvor von Clintons Nationalem Sicherheitsberater Anthony Lake in einer Rede an der Johns Hopkins University in Washington beschrieben.<sup>14</sup>

Lake sprach davon, dass der Strategie des Ost-West-Konflikts, der Eindämmung, die Strategie der Erweiterung folgen müsse. Die Idee der Ausdehnung der freien marktwirtschaftlichen Demokratien weltweit fußten in der Tradition Woodrow Wilsons: „to the extent democracy and market economics hold sway in other nations, our own nation will be more secure, prosperous and influential, while the broader world will be more humane and peaceful.“ Wirtschaft und Sicherheit gingen Hand in Hand. Die Notwendigkeit eines anhaltenden internationalen Engagements der USA war aber weniger aktiv zu gestalten als dies Clintons VN-Rede vermuten ließ. Der Fokus blieb die eigene Wirtschaft.

Entsprechend erklärte Lake, dass außenpolitisches Engagement pragmatisch zu bestimmen sei und sich an vier Prioritäten zu orientieren habe: 1) Stärkung der Gemeinschaft marktwirtschaftlicher Demokratien, insbesondere der eigenen wirtschaftlichen Genesung; 2) Förderung und Unterstützung der neu entstehenden Demokratien; 3) Vorsorge gegen Bedrohungen dieser (wachsenden) Gemeinschaft durch „externe“ Staaten; 4) Verfolgung einer humanitären Agenda. Lake schränkte weiter ein, dass zur Verfügung stehende Mittel geduldig einzusetzen waren.

---

12 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, bspw. S. 5, 78, 87.

13 William J. Clinton, „Globalism and Interdependence“, Rede vor der VN-Generalversammlung in New York am 27. September 1993, in: Alvin Z. Rubinstein/Albina Shayevich/Boris Zlotnikov (Hg.), *The Clinton Foreign Policy Reader. Presidential Speeches with Commentary*, Armonk 2000, S. 14–19, S. 16 (Hervorhebung durch Autor).

14 Die Aussagen und Zitate der folgenden vier Absätze basieren auf dieser Rede Lakes: Anthony Lake, „From Containment to Enlargement“, Washington, 21. September 1993, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>.

„I strongly believe that our foreign policy must marry principle and pragmatism. We should be principled about our purposes but pragmatic about our means.“

Europa nahm in Lakes Rede keinen hervorgehobenen Platz ein, doch wurden Aussagen zur NATO, zu den neuen Demokratien in MOE und zum Bosnien-Konflikt gemacht. Priorität Eins zielte vor allem auf die Stärkung wichtiger demokratischer Verbündeter, in wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht. Lake wies darauf hin, dass Präsident Clinton eine veränderte Rolle der NATO für unabdingbar ansehe. Um die transatlantischen Beziehungen weiterhin belastbar zu halten, müsse die NATO ein breiteres Aufgabenspektrum akzeptieren. Explizit wurde hier von der Allianz gefordert, die kollektive Sicherheitsdimension hinter der Ausdehnung der Gemeinschaft marktwirtschaftlicher Demokratien bereitzustellen. Zudem wurde unter Priorität Zwei ausgeführt, dass das amerikanische Engagement bei denjenigen entstehenden Demokratien zuerst ansetzen müsse, deren Transformation im US-amerikanischen Sinne am wahrscheinlichsten sei: „We must focus our efforts where we have the most leverage.“

Der Bosnien-Konflikt wurde im Lichte humanitärer und wirtschaftlicher Faktoren betrachtet. So drohe der Konflikt auf die angrenzenden marktwirtschaftlichen Demokratien überzuschwappen. Doch trotz eines bestehenden amerikanischen Interesses an einer Lösung des Konflikts seien die Kosten für unilaterales Engagement zu hoch, andere Interessen hinsichtlich Europa und Russland waren vorrangig. Grundsätzlich hielten sich die USA aber die Option offen, bei der Bedrohung nationaler Interessen unilateral zu handeln. Schließlich sei amerikanische Führung unabdingbar und überall anerkannt, so Lake.

Im Juli 1994 wurde der von Lake vorgezeichnete Ansatz zur offiziellen Doktrin, zur *National Security Strategy of Engagement and Enlargement (NSS 1994)*. Politikwissenschaftler Don M. Snider führt die späte Verkündung einer nationalen Sicherheitsstrategie auf den Mangel an Einigkeit innerhalb der Regierung zurück. Die Diskussionen, insbesondere zwischen Verteidigungs- und Außenministerium, produzierten 21 Entwürfe des Berichts. Dies extrapolierte unterschiedliche Ziele und Wahrnehmungen sowie präsidiale Zurückhaltung und stetige Anpassungen vor dem Hintergrund internationaler Ereignisse wie Somalia und Bosnien (siehe folgendes Kapitel).<sup>15</sup> Letzteres trug dazu bei, dass die humanitäre Agenda keine hervorgehobene Stellung in der außenpolitischen Konzeption mehr genoss.<sup>16</sup>

15 Vgl. Snider, *The National Security Strategy*.

16 Strobe Talbott beschreibt die Ernüchterung und Herausforderungen, die Clinton im September 1993 bewusst wurden: „[...] the full magnitude of what had happened in Somalia was [...] sinking in on Clinton. He had hoped to prove that he could use American military power to meet the challenges of the new era: peacekeeping, humanitarian intervention, standing up to warlords like Aided and Milošević, who had replaced the Soviets and their minions as the principal threats to peace.“

In der NSS 1994 waren nur noch drei nationale Sicherheitsziele formuliert, die durch präventive Diplomatie und selektives Eingreifen zu erreichen seien: Verbesserung der eigenen Sicherheit, Förderung des heimischen Wohlstandes und Einwirkung auf demokratische Entwicklungen.<sup>17</sup> Hierfür seien belastbare Beziehungen zu Alliierten und „befreundeten Nationen“ unabdingbar.<sup>18</sup> Sichtbare Vornepräsenz,<sup>19</sup> Interoperabilität mit Partnern und regionale Integration wurden als wichtige Elemente für den Erfolg dieser Strategie hervorgehoben. Entscheidungen über US-amerikanisches Engagement orientierten sich an folgenden Kriterien: dem nationalen Interesse, dem Grad der Unterstützung durch Alliierte, der aktuellen Lageeinschätzung und den Kosten-/Möglichkeitsfaktoren.<sup>20</sup> Hohe Schwellen wurden vor allem für Friedensmissionen gesetzt.<sup>21</sup>

Ein reaktiver Ansatz wird bei der Ausdehnung der Gemeinschaft marktwirtschaftlicher Demokratien erneut deutlich. „[O]ur efforts must be demand-driven – they must focus on nations whose people are pushing for reform or have already secured it.“<sup>22</sup> Russland, die nun unabhängigen Staaten und die anderen Länder in MOE seien Beispiele hierfür. Es bedürfe aber einer pragmatischen und ausdauernden Herangehensweise.<sup>23</sup> Die Chancen für die Umsetzung dieser globalen Strategie erscheinen in Europa am höchsten gewesen zu sein, zumal das geforderte breitere Aufgabenspektrum der NATO mit seiner stärkeren politischen und wirtschaftlichen Stoßrichtung außerhalb der unmittelbaren Bündnisgrenzen Wirkung entfalten konnte.

Der außenpolitische Ansatz der Regierung Clinton charakterisierte sich zudem dadurch, dass keine direkte Notwendigkeit für aktive amerikanische Führung gesehen wurde. So spiegelte sich in der NSS 1994 mit Blick auf die Stabilität in Europa und die Erfahrungen in Bosnien die Erkenntnis militärischer Notwendigkeiten wider. Doch verblieb die Aufgabe der Konfliktlösung bei den „regionalen Kräften“, in der NSS 1994 fast schon zynisch anmutend beschrieben: „[W]hile the

---

The debacle in Somalia would make it even harder for Clinton to win the confidence of the public, the Congress and the U.S. military when it came to back diplomacy with force in the Balkans.“ Talbott, *The Russia Hand*, S. 91.

17 Vgl. The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (fortan: NSS 1994), Washington, Juli 1994, S. 5, <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf>.

18 Vgl. ebd., S. 6.

19 Das US-Militär nahm ebenfalls eine Rolle bei der Unterstützung von neuen Demokratien in MOE ein, insbesondere durch die Pflege militärischer Zusammenarbeit auf bilateraler und multilateraler Ebene. Vgl. Department of Defense, *Report of the Bottom-Up Review* (fortan *Bottom-Up Review*), Washington, Oktober 1993, S. 8–11, [http://www.dod.mil/pubs/foi/administration\\_and\\_Management/other/515.pdf](http://www.dod.mil/pubs/foi/administration_and_Management/other/515.pdf).

20 Vgl. The White House, NSS 1994, S. 10.

21 Vgl. ebd., S. 13/14.

22 Ebd., S. 19 (wortgleich auch in der Rede Lakes).

23 Vgl. ebd., S. 20.

international community can create conditions for peace, the responsibility for peace ultimately rests with the people of the country in question.“<sup>24</sup>

Um die „nie dagewesenen Chancen, die Nation sicherer zu machen, zu nutzen“,<sup>25</sup> wurden die Europäer also ebenso in die Pflicht genommen. Die Clinton-Regierung wollte mehr europäisches Engagement und unterstützte deshalb die Initiative zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität und zur Flexibilisierung bei der Bereitstellung von NATO-Ressourcen.<sup>26</sup>

Für die USA blieb die NATO somit zwar die zentrale Sicherheitsinstitution in Europa, anderen regionalen Organisationen wurden aber wichtige Rollen beigemessen. Denn nicht nur die Wiederholung der Geschichte – notwendiges Eingreifen der USA in europäische Konflikte –, sondern auch der Zusammenhang von Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung – das Entstehen liberaler staatlicher Institutionen – beeinflussten amerikanisches Interesse. In der Europastrategie war deshalb die europäische Integration zentral.<sup>27</sup>

Die „Strategie der Erweiterung und des Engagements“ war ein Amalgam von unterschiedlichen Ideen. Der Bezugsrahmen für Außenpolitik wurde zugleich erweitert und verengt. Sicherheitspolitik wurde liberal interpretiert, Vornepräsenz und militärische Notwendigkeiten aber nicht vollends ersetzt.<sup>28</sup> Zu diesem *reluctant liberal order building* passte eine Erweiterung der NATO nur bedingt, Russland und Lastenteilung standen dagegen. Aus den Vorgaben war weder eine sicherheitspolitische Schwerpunktsetzung noch die angestrebte Funktion einer (erweiterten) NATO abzuleiten.

Aufgrund der Offenheit der Erweiterungsdoktrin war präsidentiale Führung die Basis für die Stringenz der Europastrategie. Dies korrespondierte jedoch wenig mit dem eigentlichen Interesse des Präsidenten.<sup>29</sup> Zudem blieb die Doktrin innerhalb der Regierung umstritten.<sup>30</sup> Außenminister Warren Christopher weigerte sich angeblich, das „E“-Wort zu benutzen.<sup>31</sup> Erstaunlicherweise war sogar Clinton selbst

24 Ebd., S. 14.

25 Ebd., S. i (Übersetzung durch Autor).

26 Siehe Gipfelerklärung der NATO vom Januar 1994: NATO, Brussels Summit Declaration, 11. Januar 1994, Rn. 1, 3–6, 8, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24470.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm).

27 Vgl. The White House, *NSS 1994*, S. 21/22.

28 Vgl. Posen/Ross, „Competing Visions“, S. 44/45.

29 In Clintons Autobiographie finden sich lediglich auf sieben Seiten Bemerkungen zur NATO-/Erweiterung.

30 So war bspw. Leon Furth (außenpolitischer Berater des US-Vizepräsidenten) sogar der Auffassung, dass „Erweiterung“ sich nur auf die NATO bezog. Vgl. (auch zu Clintons Erweiterungsdoktrin allgemein) Patrick Keller, *Von der Eindämmung zur Erweiterung. Bill Clinton und die Neuorientierung der amerikanischen Außenpolitik*, Bonn 2008.

31 Vgl. James M. McCormick, „Clinton and Foreign Policy. Some Legacies for a New Century“, in: Steven E. Schier (Hg.), *The Postmodern Presidency. Bill Clinton's Legacy in U.S. Politics*, Pittsburgh 2000, S. 60–83, S. 64.

nicht vom Schlagwort „Erweiterung“ überzeugt. Er war der Auffassung, dass Strategie nicht vorzuformulieren ist, sondern sich durch situatives Handeln formt.<sup>32</sup>

Smart, articulate, impressively informed, and energetically involved as Clinton could be in domestic matters, he seemed unfocused, almost unengaged, and ad hoc in his response to foreign policy issues. Critics lamented the absence of a coherent vision or strategic outlook. The prospering international economy was proving no cure-all for the world's security concerns, ethnic conflicts, and brushfire outbreaks of hostilities.<sup>33</sup>

Der im außenpolitischen Konzept mehrfach angeführte Nachfrageansatz verdeutlichte diese pragmatische Sichtweise Clintons. Die Clintonsche Außenpolitik war trotz der rhetorischen Erwartungsgenerierung wenig auf gestalterisches Wirken angelegt.<sup>34</sup> Hinzu kamen ambivalente Formulierungen. Beispielsweise wurde die Unterstützung demokratischer Entwicklungen in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion und ehemals kommunistischen Staaten als „Aufgabe von Generationen“ nahezu abgetan, zugleich aber das Ziel ausformuliert, die NATO zu erweitern.<sup>35</sup> Es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass Richard C. Holbrooke, ab dem Spätsommer 1994 *Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs* und in dieser Funktion unter anderem Beauftragter für die Entwicklung einer kohärenten Bosnien- und NATO-Erweiterungspolitik,<sup>36</sup> erst im Jahr 1995 die US-Ziele klarer präsentieren und öffentlich hervorheben konnte: *America, A European Power*.<sup>37</sup>

Zusammenfassend wurde die Clintonschen Außenpolitik somit in großem Maße von drei Faktoren bestimmt: 1) dem aktiven Kooperationswillen anderer Staaten, 2) der Fähigkeit, auf Entwicklungen spontan reagieren zu können/wollen und 3) damit dem Willen, die eigene Politik ad hoc zu bestimmen.<sup>38</sup> Insofern hatte die Clinton-Regierung kein kohärentes außenpolitisches Konzept mit Blick auf die

32 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 133/134. Wie die Politikwissenschaftler Goldman und Berman darlegen: „Coherent grand strategies seem to take hold generally under one of two conditions – when there is a compelling external threat [...] or, alternatively, when there is a compelling sense of national mission.“ Emily O. Goldman/Larry Berman, „Engaging the World. First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy“, in: Colin Campbell/Bert A. Rockmann (Hg.), *The Clinton Legacy*, New York 2000, S. 226–253, S. 235. Clinton sah weder Ersteres, noch formulierte er Letzteres.

33 Alvin Z. Rubinstein/Albina Shayevich/Boris Zlotnikov, „Strategic Outlook for a New World Order“, in: Dies. (Hg.), *The Clinton Foreign Policy Reader. Presidential Speeches with Commentary*, Armonk 2000, S. 3–7, S. 4.

34 Vgl. auch Bierling, *Geschichte der amerikanischen Außenpolitik*, S. 215.

35 Vgl. The White House, *NSS 1994*, S. 22/23. Dabei war die Position zu dieser Zeit noch keine wirkliche Politik (siehe Kapitel IV.1.3.).

36 Vgl. Richard Holbrooke, *To End a War*, New York 1998, S. 57.

37 Richard Holbrooke, „America, A European Power“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nr. 2, März/April 1995, S. 38–51.

38 Diese Einschätzung kann auch aus Clintons innenpolitischer Herangehensweise, der *triangulation*, abgeleitet werden. Siehe hierzu Keller, *Von der Eindämmung zur Erweiterung*, S. 98.

NATO- und Europapolitik entwickelt. Die Verbindung zur Frage der NATO-Erweiterung blieb unbestimmt. Einer Erweiterung und dem Ziel der Neuausrichtung der NATO standen der innenpolitische Schwerpunkt, die Nachfragekonzentration und die pragmatische Anwendung vorhandener Mittel entgegen. Die aus diesem „flexiblen“ Konzept und der internationalen Umwelt resultierenden Herausforderungen für die US-amerikanische NATO-Politik (als Rahmen für den Fokus NATO-Erweiterung) werden als nächstes thematisiert.

#### IV.1.2. Herausforderungen: Gestaltung neuer Realitäten

Eine Erweiterung der NATO war mit dem liberalen Konzept Clintons vereinbar. Für die Gestaltung eines größeren marktwirtschaftlich-demokratischen Europa war aber zunächst die Bewältigung von drei Herausforderungen primär: 1) Lake sprach im September 1993 von der überall anerkannten Führungsrolle der USA. Die Clinton-Regierung unterfütterte diesen Anspruch aber nur zögerlich. Sichtbare Hinweise für ein nachhaltiges US-Engagement in Europa blieben zunächst aus. Eine Neubestimmung transatlantischer Zusammenarbeit, vor allem ein US-Bekenntnis zur NATO, drängte sich aber auf, da amerikanische Führung wirklich „unabdingbar“ schien, wie der Konflikt in Bosnien zeigte. 2) Russland dominierte das Denken Clintons. Für ihn war die dortige Demokratisierung der Schlüssel für seine gesamte Europapolitik. Das bilaterale Verhältnis bestimmte somit alle anderen Initiativen und erforderte ein hohes Maß an reaktiver, russophiler Politik. 3) „Out of area or out of business“<sup>39</sup> wurde zum Leitspruch für die Transformation der NATO. Doch wurde Krisenmanagement in den USA, vor allem unter Federführung der VN, immer kritischer gesehen. Der US-Kongress wollte Kosten sparen und freie Hand behalten. Für eine Erweiterung der NATO wurde hingegen lautstark Position bezogen. Clinton war hierdurch zu einem noch feineren Balanceakt zwischen Russland- und NATO-Politik gezwungen, als dies durch die flexiblen außenpolitischen Ziele gefordert worden wäre. Denn die drei Herausforderungen waren eng miteinander verschränkt. Führung im Bündnis war unabdingbar für die *out-of-area*-Transformation der NATO, die mit der US-Russlandpolitik kollidieren konnte.

Der Bosnien-Konflikt wurde insofern in mehrfacher Sicht zum Testfall für die US-Außenpolitik und zeigte das Spannungsverhältnis zur Frage der NATO-Erweiterung auf. Schließlich wäre ohne einen Konsens über die zukünftige Rolle der

---

39 Ronald D. Asmus/Richard L. Kugler/F. Stephen Larrabee, „Building a New NATO“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 72, Nr. 4, September/Oktober 1993, S. 28–40, S. 31.



NATO und die Fähigkeit, diese Rolle auszuführen, eine Diskussion um eine Erweiterung der Allianz nur eine Scheindebatte gewesen. Zudem wäre ohne eine Involvement Russlands bei der Lösung des Bosnienkonflikts die Transformation der NATO hin zu einem politischeren Bündnis fraglich gewesen. Die Verbindung von NATO-Erweiterung mit dem Nexus Führung/Transformation, Russland und Innenpolitik wird somit in diesem Kapitel untersucht.

Für Clinton wurde der Zusammenhang von Führung/Transformation und Bosnien bereits im April 1993 sichtbar. Zur Eröffnung des *Holocaust Memorial Museum* waren prominente Persönlichkeiten aus MOE nach Washington gekommen. Sie versuchten Clinton zu überzeugen, dass die Aufnahme ihrer Staaten in die NATO grundlegend für die Stabilität in Europa sei.<sup>40</sup> Elie Wiesel, Holocaust-Überlebender und Friedensnobelpreisträger, zog bei der Eröffnung des Museums den Vergleich von Bosnienkonflikt und Holocaust. Er verdeutlichte hiermit die moralische Verantwortung der westlichen Staaten für die nun unabhängigen Länder. Die Verknüpfung von sicherheitspolitischem und ökonomischem Imperativ für die Transformation in dieser Region sowie die moralische Komponente stimmte mit den Triebfedern Clintons außenpolitischer Ideen überein.<sup>41</sup> Eine konkrete amerikanische Position gab es zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht, weder zum Bosnien-Konflikt noch zur Erweiterung.

Der Konflikt auf dem Balkan unterstrich das amerikanische Führungsdefizit und die mangelnde außenpolitische Kohärenz in besonderer Weise. Präsident Clinton hatte die Vorgängerregierung für amerikanische Führungsschwäche im Bosnien-Konflikt scharf kritisiert, setzte die zurückhaltende Politik aber fort. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Bosnien zeigte die komplizierte Neuausrichtung der transatlantischen Beziehungen. Die Regierung Clinton hatte gehofft, internationale Institutionen für die Umsetzung eigener Ziele nutzen zu können. Insbesondere humanitäre Interventionen sollten zusammen mit anderen Staaten angegangen werden.<sup>42</sup> Im Bosnien-Konflikt waren die militärische Schwäche der VN und der mangelnde politische Wille der WEU aber offensichtlich geworden. Darüber hinaus wollten die europäischen Bündnispartner den Konflikt mit VN-Sanktionen eindämmen und diplomatische Lösungen finden. Die USA argumentierten hingegen für eine minimal-militärische Herangehensweise und schlugen die Option des „lift and strike“ vor: Aufhebung des Waffenembargos, um die muslimische Bevöl-

---

40 Interview, 18.09.2012 (a), Washington DC, 00:01:50–00:02:35.

41 Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 23–25; Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 20/21. Zudem sprachen sich Staats- und Regierungschefs aus MOE in persönlichen Treffen mit Clinton am Rande der Feierlichkeiten für eine Aufnahme in die NATO aus.

42 Vgl. Colin Dueck, *Reluctant Crusaders. Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*, Princeton 2008, S. 129/130.

kerung zu schützen, und Luftschläge gegen serbische Ziele. Außenminister Christophers diplomatische Initiativen im Mai 1993, den Alliierten die US-Position näherzubringen, blieben jedoch fruchtlos, unter anderem auch, weil die Clinton-Regierung selbst uneins war und allianzinterne Abstimmungsprozesse vernachlässigte.<sup>43</sup> Zudem warnten in den USA das Pentagon und die *Joint Chiefs of Staff* vor einem militärischen Engagement, das zu einem zweiten Vietnam führen könnte. Clinton ließ klare Vorgaben vermissen.<sup>44</sup>

The Christopher mission would later come to be seen – especially among Republican critics, but also for many in the Clinton administration itself – as a model of how not to lead: by allowing the desire for allied support to create delays and indecision in the alliance.<sup>45</sup>

Das Resultat der zurückhaltenden Politik war, dass die USA zu der Eindämmungspolitik der Europäer indirekt beitrugen und „[k]ein [...] Land couragiert die Verantwortung übernahm, sondern jeder sich hinter der gemeinsamen Formel vom gemeinsamen Handeln versteckte.“<sup>46</sup>

Im Oktober 1993 scheiterte zudem der US-Einsatz in Somalia. Unter einem VN-Mandat sollte in dem afrikanischen Land staatliche Ordnung durch US-Truppen hergestellt werden, doch traten die USA nach zahlreichen Verlusten einen schmachvollen Rückzug an.<sup>47</sup> Humanitäre Einsätze sanken damit auf der Prioritätenliste der USA weiter ab. In Bosnien war somit zunächst Europa gefragt.

Für Außenminister Christopher war die zentrale Lehre aus dem diplomatischen Fehlschlag vom Mai 1993, dass die Vereinigten Staaten von nun an ihre Politik zunächst selbst klar bestimmen mussten, bevor den Bündnispartnern eine Position präsentiert wurde. „The word *consult* had to be dropped; allies would have to be *told*.“<sup>48</sup> Hierbei ging es um präsidiales Engagement. Christopher wollte diese Lehre mit Blick auf die NATO umgesetzt sehen. Beim NAKR-Treffen im Juni 1993 stellte er außerdem fest, wie unbeweglich dieses politische Forum und wie gering der praktische Nutzen für die neuen Herausforderungen in Europa war. Allerdings konnte er bei Fragen nach der US-amerikanischen Haltung zur Erweiterung keine Antwort geben. Die Anpassung der NATO an die neuen Gegebenheiten war akut notwendig, sollte die Allianz für die USA als Mittel relevant bleiben. Christopher

43 Vgl. Thies, *Why NATO Endures*, S. 282.

44 Vgl. Halberstam, *War in a Time of Peace*, S. 197–199, 224–229.

45 Gordon/Shapiro, *Allies at War*, S. 33.

46 Hacke, *Zur Weltmacht verdammt*, S. 532.

47 Vgl. Wilfried Hinsch/Dieter Janssen, *Menschenrechte militärisch schützen. Ein Plädoyer für humanitäre Interventionen*, Bonn 2006, S. 24/25; Halberstam, *War in a Time of Peace*, Kapitel 23.

48 Ebd., S. 229 (Hervorhebung im Original).

drängte auf einen NATO-Gipfel im Januar 1994, um die eigene Regierung zu Initiativen zu bewegen.<sup>49</sup>

Im Zentrum der Initiativen sollte die Entwicklung von Fähigkeiten zur Friedenserhaltung stehen. Hierzu wurden die Partnerschaft für den Frieden (PfP) und das *Combined-Joint-Task Force* (CJTF)-Konzept von den USA erdacht und auf dem Gipfel 1994 verabschiedet (siehe nächstes Kapitel). Ziel war es, die praktische Zusammenarbeit unter allen europäischen Staaten zu verbessern. Außerdem sollte so Bündnismitgliedern die Möglichkeit gegeben werden, auf NATO-Ressourcen zuzugreifen, ohne dass das Bündnis als Ganzes bei Missionen beteiligt sein musste. Die Initiativen stellten den Versuch dar, europäische Verbündete und Partner in „coalitions of the willing“<sup>50</sup> zusammenzuführen. Dies sollte auch ohne US-Beteiligung möglich sein, beispielsweise in Bosnien. Doch konnte die EU keine gemeinsamen Positionen entwickeln und war zu sehr mit institutionellen Fragen beschäftigt, unter anderem der eigenen Erweiterung. Das CJTF-Projekt blieb somit eine leere Hülse ohne amerikanische Führung.<sup>51</sup>

Es sollte deshalb noch eineinhalb Jahre dauern, bis die NATO als Bündnis in Bosnien konzentriert Luftschläge durchführte und im November 1995 in Dayton/Ohio die Friedensvereinbarungen unter Führung einer „Kontaktgruppe“ unterschrieben wurden. Die USA hatten im eigenen Interesse die diplomatische und militärische Führung in den transatlantischen Beziehungen wieder etabliert. Auch zeigte sich nur so der Wert der NATO deutlich: Sie war fähig, als Organisation *out of area* zu gehen und sich neuen Gegebenheiten im amerikanischen Sinne anzupassen.<sup>52</sup>

Die zunächst zurückhaltende US-amerikanische Europa-/NATO-Politik wurde neben der transatlantischen Selbstverortung, verbunden mit der offenen Führungsfrage, durch die Fokussierung auf Russland bestimmt. Hier zeigte sich die zweite Herausforderung für die amerikanische Politik. Aufgrund der kulturellen Nähe zur serbischen Bevölkerung und innenpolitischen Drucks blockierte Russland im VN-

---

49 Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 19; Talbott, *The Russia Hand*, S. 95.

50 Robert Hunter, damaliger NATO-Botschafter der USA, in Senate, S. Hrg. 103-564, Subcommittee on European Affairs of the Committee on Foreign Relations/Subcommittee on Coalition Defense and Reinforcing Forces of the Committee on Armed Services, „The Future of NATO“, 1./23. Februar 1994, Washington, S. 48.

51 Vgl. Lundestad, *The United States and Western Europe*, S. 258/259. Am 1. Januar 1995 traten Finnland, Österreich und Schweden der EU bei. 1996/1997 traf die NATO weitere Entscheidungen zum Aufbau dieses CJTF-Konzepts und formulierte die Ziele konkreter. Vgl. NATO, *Handbook*, Brüssel 2006, S. 245.

52 Vgl. Lundestad, *The United States and Western Europe*, S. 251/252. Dueck hebt das Argument hervor, dass nur eine US-Intervention in Bosnien die Führungsrolle herstellen konnte: „[A]s in the Balkans, the need to demonstrate ‘leadership’ actually became the chief argument for military intervention.“ Dueck, *Reluctant Crusaders*, S. 137.

Sicherheitsrat bis April 1994 jegliche Legitimation von Gewalt auf dem Balkan. Die Einbindung Russlands in die Konsultationen blieb dennoch oberste Priorität für Clinton. Bereits zu Beginn seiner Amtszeit hatte der US-Präsident ein milliardenschweres Hilfspaket schnüren lassen. Clinton strebte die demokratische Transformation Russlands darüber hinaus durch institutionelle Anreize an. Die KSZE wurde zur OSZE aufgewertet, Russland im Rahmen der G7 involviert („Politische Acht“) und die PfP stand allen KSZE-Staaten offen. Die Integration in die PfP sollte dabei dem Abbau von Vorurteilen dienen und die Möglichkeit praktischer Zusammenarbeit hervorheben. Russische Vorbehalte gegenüber diesem NATO-Instrument konnten im Mai 1995 vollends überwunden und Russland zum Beitritt in die Partnerschaft überzeugt werden. Die persistente Eigenwahrnehmung Moskaus als Großmacht, Militäraktionen der NATO in Bosnien und die Furcht vor einer NATO-Erweiterung waren dabei die größten Hindernisse für die Integration Russlands.<sup>53</sup>

Keinesfalls wollte Washington den konservativen Kräften in Russland durch eine triumphalistisch anmutende Politik im ehemaligen Einflussbereich der Sowjetunion in die Hände spielen. Dies erforderte insbesondere die Bereitschaft, Russland auf gleicher Augenhöhe zu begegnen. So gründete Christopher die Bosnien-Kontaktgruppe, welche Russland das Gefühl vermitteln sollte, eingebunden zu werden.<sup>54</sup> Zudem sollten nach russischer Zustimmung zur PfP Sonderbeziehungen zwischen der NATO und Russland etabliert werden. Die Clinton-Regierung betonte zugleich aber immer wieder in privaten Gesprächen mit russischen Regierungsvertretern, dass eine Erweiterung der NATO kommen werde. Das Versprechen Clintons, keine Entscheidungen vor den russischen Präsidentschaftswahlen des Jahres 1996 zu forcieren, war ein wichtiger Zusatz, der den Beitritt Russlands in die PfP ermöglichte. „Clinton promised that U.S. policy would be guided by ‘three no’s’: no surprises, no rush and no exclusion.“<sup>55</sup>

Neben der russischen Innenpolitik spielte das russische Militär eine zentrale Rolle. So war der Abzug russischer Truppen aus dem Baltikum vorrangig, der nach

53 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 124/125, 164/165. Außenminister Kozyrev unterschrieb im Juni 1994 lediglich eine Absichtserklärung zum Beitritt Russlands zur PfP, ohne ein Zieldatum zu nennen.

54 Holbrooke beschrieb die Problematik für multilaterales Vorgehen: „The Contact Group presents us with a constant conundrum. We can’t live without it, we can’t live with it. If we don’t meet with them [France, Germany, Great Britain, and Russia] and tell them what we are doing, they complain publicly. If we tell them, they disagree and often leak – and worse [i.e. especially Russia]. [...] But we must never forget that we will need them *all* if there is ever a settlement.“ Holbrooke, *To End a War*, S. 84 (Hervorhebung im Original).

55 Talbott, *The Russia Hand*, S. 136. Dieses Gespräch zwischen Clinton und Jelzin fand am 27. September 1994 statt. Vgl. ebd., S. 135.

amerikanischer Initiative im August 1994 vollzogen wurde.<sup>56</sup> Als Erfolg konnte die Clinton-Regierung auch die Zusage Russlands zur Teilnahme an der Bosnien-Schutztruppe IFOR (*Implementation Force*) im November 1995 verbuchen. Russland würde „mit, aber nicht unter“ der NATO eine Rolle in Bosnien übernehmen.<sup>57</sup> Russland wurde somit erfolgreich involviert und stand der *out-of-area*-Transformation der NATO nicht blockierend entgegen.

Eine öffentliche Debatte um eine Erweiterung der NATO im Jahr 1994 wollte die Clinton-Regierung aufgrund der zu diesem Zeitpunkt offenen Fragen mit Russland vermeiden.<sup>58</sup> Dies wurde durch die US-Innenpolitik erschwert – die dritte Herausforderung. Während ein militärisches, amerikanisches Engagement in Jugoslawien wenig positiven Widerhall im Kongress fand, drangen insbesondere republikanische Abgeordnete und Senatoren früh auf die Öffnung der NATO.<sup>59</sup> Diese Forderung nach institutioneller Erweiterung entsprach nicht der traditionellen Politikausrichtung der Republikanischen Partei. „[Denn d]ie Partei, die die internationalen Lasten und Kosten für die USA verringern will, dringt darauf, das Engagement der USA in eine Region auszuweiten, in der die USA noch nie direkte überragende Interessen hatten [...]“<sup>60</sup> Dies ließ russische Bedenken vor einem *roll back* aufkommen und verlangte von Clinton die mehrfache Zusicherung der oben erwähnten Versprechen („three no’s“) Jelzin gegenüber.

Das Dilemma für die US-Regierung war offensichtlich. Weder sollte auf dem Balkan das Gefühl vermittelt werden, dass die USA sich nicht engagieren und eine Integration der MOES in westliche Institutionen nicht wünschen würden, noch sollte der Eindruck eines US-Vormarsches geweckt und die Europäer durch zu starke US-Führung im Bündnis brüskiert werden. Durch diesen politischen Spagat wurde die Glaubwürdigkeit des US-Interesses, an europäischen Angelegenheiten engagiert mitzuwirken, sowie der Nutzen der NATO für die neuen Herausforde-

56 Vgl. ebd., S. 129/130, 165.

57 Vgl. Ashton B. Carter/William J. Perry, *Preventive Defense. A New Security Strategy for America*, Washington 1999, S. 44 (Übersetzung durch Autor).

58 Clinton sendete jedoch selbst ambivalente Signale aus, indem er sich im Januar in Brüssel und im Juli in Warschau öffentlich für eine Erweiterung aussprach.

59 Vgl. Jutta Koch, „Erweiterung und Führung. Die NATO-Politik der USA“, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden 2000, S. 109–124, S. 112. Dies unterstrich einerseits den Stellenwert der NATO, insbesondere *vis-à-vis* den VN, andererseits war die Funktion der NATO unklar. So beschreibt auch Thies, dass die Diskussion von Bosnienkonflikt und Erweiterung teilweise separat erfolgte: „The enlargement debate was at least temporarily displaced from top of the billing on the NATO agenda late in 1994 by the controversy over who was to blame for the Bosnia disaster.“ Thies, *Why NATO Endures*, S. 225.

60 Peter Rudolf, „Die USA und die NATO-Erweiterung“, in: *Aussenpolitik*, Heft 4, 1996, S. 339–347, S. 343.

rungen in den MOES infrage gestellt.<sup>61</sup> Die ambivalente US-Politik war jedoch fortzusetzen, bis die Herausforderungen gemeistert waren. Hier spiegelten sich auch die Defizite der konzeptionellen Vorgaben wider.

Die Erweiterung der NATO war in den Vorstellungen der USA während der Bewältigung der drei Herausforderungen präsent. Der gewählte Mittelweg drückte sich ab dem Jahr 1994 in der Formel aus, dass die Aufnahme neuer Mitglieder ein evolutionärer Prozess sein sollte.<sup>62</sup> Diese US-Position wurde vom Bündnis in der Abschlusserklärung des Januar-Gipfels festgehalten.<sup>63</sup> Dass Aussagen zur Erweiterung mit Relativierungen einhergingen, war aus Sicht der MOES jedoch wenig ermutigend, zumal zunächst ein gewisser Prozess der transatlantischen Selbstreflexion durchlaufen werden musste.

We note that this [the North American engagement in Europe] is also the expressed wish of the new democracies of the East, which see in the transatlantic link an irreplaceable pledge of security and stability for Europe as a whole. The fuller integration of the countries of Central and Eastern Europe *and* of the former Soviet Union into a Europe whole and free *cannot be successful without* the strong and active participation of all Allies on both sides of the Atlantic.<sup>64</sup>

Die Zukunft der NATO wurde aber immer mehr mit der Frage der Erweiterung des Bündnisses verknüpft. Die Rolle der PfP als das gewählte Mittel der NATO-Politik der Vereinigten Staaten steht als nächstes im Zentrum der Analyse.

#### IV.1.3. Mittel: Die Partnerschaft für den Frieden

NATO must go out of area or it will go out of business. The kind of NATO that could respond to Europe's new strategic challenges would bear little resemblance to the NATO of the Cold War.<sup>65</sup>

In der außenpolitischen Strategie der US-Regierung spielte die Anpassungsfähigkeit von Institutionen eine wichtige Rolle. Für die doppelte Nachfrage (negativ und positiv) aus MOE sollte die NATO genutzt werden – ihr wurde ein breiteres Aufgabenspektrum zugeordnet. Das Pentagon hatte bereits im Mai 1993 eine Idee des SACEUR Shalikashvili aufgenommen und im folgenden Sommer eine „Charter of Association with NATO“ formuliert, die praktische Kooperation mit den MOES initiieren sollte. Ziel war es, den in westliche Institutionen drängenden Staaten zu

61 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 170.

62 Vgl. ebd., S. 100.

63 Vgl. NATO, Brussels Summit Declaration, Rn. 23.

64 Ebd., Rn. 2 (Hervorhebung durch Autor).

65 Asmus/Kugler/Larrabee, „Building a New NATO“, S. 31.

Fähigkeiten zu verhelfen, einen Beitrag zur europäischen Sicherheit zu leisten, ohne dabei Russland auszugrenzen. Fragen der Erweiterung wurden hierbei in den Hintergrund geschoben. Eine Erweiterung der NATO sollte allenfalls am Ende eines solchen Prozesses in Betracht kommen, so die Sichtweise des US-Verteidigungsministeriums.<sup>66</sup> Das gewählte Mittel, die Partnerschaft für den Frieden, wird im Folgenden vorgestellt und die Rolle für den Erweiterungsprozess untersucht. Die Pfp, welches als Vehikel der Erweiterungspolitik dienen konnte und letztendlich auch sollte, spiegelte dabei die Pragmatik der konzeptionellen Vorgaben wider. So hob die NSS 1994 hervor:

In keeping with our strategy of enlargement, PFP is open to all former members of the Warsaw Pact as well as other European states. Each partner will set the scope and pace of its cooperation with NATO. During his trip to Europe in July, the President reaffirmed his commitment to NATO's future expansion, with PFP the best path toward NATO membership. The aim of NATO's future expansion, however, will not be to draw a new line in Europe further east, but to expand stability, democracy, prosperity and security cooperation to an ever-broader Europe.<sup>67</sup>

Für den NATO-Gipfel im Januar 1994 war die Pfp das geeignete Mittel, um Führungswillen zu zeigen und um die NATO sowie einzelne Gruppen von Alliierten mit mehr Flexibilität auszustatten. Das CJTF-Konzept (unter der Prämisse *separable, but not separate*) und die Pfp folgten auch dem Gedanken der Lastenteilung im Hinblick auf Kosten und Verantwortung. Den Alliierten wurde das fertige Konzept, der Lehre Christophers folgend, beim Verteidigungsministertreffen im Oktober 1993 vorgestellt.<sup>68</sup> Die weiteren 15 Minister teilten die Sicht, praktische Kooperation ausdehnen zu müssen. Zudem war die EU mit der eigenen Erweiterung bereits hinreichend beschäftigt und der Balkankonflikt strapazierte den Zusammenhalt der 16 NATO-Staaten ohnehin.<sup>69</sup> Lediglich kleinere Änderungen am Pfp-Konzept wurden in den multilateralen Verhandlungen vorgenommen.<sup>70</sup>

Die Pfp wurde von fünf Leitgedanken geprägt: (1) Die NATO sollte flexibel auf die unvorhersehbaren Entwicklungen in Europa reagieren und ihre Strukturen diesen anpassen können; (2) eine Öffnung der NATO sollte das Entstehen neuer Trennlinien in Europa vermeiden; (3) ein Weg zur Integration neuer Demokratien sollte gefunden werden, ohne die militärischen Fähigkeiten des Bündnisses zu un-

---

66 Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 26–30.

67 The White House, NSS 1994, S. 22.

68 Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 33.

69 Vgl. Mattox, „The United States. Stability Through Engagement and Enlargement“, S. 20.

70 Solomon beschreibt, dass die USA die offizielle Verknüpfung mit liberalen Werten nicht vorsahen, jedoch den Wortlaut des Artikels 4 des Washingtoner Vertrags in das Pfp-Rahmendokument aufnehmen wollten. Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 40/41.

tergraben; (4) es sollte offensichtlich sein, dass Kooperationen der NATO demokratische Reformen fördern; (5) der Einfluss auf russisches Verhalten sollte ausgeweitet werden.<sup>71</sup>

Hierbei waren zwei Konzepte maßgeblich. Erstens wurde vom Prinzip der *non-differentiation* des NAKR – Unterschiede in den Kooperationstiefen zwischen verschiedenen Partnern und der NATO sind nicht möglich – abgerückt. Im Rahmen des Programms war Selbstdifferenzierung nun möglich: Jeder Partner konnte selbst über das Ausmaß seines Engagements entscheiden. Da diese *self-differentiation* keine offizielle NATO-Politik darstellte, erwies sich Kritik an der PfP als schwierig. So konnte der NATO beispielsweise nicht die Absicht vorgeworfen werden, neue Trennlinien in Europa durch gezielte Zusammenarbeit mit bestimmten Staaten zu schaffen oder „Expansion“ anzustreben.<sup>72</sup> Zweitens war Inklusivität maßgebend. Die PfP stand allen Staaten der KSZE offen. So wurden mit der PfP Russland gegenüber alle Türen offen gelassen. „It [the PfP] leaves the door open to the best possible outcome for our region, democracy, markets, and security all across a broader Europe, while providing time and preparation to deal with a lesser outcome.“<sup>73</sup>

Die NATO ging mit allen interessierten Staaten einzelne Partnerschaften (IPP – *Individual Partnership Program*) ein. Abhängig von den Wünschen und Ressourcen der Partner sollten Umfang und Zeitplan der Partnerschaft bestimmt werden.<sup>74</sup> Unabhängig von der Tiefe der Partnerschaft verpflichteten sich die Partner zu fünf Zielen: 1) Transparente Verteidigungsplanungen und -budgets, 2) demokratische Kontrolle des Militärs, 3) Bereitschaft und Fähigkeit an VN/OSZE-Missionen mitzuwirken, 4) Entwicklung engerer militärischer Kooperation mit der NATO zu

71 Vgl. Charles A. Kupchan, „Strategic Vision“, in: *World Policy Journal*, Vol. 11, Nr. 3, Herbst 1994, S. 112–121.

72 Vgl. Tanja Sprungala, „Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten seit 1990“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/99, S. 39–45, S. 40/41. Das Wort *expansion* war bald verpöht, da es gegen Russland gerichtet schien. Gegner der Erweiterung benutzen es entsprechend weiter.

73 William J. Clinton, The President's News Conference With Visegrad Leaders in Prague, 12. Januar 1994, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49832>. Aus amerikanischer Sicht war die PfP operationell nicht nur gewinnbringend für *out-of-area*-Fähigkeit innerhalb Europas. Der Golfkrieg wurde als Vorbild erwähnt. Neben einem sicheren Europa und der Möglichkeit der Erweiterung (wenn die Kandidaten zu einem Beitritt fähig seien), sei das Ziel der PfP, so *Under Secretary for Policy* (Verteidigungsministerium) Wisner: „[...] to develop NATO's capability to respond to such contingencies beyond the core mission of collective defense. NATO's relevance to missions of the post-Cold War world was profoundly demonstrated two years ago. The multinational coalition against Saddam Hussein performed virtually seamlessly thanks to the four decades of cooperation build through NATO. The habits of operation – interoperability, joint training, integrated communications – that made NATO so successful in the Cold War are precisely the things Partners [sic] will develop to respond to the challenges of the post-Cold War world.“ Frank G. Wisner, Prepared Statement, Senate, S. Hrg. 103-564, „The Future of NATO“, S. 30–34, S. 30.

74 Vgl. NATO, *Handbuch*, S. 78/79.



Zwecken des Aufbaus von Fähigkeiten unter anderem für Friedensmissionen und 5) Herstellung von Interoperabilität mit NATO-Einheiten.<sup>75</sup> Planungs- und Überprüfungsverfahren (*Planning and Review Process* – PARP) wurden zur Identifikation und Bewertung der Fähigkeiten für gemeinsame Aktivitäten im Jahr 1995 eingeführt.<sup>76</sup> Darüber hinaus enthält das Pfp-Rahmendokument eine zu Artikel 4 des Washingtoner Vertrags nahezu wortgleiche Formulierung: „NATO will consult with any active participant in the Partnership if that Partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security.“<sup>77</sup>

Die positive Nachfrage aus dem Osten Europas konnte hiermit allerdings nur teilweise gestillt werden. Weder ging vielen MOES, insbesondere den Visegrad-Staaten, die Initiative weit genug, noch erschien die Erwartung, dass die Partnerschaften finanziell hauptsächlich von den Nicht-NATO-Staaten getragen würden, realistisch.<sup>78</sup> Bereits im Mai 1994 war offensichtlich geworden, dass der eingeschlagene Weg nicht ohne finanzielle Unterstützung durch die NATO-Mitglieder erfolgreich sein konnte. Die MOES waren nicht in der Lage, die interne Transformation im Sinne der Ziele des Pfp-Dokuments alleine zu bewältigen. Zudem herrschte Skepsis hinsichtlich der gemachten „Sicherheitszusagen“, die durch die Pfp (Artikel 8 des Rahmendokuments) und damit die USA *angesprochen* wurden. Schließlich war nicht absehbar, ob die in der Pfp-Einladung erwähnte mögliche Erweiterung der NATO aktive Politik werden würde.<sup>79</sup>

Den USA wurde bewusst, dass mehr finanzielles Engagement notwendig war: Von „start-up funding“ bis zu „priming the Pfp pump“ dauerte es dann nur fünf Monate. Das finanzielle Engagement wurde (notwendigerweise) vom Kongress unterstützt. Trotz der Skepsis und Probleme hatten sich im Laufe des Jahres 1994 bereits 23 Nicht-NATO-Staaten für eine Beteiligung an der Pfp entschieden.<sup>80</sup> In vielerlei Hinsicht war die Verwirklichung der Idee einer kollektiven Sicherheitsdimension, die Lake im September 1993 angesprochen hatte, in greifbare Nähe gerückt.

75 Vgl. NATO, Partnership for Peace Framework Document, 10./11. Januar 1994, Artikel 3, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24469.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm).

76 Vgl. NATO, Partnership for Peace Framework Document, Artikel 7; NATO Webseite, Partnership for Peace Planning and Review Process, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_68277.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68277.htm).

77 NATO, Partnership for Peace Framework Document, Artikel 8.

78 Vgl. ebd., Artikel 6 b.

79 „We expect and would welcome NATO expansion that would reach to democratic states to our East, as part of an evolutionary process, taking into account political and security developments in the whole of Europe.“ NATO, Partnership for Peace Invitation Document, 10./11. Januar 1994, Abs. 1, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24468.htm).

80 Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 63, 161. Eine aktuelle Übersicht aller Pfp-Staaten kann hier eingesehen werden: NATO Webseite, Signatures of the Partnership for Peace Framework Document, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_82584.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_82584.htm). Russland beteiligte sich an der Pfp nur widerwillig. Vgl. Carter/Perry, *Preventive Defense*, S. 59.

Der Erfolg der PfP wurde von Clinton nachträglich kaum anerkannt. In seinen Memoiren bemerkt er beiläufig, dass im Januar 1994 die NATO-Staaten seinen Pfp-Vorschlag absegneten. Ziel sei es gewesen, bis zur Erweiterung ein Instrument zur Sicherheitskooperation zur Verfügung zu haben.<sup>81</sup> In der Tat wurde die Pfp von Beginn an in Zusammenhang mit einer möglichen Erweiterung gestellt. In der Allianz selbst gab es hierfür aber keine Mehrheit<sup>82</sup> und auch Clintons Priorität blieb auf Russland gerichtet. Der US-Präsident selbst sagte in Brüssel: „I do not view this as some sort of half-hearted compromise. In substance, this is a good idea. It is the right thing to do at this moment in history.“<sup>83</sup> So werden auch seine späteren Reden in Prag und Warschau – die Frage sei nicht ob, sondern wann neue Mitglieder aufgenommen würden – von Strobe Talbott<sup>84</sup> als Fortsetzung der *Russia-First*-Politik relativiert.<sup>85</sup>

Ein Grund für die sporadischen öffentlichen Aussagen zur Erweiterung war moralischer Natur. Clinton war bewusst, dass die Pfp-Entscheidung nicht den Wünschen der potentiellen Beitrittskandidaten entsprach. Daher beauftragte er VN-Botschafterin Madeleine K. Albright und General Shalikashvili, nun Vorsitzender der Vereinigten Stabschefs, bereits vor dem Januar-Gipfel in den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten für die Pfp zu werben. Albright und Shalikashvili verdeutlichten den jeweiligen Staatschefs die Möglichkeit, unter dem neuen Programm institutionell an die NATO heranzuwachsen und betonten, dass die Tür für einen späteren Beitritt offen gehalten werde. Nun sei es an den interessierten Staaten, sich militärisch und politisch zu transformieren, um die Standards für eine Aufnahme zu erfüllen.<sup>86</sup> Auch dies entsprach in vielerlei Hinsicht der *NSS-1994*-Prämisse, nachfragebezogen und unterstützend tätig zu werden.

81 Vgl. William J. Clinton, *My Life*, New York 2004, S. 569.

82 Vor allem auch wegen der weiter bestehenden Herausforderung Russlands. Vgl. Rick Atkinson/John Pomfret, „East Looks to NATO to Forge Links to West“, in: *The Washington Post*, 6. Juli 1995, S. A1.

83 William J. Clinton, „Partnership for Peace. Building a New Security for the 21st Century“, Rede am 10. Januar 1994, NATO-Hauptquartier, Brüssel, <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1994/html/Dispatchv5Sup01.html>.

84 Talbott war ein enger Studienfreund von Clinton und diente in der Regierung zunächst als *ambassador-at-large and special advisor to the secretary of state on the new independent states of the former Soviet Union*, ab Februar 1994 als *deputy secretary of state*. Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 39, 119/120.

85 Vgl. ebd., S. 111.

86 Vgl. Madeleine K. Albright, *Madame Secretary. A Memoir*, New York 2003, S. 168. Die Debatte um die zu erreichenden Standards begann erst. Das Pfp Framework Document lieferte Ansatzpunkte (ebenso wie der Washingtoner Vertrag von 1949). Für die Zeit nach der einenden Bedrohung durch die Sowjetunion war eine Anpassung der Aufnahmekriterien naheliegend. Sie musste verbunden werden mit der neuen Funktion der NATO.

Die Haltung der Regierung blieb damit vage. Für manche Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrats<sup>87</sup> und insbesondere im Verteidigungsministerium war die Pfp trotz der Aussagen Clintons weiterhin eine Alternative zur Erweiterung der NATO. Diese Einschätzung hielt sich sogar noch nach der Berufung Holbrookes ins Außenministerium. Es war Holbrooke, der die öffentlichen Aussagen des Präsidenten als gesetzte Politik interpretierte und die Unterstützung der Erweiterung durch die USA als entschiedene Politik gegenüber den anderen bürokratischen Institutionen in einem „bizarre exchange“<sup>88</sup> am 22. September 1994 im Rahmen der *Interagency Working Group on NATO policy* darstellte.<sup>89</sup>

[...] Holbrooke began the first session by saying that the president had made a decision to move forward with the NATO expansion process. When the head of the Joint Chiefs, Gen. Wesley Clark, objected that there was still ‘some issues we need to discuss’, Holbrooke shot back: ‘That sounds like insubordination to me. Either you are on the president’s program, or you are not’.<sup>90</sup>

Unterschiedliche Interpretationen zur Funktion der Pfp blieben aber noch drei weitere Monate bestehen. Das Verteidigungsministerium, seit Februar 1994 unter der Leitung von William J. Perry, war vom Wert der Pfp überzeugt, Erweiterung war nicht das vorrangige Ziel. Perry, der schon 1992 für eine Doktrin der „Präventiven Verteidigung“ warb,<sup>91</sup> sah das Programm als essentiell für die kooperativen Beziehungen in ganz Europa an. In der Rückschau bemängelte er, dass sich im Laufe des Jahres 1995 die Aufmerksamkeit immer mehr von der Pfp zur Erweiterungsfrage verlagerte und somit das Momentum für die Pfp verloren ging.<sup>92</sup> Auch wurde ihm erst am 21. Dezember 1994 bewusst – nachdem die Allianz mit der Erweiterungsstudie begonnen hatte –, dass Clinton die Erweiterung tatsächlich in naher Zukunft umsetzen wollte.

[T]hey [Clinton and Gore] felt that right was on the side of the eastern European countries that wanted to enter NATO soon, that deferring expansion until later in the decade was not feasible, and that the Russians could be convinced that expansion was not directed against them.<sup>93</sup>

87 Interview, 16.10.2012, Washington DC, 16:24–16:46.

88 Interview, 05.09.2012, Washington DC, 19:48–21:30.

89 Vgl. Asmus, *Opening NATO’s Door*, S. 87/88.

90 Michael Dobbs, „Wider Alliance Would Increase U.S. Commitments“, in: *The Washington Post*, 5. Juli 1995, S. A1/16, S. A16.

91 Vgl. Ashton B. Carter/William J. Perry/John D. Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington 1992.

92 Vgl. Carter/Perry, *Preventive Defense*, S. 58.

93 Ebd., S. 32.

Ein damaliger Regierungsmitarbeiter charakterisierte die Entscheidungs„findung“ als *stealth decision*.<sup>94</sup> Nur aus diesem Blickwinkel sind die unterschiedlichen Interpretationen im US-Regierungslager zu verstehen. Offensichtlich wurde in Teilen der Bürokratie der Januar-Entschluss zur Pfp selbst als Kompromiss angesehen,<sup>95</sup> der nur eine rhetorische Bekundung darstellte. Denn die Einladung zur Pfp beschrieb in „amerikanischen“ Worten, dass eine Erweiterung als evolutionärer Prozess willkommen geheißen und auch erwartet würde.<sup>96</sup> Insofern kann die Pfp zwar als Erfolg aber auch als unbestimmtes Mittel angesehen werden. Schließlich waren die Ziele der Kooperation mit Russland und die Erweiterung nur schwer zu vereinbaren, wie auch Clinton erkannte.<sup>97</sup> Clinton tendierte jedoch schon frühzeitig zu einer Erweiterung, artikulierte dies aber nicht deutlich, wohl auch um die eigene Russlandpolitik nicht zu gefährden. Seine Position schien von der Idee geleitet, die mögliche Mitgliedschaft als Anreiz für die Transformation der Staaten zu nutzen.<sup>98</sup> Die Pfp konnte den entsprechenden Rahmen setzen.

The PFP initiative was a policymaker's dream. It signaled to those who aspired to NATO membership that they had been heard. Yet it made no commitment concerning the future. Perhaps most crucial it bought time. It avoided destabilizing relations with Russia at a perilous moment in that country's post-Soviet development.<sup>99</sup>

Da eine augenscheinlich liberale Argumentation hinter der Pfp stand, wurde die Partnerschaft von konservativer Seite immer stärker kritisiert, als „policy of postponement“<sup>100</sup> beschrieben. Erst erhöhter überparteilicher Druck aus dem Kongress führte im Laufe des Jahres 1994 zu einer eindeutigeren Positionierung der US-Regierung.<sup>101</sup> Regierung, republikanische und demokratische Senatoren konnten sich auf das Ziel, die NATO-Erweiterung, zwar einigen. Welcher Strategie der Erweiterungsprozess folgen sollte, blieb hingegen offen. Dies verdeutlicht das nächste Kapitel.

94 Interview 05.09.2012, Washington DC, 19:29–19:43. Auch im Außenministerium bestand bis Dezember 1994 keine Klarheit über die offizielle Position. Interview, 05.09.2012, Washington DC, 20:44–21:04.

95 Siehe auch Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 59/60.

96 NATO, Partnership for Peace Invitation Document, Absatz 1.

97 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 111.

98 Vgl. Albright, *Madame Secretary*, S. 167.

99 Stanley R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Lanham 2003, S. 140.

100 Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 80.

101 Interview, 12.09.2012, Washington DC, 17:10–17:20. Bereits im Januar 1994 verabschiedete der Senat mit 94 zu 3 Stimmen unter demokratischer Mehrheit eine *sense of the senate resolution*, welche die Regierung dazu aufrief, auf die unverzügliche Aufnahme von Kandidaten zu drängen, die einen Beitrag zur *kollektiven Verteidigung* leisten können und demokratische Reformen vollzogen haben. Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 49.

#### IV.1.4. Führung: (K)ein innenpolitischer Konsens

In the absence of imminent threat, American and allied publics will not continue to support an alliance – whether enlarged or not – that appears to focus on nonexistent threats of aggression in Europe rather than today’s security problems.<sup>102</sup>

Seit dem Sommer 1993 hielt sich in der Regierung Clinton die grundsätzliche Einschätzung, dass es „nur fair“ sei, neue Demokratien in die NATO aufzunehmen.<sup>103</sup> Über die Geschwindigkeit, die Rationalität und den Prozess bestand jedoch kein Konsens. Selbst nach dem NATO-Gipfel im Januar 1994 wurde über die Aufnahme neuer Mitglieder nicht einmal in der von der Regierung eingerichteten *NATO Interagency Working Group* diskutiert.<sup>104</sup> Das Drängen der Visegrad-Staaten auf Mitgliedschaft nahm durch die PfP jedoch nicht ab. Zudem wurde die innenpolitische Kritik in den USA immer lauter. Im Jahr 1994 übte der Kongress durch eigene Initiativen Druck auf die Regierung aus. Insbesondere republikanische Gesetzesvorschläge hoben das Thema auf der Agenda der Clintonschen Außenpolitik an. Diese innenpolitische Dimension wird im Folgenden untersucht.

Die Kritik an der PfP erstreckte sich auf drei Ebenen. Erstens hätten die USA außenpolitisch einen Mittelweg gewählt, ohne klare Bestimmung der Strategie und ohne Führung in drängenden Fragen zu zeigen. Zweitens habe die Regierung innenpolitisch keine Debatte angestoßen, noch den Kongress einbezogen. Drittens werde über die Köpfe der fragilen Demokratien im Osten Europas hinweg entschieden, die kaum die Mittel hätten, sich zu transformieren und gleichzeitig vor äußeren Gefahren selbst zu schützen.

Bereits in Senatsanhörungen im Februar 1994 zur Zukunft der NATO wies der republikanische Senator Richard G. Lugar, *Ranking Member* im Auswärtigen Ausschuss, auf eine Reihe von Problemen hin und berief sich bei seiner Kritik auf politische Schwergewichte wie Zbigniew Brzezinski, Nationaler Sicherheitsberater unter dem demokratischen Präsidenten James E. Carter, und Henry A. Kissinger, Nationaler Sicherheitsberater und Außenminister unter den republikanischen Präsidenten Richard M. Nixon und Gerald R. Ford. Neben den unklaren Zielen der PfP bemängelte er vor allem die Berücksichtigung möglicher russischer Interessen und die Aufweichung institutioneller Festigkeit. Die PfP spiegele amerikanische Loslösung von Europa wider und habe europäische Alternativen wiederbelebt.<sup>105</sup>

---

102 Carter/Perry, *Preventive Defense*, S. 57.

103 Vgl. Albright, *Madame Secretary*, S. 167 (Übersetzung durch Autor).

104 Vgl. Asmus, *Opening NATO’s Door*, S. 48, 68.

105 Vgl. Richard G. Lugar, Prepared Statement, Senate, S. Hrg. 103-564, „The Future of NATO“, S. 11–18, S. 14/15.

Auch sei ein paralleler Prozess von EU/WEU- und der NATO-Erweiterung unter allen Umständen zu vermeiden.

It is not only the backdoor approach, but it is the most severe form of line-drawing. It reverses the priorities and gives the Europeans something of a veto over both NATO expansion and revitalization. NATO has to have its own criteria for expansion.<sup>106</sup>

Um das „Fenster der Möglichkeit“ zu nutzen, seien, so Lugar, klare Kriterien für die letztendliche Mitgliedschaft der interessierten Staaten – namentlich erwähnt wurden die Visegrad-Staaten – umgehend zu entwickeln. Ein stabilisierender institutioneller Rahmen sei zu installieren, beispielsweise durch eine assoziierte Mitgliedschaft mit Artikel-4-Zugeständnissen, und durch diese Perspektive der Mitgliedschaft, das Ziel „Aufnahme“ dem Mittel „PfP“ zuzuordnen. Nicht zuletzt müsse aufgrund innenpolitischer Notwendigkeiten eine Debatte über neue Mitglieder und Missionen angeregt werden, um Kongressmitglieder vom anhaltenden Nutzen der NATO und US-amerikanischem Engagement in Europa zu überzeugen.<sup>107</sup> Es ging also auch um die grundsätzliche Frage nach der internationalen Rolle der USA.<sup>108</sup>

Doch nicht nur drängende strategische Fragen führten zu einer stärkeren Befassung politischer Meinungsträger mit dem Thema der NATO-Erweiterung. Insbesondere republikanische Kongressabgeordnete und Senatoren hatten frühzeitig nach Clintons Äußerungen vom Januar 1994 die Chance für eine gewinnbringende Politik erkannt, die mögliche Stimmengewinne bei US-Bürgern mit Wurzeln in MOE, aber auch die Profilierung in außenpolitischen Fragen versprach. Während des Jahres 1994 wurden verschiedene Gesetzentwürfe im Abgeordnetenhaus und im Senat von Republikanern eingebracht. Diese enthielten Namen von Beitrittskandidaten und Zeitpläne für eine Aufnahme. Außerdem proklamierten sie die Zustimmung zu möglichen Unterstützungsleistungen an genannte Staaten.<sup>109</sup>

Kongressionale Bemühungen, ein Gesetz zur NATO-Erweiterungsfrage zu verabschieden, waren letztendlich im Oktober 1994 erfolgreich. Als Zusatz zum *International Narcotics Control Corrections Act of 1994* wurde der *NATO Participation Act of 1994* am 2. November 1994 von Präsident Clinton unterschrieben. Der Präsident wurde in dem Gesetzeszusatz ermächtigt, PfP-Staaten – namentlich Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei – beim „Übergang zur

106 Ebd., S. 16 (Hervorhebung aus Original gelöscht).

107 Ebd., S. 16/17.

108 Michael Dobbs, „Enthusiasm for Wider Alliance is Marked by Contradictions“, in: *The Washington Post*, 7. Juli 1995, S. A1.

109 Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 79/81.

NATO-Mitgliedschaft“ aktiv zu unterstützen. Der Präsident wurde verpflichtet, dem Kongress über eingeleitete Unterstützungsprogramme Bericht zu erstatten. Unterstützungsleistungen wurden an Kriterien geknüpft, die im Falle der namentlich erwähnten Länder als erfüllt angesehen wurden.<sup>110</sup> Die Unterzeichnung Clintons spiegelte die Anpassung der Regierungspolitik wider, die parallel auf internationaler Ebene sichtbar wurde (siehe nächstes Kapitel). Die breite Unterstützung der Initiativen verdeutlichte zugleich, dass eine Mehrheit im Kongress zu einer Erweiterung der NATO tendierte. Schließlich waren in beiden Kammern demokratische Mehrheiten existent.<sup>111</sup>

Gleichzeitig zu den Bemühungen um Gesetzgebung im 103. Kongress positionierten sich republikanische Kongresskandidaten für die Zwischenwahl im November 1994 mit dem sogenannten *Contract with America* öffentlichkeitswirksam für eine Erweiterung der NATO. Sie versprachen, diesbezüglich innerhalb der ersten 100 Tage des 104. Kongresses eine entsprechende Gesetzgebung zu erwirken. Nach dem deutlichen Wahlsieg der Republikaner vom 8. November 1994<sup>112</sup> lösten diese ihr Versprechen durch die Verabschiedung des *National Security Revitalization Act* im Abgeordnetenhaus ein. Der Gesetzentwurf hatte 138 Ko-Sponsoren, fand jedoch keine Zustimmung im Senat. Der Gesetzentwurf, welcher auf den legislativen Initiativen vom Frühjahr 1994 aufbaute, zeigte neben der Forderung nach einer Erweiterung der NATO vor allem Kritik an Friedensmissionen durch die VN. Humanitären Einsätzen, welche durch die präsidentiale Direktive zu Friedenseinsätzen (*Presidential Decision Directive 25*) strengere Vorgaben erhalten sollten, wurde mit starker Skepsis begegnet. Die Forderung nach mehr Verantwortung durch europäische Partner und Lastenteilung sowie nach freier Hand – auch bei VN-Missionen – machten die Diskrepanz bezüglich der Rationalität für die Erweiterung deutlich und unterstrichen kongressionale Mitsprache bei internationalen US-Einsätzen.<sup>113</sup> Der *NATO Expansion Act (Title IV des Gesetzentwurfes)* ging substantiell über den *NATO Participation Act* hinaus, indem er erklärte, dass „Po-

---

110 Vgl. House of Representatives, H.R. 5246, 103rd Congress, 2nd Session, 1994, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-103hr5246rds/pdf/BILLS-103hr5246rds.pdf>. Kriterien waren u. a. die aktive Teilnahme an der PfP und demokratische Reformen.

111 Im Senat waren 57 Demokraten und 43 Republikaner vertreten, im Repräsentantenhaus 258 Demokraten und 176 Republikaner. Vgl. Clerk of the House of Representatives, „Statistics of the Presidential and Congressional Election of November 3, 1992“, S. 87, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/1992election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/1992election.pdf).

112 Im Senat waren 48 Demokraten und 52 Republikaner vertreten, im Repräsentantenhaus 204 Demokraten, 230 Republikaner und 1 Unabhängiger. Vgl. Clerk of the House of Representatives, „Statistics of the Congressional Election of November 8, 1994“, S. 50, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/1994election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/1994election.pdf).

113 Vgl. Richard F. Grimmert, „95006: Multinational Peacekeeping Operations. Proposals to Enhance Congressional Oversight“, CRS Issue Brief, 25. November 1996, <http://www.fas.org/man/crs/95-006.htm>.

land, Hungary, the Czech Republic, and Slovakia should be in a position to further the principles of the North Atlantic Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area in the near future“.<sup>114</sup>

Die Regierung reagierte auf den *Expansion Act* scharf. Seit Holbrookes interner Klarstellung der Position hatte sich regierungsintern viel bewegt: Lake arbeitete an einem Zeitplan, der Präsident hatte den *Participation Act* unterzeichnet, und die Regierung hatte auf dem NATO-Ministertreffen im Dezember 1994 die Entscheidung zu einer Erweiterungsstudie möglich gemacht (siehe nächstes Kapitel). Diese Politik sollte auch weiter durch den Präsidenten, nicht den Kongress geführt werden. Allerdings war die Zurückhaltung der Exekutive gegenüber der Legislative, wie es der Politikwissenschaftler James M. Goldgeier formulierte, „sonderbar“.<sup>115</sup> So hatte es im Vorfeld der Entscheidung zur PfP nur ein Informationsschreiben an die Kongressmitglieder gegeben. Nun, da der Kongress selbstgewisser war und in der übergeordneten Zielsetzung den Erweiterungspfad befürwortete, waren intensive Exekutiv-Legislativ-Beziehungen Voraussetzung und potentiell hilfreich, um eine spätere Ratifizierung von Beitrittsprotokollen sicherzustellen. Die Regierung bewegte sich jedoch nicht auf die Erweiterungsbefürworter im Kongress zu. Sie fühlte sich vom republikanischen Kongress in der präsidentialen Prärogative und notwendigen Flexibilität beschnitten (unter anderem durch die Nennung der Namen und gelegentliche Erwähnung des Zieldatums 1999 für die Aufnahme der Visegrad-Staaten).<sup>116</sup> Außenminister Christopher und Verteidigungsminister Perry kritisierten den *Expansion Act* öffentlich:

[T]he bill unilaterally and prematurely designates certain European states for NATO membership. NATO should and will expand. NATO expansion will strengthen stability in Europe for members and nonmembers alike. But new members must be ready to undertake the obligations of membership, just as we and our allies must be ready to extend our solemn commitments to them. Our present steady and deliberate approach to NATO expansion is intended to insure that each potential member is judged individually, according to its capacity to contribute to NATO's goals.

That approach gives every new European democracy a strong incentive to consolidate reform. But if we arbitrarily lock in advantages now for some countries, we risk dis-

---

114 House of Representatives, H.R. 7, 104th Congress, 1st Session, 1995, S. 71, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-104hr7eh/pdf/BILLS-104hr7eh.pdf>. In früheren Versionen wurden auch die baltischen Staaten und die Ukraine namentlich genannt. Der *Expansion Act* beinhaltete darüber hinaus Änderungen des *Participation Act*.

115 Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 83.

116 Vgl. ebd., S. 80–83. Clinton hatte sogar noch in der PDD-25 auf die Bedeutung der Involvierung von Kongress (zu diesem Zeitpunkt jedoch demokratisch dominiert) und Bevölkerung hingewiesen. Vgl. The White House, Presidential Decision Directive 25, 6. Mai 1994, <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm>.



couraging reformers in countries not named and fostering complacency in countries that are. Indeed, the effect of the measure before Congress could be instability in the very region whose security we seek to bolster.<sup>117</sup>

Politik und Diplomatie standen sich in der Auffassung von Führung und Glaubwürdigkeit gegenüber. Zudem waren die Argumente für und gegen eine Erweiterung verworren und ließen sich nicht an Parteigrenzen festmachen.

Supporters of enlargement include balance-of-power conservatives apprehensive about rising Russian nationalism and intent on further embedding Germany in Europe's security edifice, idealists who seek to bolster democratic and economic reform in Central and Eastern Europe, and natophiles who see enlargement as a way to preserve the alliance and its unique military structure. The anti-enlargement faction is equally diverse. It embraces isolationists opposed to further security commitments, internationalists who see enlargement as antagonistic to Russia and unnecessary for the region's political and economic development and security, and hawks who worry that the additional states will weaken the alliance's defenses, strain the current members' shrinking military resources, and risk leaks of sensitive information.<sup>118</sup>

Dabei spielte auch die Geschwindigkeit einer Aufnahme und die Frage der zugrunde gelegten Kriterien eine zentrale Rolle. Sollten politische, ökonomische oder militärische Kriterien im Vordergrund stehen? Sollten neue Mitglieder schnell, langsam oder in Abhängigkeit von den Entwicklungen in Russland aufgenommen werden? Welche Funktion wurde der NATO zugedacht?<sup>119</sup> Eine mit diesen Fragen verbundene und tiefgehende Debatte kam nicht zustande, welches die Befürwortung der Erweiterung teilweise als opportunistische Politik erscheinen ließ.<sup>120</sup>

Der kongressionale Druck ließ ab Mitte des Jahres 1995 nach, da sich die Regierung deutlicher öffentlich zur Unterstützung der Erweiterung bekannte. Für viele Beobachter war die Positionierung Strobe Talbotts ein Wendepunkt; Talbott war für die vorsichtige Haltung Russland gegenüber mit verantwortlich gewesen. In seinem Artikel „Why NATO Should Grow“<sup>121</sup> im August 1995 stellt er heraus, dass Russland zwar die größte Herausforderung einer Erweiterungspolitik darstelle, den Prozess jedoch akzeptieren müsse. Die NATO werde trotz der Erweite-

117 Warren Christopher/William J. Perry, „Foreign Policy, Hamstrung“, in: *The New York Times*, 13. Februar 1995, <http://www.nytimes.com/1995/02/13/opinion/foreign-policy-hamstrung.html?pagewanted=all&src=pm>.

118 Jeremy D. Rosner, „NATO Enlargement's American Hurdle. The Perils of Misjudging Our Political Will“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 75, Nr. 4, Juli/August 1996, S. 9–16, S. 9/10.

119 Vgl. Paul E. Gallas, „NATO. Origins of the Enlargement Debate in Central Europe“, CRS Report for Congress, 10. November 1994.

120 Die Bürokratie hatte aber bereits seit dem Jahr 1994 intensiver und teils eigenständig an Eckpfeilern für die US-Erweiterungspolitik gefeilt. Siehe bspw. Grayson, *Strange Bedfellows*, S. 87–91.

121 Strobe Talbott, „Why NATO Should Grow“, in: *The New York Review of Books*, Vol. 42, Nr. 13, 10. August 1995, <http://www.nybooks.com/articles/archives/1995/aug/10/why-nato-should-grow/?pagination=false>.

zung eine militärische Allianz und ein defensives Verteidigungsbündnis bleiben und sich gegen ein eventuell revisionistisches Russland wappnen. Andere Gefahren seien jedoch ebenfalls ein Grund für den Erhalt der NATO. Die Befähigung zu *out-of-area*-Einsätzen und die europäische Integration wurden als neue Missionen beziehungsweise Ziele dargestellt. Erweiterung würde die künstlichen Trennlinien in Europa aufweichen und Anreize für die Transformation in MOE setzen. Diese Zielsetzung war vor allem politisch und zentral für den Nutzen der NATO in den Augen der Regierung Clinton. Aufnahmekriterien waren entsprechend vor allem politisch und ökonomisch.<sup>122</sup>

[I]f NATO is to continue to be useful, it will have to adapt to the post-cold war era – and that, in turn, means that NATO must promote and consolidate democratic reform and freemarket values. [...] nonmilitary [...] goals can and should shape the new NATO.<sup>123</sup>

Russland sollte deshalb diese Form der Stabilitätsförderung in Europa unterstützen. Schließlich habe auch der Balkankonflikt gezeigt, dass neue Instrumente für Friedensmissionen notwendig seien. Die NATO habe mit der PfP hierauf bereits reagiert. Mit einer Ausdehnung der Zone, in der Konflikte „einfach nicht stattfinden“ würden, trage die NATO darüber hinaus zu friedlichen Beziehungen in Europa bei. Wie schon die Nationale Sicherheitsstrategie vom Februar 1995 herausgestellt hatte, sei es eben genau diese Region (MOE), in der sowohl die Weltkriege als auch der Ost-West-Konflikt ihren Ursprung hatten. Der angestoßene Prozess würde deshalb zur Aufnahme neuer Mitglieder führen.<sup>124</sup> So betonte auch Talbott:

At the urging of President Clinton, the leaders agreed that the Alliance should expand. But which countries will enter, and at what pace, will be decided only after NATO has completed the coming briefings, which are intended to explain how enlargement would work and, most important, why it should take place.<sup>125</sup>

Über das Warum – und damit das Ob der Erweiterung – herrschte allerdings weiterhin Offenheit. Auch das Verhältnis Russlands zu einer erweiterten NATO musste geklärt werden.<sup>126</sup> Eine Ratifizierung zukünftiger Beitrittsurkunden war somit selbst bei der grundsätzlichen Zustimmung des Senats nicht sichergestellt. Divergierende Einschätzungen zu den Zielen der Erweiterung beziehungsweise zur

---

122 Ebd.

123 Ebd.

124 Vgl. The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Februar 1995, S. ii, 27, <http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf>.

125 Talbott, „Why NATO Should Grow“.

126 Eine russische Mitgliedschaft wurde von manchen Regierungsmitarbeitern nicht ausgeschlossen. Vgl. Carter/Perry, *Preventive Defense*, S. 56, 58.

Funktion der NATO waren evident. Die Opposition war zudem nicht zu unterschätzen. Kritik an der Aufnahme neuer Mitglieder in das Bündnis richtete sich unter anderem gegen die mangelnde Evaluierung von Alternativen und Risiken.

The common elements of the alternative policy endorsed by these critics are simple: accelerate full membership of the European Union and its nascent defense arm, Western European Union (WEU), for the East-Central European states now in the process of qualifying to join those bodies, while maintaining NATO's 'Partnership for Peace', to which those states, together with Russia, Ukraine, and the Baltic States, all belong. WEU is at a formative stage and is not viewed as a threat by the Russians, while NATO will always remain in their eyes what it was designed to be: a military alliance directed against the Soviet Union and now, by inheritance, against Russia.<sup>127</sup>

Das positive Licht, in dem die Erweiterung in Exekutive und Legislative erschien, durfte somit nicht über die weiter bestehenden Herausforderungen und offenen Fragen hinwegtäuschen. Prozess, Zeitablauf und eine stimmige Rationalität mussten erst noch entwickelt werden – auch mit Blick auf institutionelle Veränderungen der NATO –, um innenpolitisch und außenpolitisch im Sinne einer strategischen Politik agieren zu können. Nur so konnte verhindert werden, dass „Beratungen ein fundamentloses Hin- und Herreden [sind], wobei entweder jeder seine Meinung behält, oder ein bloßes Abkommen aus gegenseitiger Rücksicht zu einem Mittelwege führt, der eigentlich ohne allen Wert ist.“<sup>128</sup> Erweiterung als eine erstrebenswerte Funktion der NATO festzuschreiben war nicht genug.<sup>129</sup> Wer in der Entwicklung der US-Position führte, ist daher differenziert zu beantworten. Der Senat sprach sich frühzeitig und nachdrücklich für eine Erweiterung aus und forderte damit die Regierung zum aktiveren Handeln auf. Eine klare Positionierung scheiterte in beiden Gewalten an der Frage des Warums.

Der Aufgabe, das Wie und Warum der Erweiterung zu klären, widmete sich die NATO-Erweiterungsstudie, welche auf dem Verteidigungsministertreffen im Dezember 1994 beschlossen wurde. Die Ergebnisse der Studie sowie die Positionen

127 Robert T. Davies, „Should NATO Grow? A Dissent“, in: *The New York Review of Books*, Vol. 42, Nr. 14, 21. September 1995, <http://www.nybooks.com/articles/archives/1995/sep/21/should-nato-grow-a-dissent/?pagination=false>. Der Artikel wurde von 18 hochangesehenen ehemaligen Diplomaten unterzeichnet, unter ihnen Jack F. Matlock und Paul H. Nitze. Auch Senator Nunn, Demokrat und *Ranking Member* des *Senate Armed Services Committee*, äußerte sich kritisch zu einer Erweiterung. Er knüpfte die Geschwindigkeit einer NATO-Erweiterung an die von Russland ausgehende Bedrohungslage. Vgl. Samuel A. Nunn, „The Future of NATO in an Uncertain World. Expansion Deserves Thorough and Careful Consideration“, Rede vor dem SACLANT Seminar 95, Norfolk, 22. Juni 1995, [http://www.nato.int/cps/en/SID-65270DB8-C9804983/natolive/opinions\\_24781.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-65270DB8-C9804983/natolive/opinions_24781.htm).

128 Von Clausewitz, *Vom Kriege*, S. 8/9.

129 Zu dieser Kritik siehe bspw. Lugar, Prepared Statement, Senate, S. Hrg. 103-564, „The Future of NATO“, S. 17. Asmus beschreibt Lakes internes Bemühen ab März 1994, die Fragen des Wann und Wer zu beantworten. Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 73.

der Mitgliedsstaaten und die Vorgehensweise Washingtons bis zur Annahme der Studie auf dem Ministertreffen im Dezember 1995 werden im Folgenden dargestellt.

#### IV.1.5. Fortschreibung: Die NATO-Erweiterungsstudie

Dieses Kapitel widmet sich der Frage, inwiefern die USA – nach der Wahl des Mittels Pfp – ihre Position zu einer möglichen Erweiterung über die öffentlichen Aussagen hinaus angepasst haben. Insbesondere wird untersucht, wie die NATO-Erweiterungspolitik ab dem Dezember 1994 (interne Klarstellung Clintons, dass eine Erweiterung zeitnah kommen sollte) fortgeschrieben wurde. Die Entscheidung, eine Erweiterungsstudie der NATO zu initiieren, zeigte, dass die Aufnahme neuer Mitglieder immer wahrscheinlicher war und die US-Regierung ihre vorsichtige Haltung abzulegen begann.

Während der republikanische Kongress Druck auf Clinton ausübte, die Erweiterung zügig voranzutreiben, plädierten die Alliierten für ein langsames Vorgehen. Denn wie auch in der US-Regierung existierten im Bündnis unterschiedliche Interpretationen über den Zweck der Pfp.<sup>130</sup> Kurz vor dem NATO-Ministertreffen im Dezember 1994 beschrieb beispielsweise der deutsche NATO-Botschafter Hermann von Richthofen kritisch, wie sich die US-amerikanische NATO-Politik seit dem Januar-Gipfel verändert hatte:

There was an abandonment at short notice, without consultation, of the ‘Russia First’ concept [and the Pfp]. [...] Now the U.S. is applying political pressure for more speed in the expansion question, without paying attention to how this affects internal alliance positions on eastern policies as well as the military and financial consequences.<sup>131</sup>

In den USA war seit dem Sommer eine klarere Zielsetzung erkennbar, und ab September 1994 sollten Beratungen mit anderen Bündnispartnern und Russland folgen. Clintons Rede in Warschau im Juli folgte einem NSC-Memorandum, das bereits Kandidaten und eine zweite Amtszeit Clintons als Umsetzungsphase für die Erweiterung nannte.<sup>132</sup> Auf dem Verteidigungsministertreffen der NATO im September 1994 wurde von den USA angedeutet, „Standards“ für die Mitgliedschaft bis zum nächsten Jahr erarbeiten zu wollen.<sup>133</sup> Die neue US-Position wurde dann im Oktober 1994 deutlicher formuliert, woraufhin NATO-Partner, Russland und

130 Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 38.

131 Von Richthofen zitiert in Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 70.

132 Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 73–79.

133 Vgl. Gallis, „NATO: The Origins of the Enlargement Debate“, S. 4.

weitere Interessierte informiert wurden.<sup>134</sup> Als Maßgabe wurde aber öffentliche Mehrdeutigkeit angestrebt, um Konflikte zu umgehen, sowohl in den USA als auch mit Bündnispartnern und Russland.<sup>135</sup>

Ende des Jahres 1994 übten jedoch selbst demokratische Meinungsführer immer deutlichere Kritik an der zögerlichen Haltung der US-Regierung. Als „schandvolle Unentschlossenheit“ mit Konsequenzen für den politischen Zusammenhalt im Bündnis beschrieb beispielsweise Zbigniew Brzezinski die Bosnienpolitik der USA und stellte die Frage: NATO – erweitern oder sterben? Aus seiner Sicht agierte die Regierung konzeptlos, und die Umsetzung der Erweiterung bedurfte amerikanischer und präsidialer Führung. „Expanding NATO will require a major and consistent effort at the Presidential level, and that effort will have to overcome two major obstacles: European timidity and Russian temerity.“<sup>136</sup>

Im Dezember 1994 entschied sich die NATO zunächst, eine Studie über das Warum und Wie der Erweiterung anzufertigen. Die US-Regierung folgte damit Russland gegenüber den „three no’s“ vom September 1994, doch löste der Entschluss zur Studie in Russland scharfe Reaktionen aus. Jelzin, der vor einem „kalten Frieden“ warnte, hatte einer Erweiterung aber wenig entgegenzusetzen. Nicht zuletzt deshalb war die PfP ein „genialer Streich“, wie der russische Präsident sagte. Sowohl für Russland als auch die meisten Bündnispartner war die PfP eine Allzweckwaffe, die eine Erweiterung nicht zwangsläufig machte. Nachdem Jelzin jedoch die Zusage erhielt, dass keine Erweiterungsentscheidungen vor den russischen Präsidentschaftswahlen des Jahres 1996 anstünden, stimmte er dem von Washington vorgezeichneten Weg widerwillig zu.<sup>137</sup>

Der Russlandfaktor spiegelte sich auch im Abschlusskommuniqué des Dezembertreffens wider. Die Staats- und Regierungschefs der NATO bekräftigten, dass keine neuen Linien in Europa gezogen würden, alle zukünftigen Mitglieder aber die volle NATO-Mitgliedschaft erhalten würden und die Entscheidung über Aufnahmen der NATO allein obliege.<sup>138</sup> „NATO’s right to take its own decisions, on its own responsibility, by consensus among its members will in no way be affected.“<sup>139</sup> Die Betonung der KSZE-Komponente im Kommuniqué des Minister-

134 Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 84.

135 Vgl. Asmus, *Opening NATO’s Door*, S. 97.

136 Zbigniew Brzezinski, „NATO – Expand or Die?“, in: *The New York Times*, 28. Dezember 1994, <http://www.nytimes.com/1994/12/28/opinion/nato-expand-or-die.html?pagewanted=all&src=pm>.

137 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 161–163.

138 NATO, Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Brüssel, 1. Dezember 1994, Rn. 7/8, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24430.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24430.htm).

Das Kommuniqué und die Studienvorgaben entsprachen in allen Punkten einem NSC-Memorandum vom Oktober 1994. Vgl. Asmus, *Opening NATO’s Door*, S. 92.

139 NATO, Final Communiqué, Brüssel, 1. Dezember 1994, Rn. 8.

treffens war deshalb wichtig, um auch Russland einen Platz in der europäischen Sicherheitsarchitektur beizumessen.<sup>140</sup> Doch konnte die Beschreibung Clintons in Warschau, dass eine Erweiterung als Mittel diene, Stabilität und Sicherheit in Europa auszuweiten,<sup>141</sup> nicht vor Reibungen mit der Russlandpolitik hinwegtäuschen. Eine US-russische Militärübung im Oktober 1995 zeigte, dass beide Instrumente – Erweiterung und pragmatische Partnerschaft mit Russland – zu kollidieren schienen. Denn nur unter Schwierigkeiten wurde die Übung in den USA dann tatsächlich noch möglich.<sup>142</sup>

Die Zeit bis zur Verabschiedung der Studie wollte die US-Regierung nutzen, um einen Konsens innerhalb der Allianz zu erarbeiten.<sup>143</sup> Denn wie selbst Brzezinski in seinem Artikel bemerkte: „Germany is divided on the pace of expansion, France is opposed, Britain is skeptical. The Russians simply bluster [...]“.<sup>144</sup>

Inhaltlich war die Studie vor allem für die Allianz selbst wichtig; es sollten strategische Gesichtspunkte und der Aufnahmeprozess bestimmt werden. Eine Entscheidung zu einer Erweiterung werde hiermit aber noch nicht fallen und insofern würden weder Zeitpläne noch Namen genannt. Die Verbindung zum Prozess der PfP sollte erhalten bleiben.<sup>145</sup>

Wichtigster Partner aus Sicht der USA war Deutschland. In Deutschland hatte sich seit dem Jahr 1993 bereits Verteidigungsminister Volker Rühe mit öffentlichen Stellungnahmen für eine Erweiterung ausgesprochen und enge Kontakte zu Befürwortern in den USA aufgebaut.<sup>146</sup> Bundeskanzler Kohls Position war hingegen abwartender. In Einklang mit der US-Regierung betonte er die Notwendigkeit, Russland in den Prozess einzubeziehen. Zudem war der deutsche Fokus auf die unmittelbaren Nachbarn, insbesondere Polen gerichtet. Bonn teilte mit Paris die Besorgnis, die USA könnten zu schnell agieren. Obwohl Frankreich vor allem die Verbindung mit und den Ausbau der WEU hervorhob, richtete sich keine grund-

140 Vgl. ebd., Rn. 11/12. In Rn. 11 bspw.: „We will work individually and collectively to ensure that the CSCE fulfils effectively the vital role it should have in the construction of an inclusive security architecture.“

141 Vgl. William J. Clinton, Address to the Polish Parliament in Warsaw, 7. Juli 1994, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=50451>.

142 Vgl. Carter/Perry, *Preventive Defense*, S. 28–32, 40–42. Ein wesentlicher Faktor für die angespannten Beziehungen war auch der Bosnienkonflikt.

143 Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 101.

144 Zbigniew Brzezinski, „NATO – Expand or Die?“

145 Vgl. NATO, Final Communiqué, Brüssel, 1. Dezember 1994, Rn. 5–7.

146 Die RAND-Troika verfasste ebenfalls eine Studie zur Erweiterung, die vom Bundesverteidigungsministerium finanziert und in der Zeitschrift *Survival* im August 1995 publiziert wurde. Vgl. (auch generell zur deutschen Position) Marco Overhaus, *Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit. Die deutsche Sicherheitspolitik im Transformationsprozess der NATO vom Ende des Kalten Krieges bis zum Kampf gegen den Terrorismus*, Dissertation vorgelegt am 7. Mai 2008 an der Universität Trier, S. 100–195, hier S. 128, <http://ubt.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2008/506/pdf/DissertationOverhausPWP%2822-9-08%29.pdf>.

sätzliche Opposition gegen eine Erweiterung. Großbritannien wies ebenfalls auf eine vorsichtige Herangehensweise hin, unterstrich aber die Unterstützung der US-Position.<sup>147</sup>

Die Studie wurde von der Einsicht geleitet, dass die Allianz nicht auf die Stationierung von NATO-Truppen auf neuen Bündnisterritorien angewiesen war, um Sicherheit neuer Mitglieder zu gewährleisten. Schwerpunkt müssten gemeinsame Übungen und Interoperabilität sein, nur in Krisenfällen sei eine Verlegung von Streitkräften notwendig. Die Sprache des Textes sollte möglichst wenige Fragen der Befürworter offen lassen und allgemein verständlich sein,<sup>148</sup> um als ein politisches Instrument dienen zu können.

Die *Study on NATO Enlargement*<sup>149</sup> kam zu dem Schluss, dass eine Erweiterung Stabilität und Sicherheit im gesamten euro-atlantischen Raum erhöhen und durch einen graduellen Prozess der Integration und Kooperation, in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, erfolgreich sein konnte. Ein Prinzip, das diesen Prozess leiten müsse, sei die Stärkung der Effektivität und des Zusammenhalts der NATO. Die Beziehung zu Russland sollte parallel formalisiert werden. Die EU-Erweiterung wurde ebenfalls als ein paralleler Prozess angesehen. Entwicklungen in der jeweils anderen Organisation seien zu berücksichtigen, wenn auch nicht rigide zu verknüpfen: „The enlargement of the two organizations will proceed autonomously according to their respective internal dynamics and processes.“<sup>150</sup>

Bezüglich des Wie der Erweiterung beschrieb die Studie die aktive Teilnahme von Kandidaten am PfP-Programm. „While members will not be required to achieve full interoperability with NATO before joining the Alliance, they will need to meet certain minimum standards essential to a functioning and credible Alliance.“<sup>151</sup> Zur Vorbereitung sollten die IPPs dienen. Die Standards beziehungsweise Erwartungen an neue Mitglieder wurden unter Chapter 5 der Studie aufgelistet. Die Bezeichnung „Standard“ unterstrich, dass weder eine Checkliste vorliegen würde, die eine Mitgliedschaft bei Erfüllung zwangsläufig machte, noch dass alle Standards zu einem bestimmten Grad erfüllt sein müssten.<sup>152</sup> Auch wenn beziehungsweise gerade weil die Lage nach dem Ost-West-Konflikt eine andere war, soll-

---

147 Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 91, 102.

148 Vgl. ebd., S. 104.

149 NATO, *Study on NATO Enlargement*, 3. September 1995, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24733.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm?selectedLocale=en). Deshalb (heterogene Gruppe der Befürworter und Konsenspapier) blieb die Studie im Ergebnis recht vage, insbesondere bezüglich der Rationalität und der Auswirkungen auf institutionelle Gesichtspunkte (die Funktion). Siehe zu dieser Einschätzung auch Varwick, *Die NATO*, S. 102.

150 NATO, *Study on NATO Enlargement*, Rn. 18.

151 Ebd., Rn. 40.

152 Interview, 26.09.2012, Washington DC, 8:15–10:47.

ten strategische Erwägungen der NATO flexibel ausgelegt werden können.<sup>153</sup> Im Vordergrund standen politische Erwartungen, welche bereits im Rahmen der PfP und im Vertrag von Washington selbst verankert waren oder sich hieraus ableiten. Zudem wurde von allen neuen Mitgliedern erwartet, dass die spätere Aufnahme weiterer Länder nicht blockiert werde.<sup>154</sup> In militärischer Hinsicht wurden minimale Erwartungen formuliert, die jedoch wichtig für effektive Zusammenarbeit und den Zusammenhalt der NATO seien.

There is a military imperative to achieve the minimum level of interoperability required for military effectiveness as quickly as possible. There is also a political imperative to demonstrate intra-Alliance cohesion, to ensure that new members feel that they are participating fully in the Alliance and to enable them to make an equitable contribution to collective defence at an early stage.<sup>155</sup>

Verteidigungsminister Perry hatte auf der Wehrkundetagung im Februar 1995 bereits eigene „Prinzipien“ formuliert, um die militärischen Fähigkeiten der NATO nicht zu verwässern. So betonte er, dass Artikel-5-Garantien glaubhaft bleiben und demokratische Reformen umgesetzt sowie das Konsensprinzip gewahrt und Interoperabilität sichergestellt sein müssten.<sup>156</sup> Diese Prinzipien fanden sich auch in der Erweiterungsstudie.

Die in der Erweiterungsstudie erwähnten militärischen Minimalstandards und die Betonung von OSZE/VN-legitimierten Friedensmissionen im Kommuniqué vom Dezember 1994 durften daher nicht über den Fortbestand und die Zentralität der kollektiven Verteidigungsaufgabe hinwegtäuschen. Konkrete Vorgaben für die militärische Transformation in den MOES ließen sich indes hieraus ebenso wenig ableiten wie die Festlegung auf eine bestimmte militärische Funktion der NATO. Aufgrund der von Clinton erklärten nicht-existenten Bedrohungslage (Warschau) wurde der Schwerpunkt auf die Interoperabilität mit den neuen Mitgliedern gelegt. Allerdings war die Verbindung zur kollektiven Verteidigung insbesondere für viele Beitrittskandidaten von zentraler Bedeutung.<sup>157</sup>

153 Andererseits war die Formulierung von liberalen und militärischen Standards mehr denn je geboten, insbesondere vor dem Hintergrund der Transformation der NATO und des zukünftigen Zusammenhalts der Allianz. Die Standards mussten auch die Funktion der NATO abbilden.

154 Vgl. NATO, Study on NATO Enlargement, Rn. 71.

155 Ebd., Rn. 78.

156 William J. Perry, „The Enduring, Dynamic Relationship That Is NATO“, 5. Februar 1995, Wehrkundetagung München, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=831>.

157 Siehe auch August Pradetto, „Einleitung: Nationale Sicherheit, NATO-Osterweiterung und neue europäische Ordnung. Perzeptionen und Strategien maßgeblicher Akteure“, in: Ders. (Hg.), *Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Opladen 1997, S. 11–39, S. 20–23. Zum Spannungsverhältnis von kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit siehe Yost, *NATO Transformed*.



Während die Entscheidung zu einer Erweiterung mit der Annahme der Studie grundsätzlich gefallen war, wurde das Vorgehen der Allianz weiter schrittweise geplant. Das Jahr 1996 sollte dazu dienen, drei Elemente – individuelle und intensivierte Dialoge mit an einer Mitgliedschaft interessierten Partnern, Ausbau der PfP zur Stärkung der Beziehungen mit allen Partnern, institutionelle Anpassung der Allianz für eine Aufnahme neuer Mitglieder – voranzubringen.<sup>158</sup> So resümierte die NATO beim Ministertreffen im Dezember 1995: „In 1996, the Alliance will continue the steady, measured and transparent progress leading to eventual enlargement.“<sup>159</sup> Entscheidungen über eine Aufnahme neuer Mitglieder würden von der NATO individuell für jedes infrage kommende Land und jede Situation getroffen.<sup>160</sup>

Dies entsprach ganz den Vorstellungen der USA, denn Clinton und die Alliierten waren sich der fragilen Lage in Russland bewusst. Insbesondere wollte Clinton die Nennung von Namen und eines Zeitplans vor den Wahlen in Russland vermeiden. Zudem sollte, dies unterstrich auch das Kommuniké des Ministertreffens vom Dezember 1995, die engere Zusammenarbeit mit den potentiellen Kandidaten in der PfP für eine bessere Einschätzung der Bereitschaft des Beitritts genutzt werden. Wie ein NSC-Arbeitspapier vom Oktober 1995 darlegte, ergab sich aus dieser zweigleisigen Strategie die folgende Herausforderung:

NATO had to ‘maintain palpable and substantive momentum toward enlargement in 1996’ but [...] no decisions on extending invitations should be made before the end of the year ‘given our interest in trying to ensure that enlargement plays as small a role as possible in the June 1996 Russian Presidential elections.’<sup>161</sup>

Außerdem bemühte Holbrooke seinen Mitarbeitern gegenüber die Metapher, dass die NATO kein Country Club sei, für den in Brüssel einfach ein Antrag auszufüllen und der Schlüssel für den eigenen Schrank abzuholen wäre.<sup>162</sup> Trotzdem müsse der Westen unter anderem durch die Ausdehnung seiner Institutionen so schnell wie möglich zur Stabilität in MOE beitragen.<sup>163</sup>

The basic goals of those seeking to take advantage of this moment in history are the expansion of democracy and prosperity, the integration of political and security institutions, and a unity that has always eluded Europe, even with American involvement.

---

158 Vgl. NATO, Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Brüssel, 5. Dezember 1995, Rn. 7, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24718.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24718.htm).

159 Ebd., Rn. 2.

160 Vgl. NATO, Study on NATO Enlargement, Rn. 7.

161 Beschrieben bei Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 105.

162 Interview, 25.09.2012, Washington DC, 13:55–14:08.

163 Vgl. Holbrooke, „America, A European Power“, S. 42.

Leaders will have to lead to break through the layers of ambivalence, confusion, complacency, and history that inhibit reforms.<sup>164</sup>

Die Artikel von Talbott und Holbrooke im Jahr 1995 zeigten den bestehenden Willen und die Einheit der Regierung hinter der Europa- und NATO-Politik, die eine Erweiterung nun als ein Kernelement identifiziert hatte.<sup>165</sup> Die Fragen des Wie und Warum einer Erweiterung waren aus Regierungssicht durch die Erweiterungsstudie der NATO Ende des Jahres 1995 beantwortet. Das Wann und Wer sowie die NATO-Beziehungen zu Russland standen von 1996 bis 1999 im Mittelpunkt ebenso wie die Ratifizierung der Beitrittsprotokolle der drei Neumitglieder durch den US-Senat. Auch war die Fortschreibung des Erweiterungspfades nach der ersten Aufnahmerunde zu klären. Diese Umsetzungsphase des gewählten „umsichtigen Mittelweges“, wie Holbrooke den Prozess beschrieb,<sup>166</sup> wird nach dem Zwischenfazit in Kapitel IV.2. beleuchtet.

#### IV.1.6. Zwischenfazit: Mittel oder Ziel?

Die Clinton-Regierung kam mit wenig konkreten Vorstellungen für die NATO und Europa an die Macht. Europa sollte mehr Eigenverantwortung übernehmen, die NATO ein breiteres Aufgabenspektrum erfüllen. Die US-Interessen blieben allgemein und wurden insbesondere hinsichtlich wirtschaftlicher Aspekte formuliert. Die Genesung der eigenen Wirtschaft und die Proklamation der Erweiterung der marktwirtschaftlichen Demokratien waren die zentralen Merkmale der außenpolitischen Konzeption. Die Verbindung insbesondere von sicherheitspolitischen Mitteln und Zielen blieb vage. Die allgemeine Priorisierung zeigte die zurückhaltende Ausrichtung der US-Außenpolitik.

Strategie war in den Augen Clintons nicht möglich. Herausforderungen wurden entsprechend pragmatisch angegangen und Investitionen in internationales Engagement von der Nachfrage abhängig gemacht. Ohne amerikanische Führung und die Bereitstellung finanzieller Ressourcen blieben die Lastenteilung in Europa und die Transformation der NATO aber ohne Triebfeder. Zudem stellte sich die Herausforderung, Russlands Reformweg zu unterstützen und Moskau in die Neugestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur einzubinden. Diese Herausforderungen wurden nur langsam überwunden, auch da der konzeptionelle Rahmen

164 Ebd., S. 51.

165 Talbott, „Why NATO Should Grow“; Holbrooke, „America, A European Power“.

166 Vgl. ebd., S. 45.

wenig strategische Substanz aufwies, das heißt Ziele, Mittel und ihr Verhältnis zu einander ad hoc waren.

Als Mittel wurde die Pfp gewählt. Sie konnte nicht nur zur Überwindung der Herausforderungen (Führung im Bündnis, Transformation der NATO, Einbeziehung Russlands) beitragen, sondern sollte auch auf die positive Nachfrage aus den MOES wirken. Diese erfolgreiche Allzweckwaffe wurde jedoch immer stärker in den Zusammenhang mit einer Erweiterung der NATO gestellt.

Während Clinton hinsichtlich einer möglichen Erweiterung vereinzelt rhetorisch agierte, übte der Kongress auf die Regierung immer mehr Druck in der Erweiterungsfrage aus. Von Regierungsseite kam der Impetus für eine Unterstützung der NATO-Erweiterung schleichend. Moralische und innenpolitische Gründe, die der bestehenden positiven Nachfrage aus dem Osten Rechnung trugen, sowie eine präsenter werdende sicherheitspolitische Sichtweise begründeten die Evolution der US-amerikanischen Haltung.

Obwohl innenpolitisch unterschiedlichste Gründe für eine Erweiterung angebracht wurden und die Regierung keine eindeutige Position bezog, wurde die Erweiterung ab dem Spätsommer/Herbst 1994 auf der politischen Agenda der USA und damit der NATO fest verankert. Die von den USA initiierte Erweiterungsstudie der NATO festigte die Zielsetzung und degradierte die Pfp zu einem Mittel für eine mögliche Ausdehnung der Mitgliedschaft der Allianz. Die Studie widmete sich dem Warum und Wie einer Erweiterung, sodass die NATO im Dezember 1995 die Schritte für eine zukünftige Aufnahme von MOES vorzeichnen konnte. Schließlich hatte sich auch die internationale Umwelt zum Vorteil der Umsetzungsmöglichkeit gewandelt.

Die Kohärenz des US-amerikanischen außenpolitischen Konzepts und die Argumentation für die (letztendliche) Erweiterung waren mangelhaft. Weder wurden die Interessen klar artikuliert noch priorisiert noch in einen widerspruchsfreien Zusammenhang mit der NATO gesetzt. Die Pfp passte prinzipiell gut in die vorrangig liberalen Ideen des Konzepts, wurde aber durch den Fakt, dass die NATO als ein militärisches Bündnis fortbestand, und durch die zunehmende Rhetorik zu einer Erweiterung immer mehr in ein Spannungsverhältnis gesetzt. Die kollektive Sicherheitsdimension mit Russland wurde weniger wichtig, und die Funktion der NATO blieb unbestimmt.

Zwar kann die Entwicklung von NAKR unter Präsident Bush zur Pfp bis hin zur Erweiterungsstudie als logische Fortschreibung interpretiert und somit politikpraktisch als konsistent angesehen werden, doch fehlte jeglicher Bezug zu einer klaren Rationalität und einem übergeordneten Konzept. De facto kam es zur Umkehrung strategischer Überlegungen: Die Erweiterung wurde als Ziel ohne eine klare

Rationalität ausgegeben. Dabei schien die Pfp die konzeptionellen, pragmatischen Vorgaben wesentlich besser zu erfüllen als eine mögliche Erweiterung.

Die außenpolitische Glaubwürdigkeit Washingtons verschränkte sich immer mehr mit der konkreten Ausgestaltung des angekündigten „evolutionären Prozesses“ zur Aufnahme neuer Mitglieder. Das nächste Kapitel widmet sich dieser „unumgänglichen“ Phase.

## IV.2. Führung als Schlüssel

Ende des Jahres 1995 hatten die USA „führungsbereites Engagement“<sup>167</sup> gezeigt, und die Regierung hatte die Erweiterung der NATO schrittweise auf der nationalen politischen Agenda angehoben. Nachdem Jelzin im Juni 1996 wiedergewählt war, schlug Clinton den Erweiterungspfad aktiver ein, indem er erstmals einen Zeitrahmen verkündete:

Last month [September 1996], I called for a summit in the spring or early summer of next year to name the first group of future NATO members and to invite them to begin accession talks. Today, I want to state America's goal. By 1999, NATO's 50th anniversary and 10 years after the fall of the Berlin Wall, the first group of countries we invite to join should be full-fledged members of NATO.<sup>168</sup>

Die Umsetzungsphase wurde langsam eingeläutet. Internationale und innenpolitische Hürden mussten überwunden werden. Dabei waren einige Lehren aus der Orientierungsphase der Jahre 1993 bis 1995 wichtig: 1) strategische Ideen und Politik waren in Einklang zu bringen, insbesondere Investitionen zu tätigen; 2) Russland konnte auf einem Parallelpfad eingebunden werden; 3) die Partnerschaftsmechanismen waren weiter auszubauen, um das Momentum in den MOES aufrecht zu erhalten; 4) der Kongress war stärker einzubinden, um die Ratifizierung sicherzustellen; 5) amerikanische Führung im Bündnis musste bestehen bleiben, um die eigene Politik durchsetzen zu können. Das Konzept der US-Außenpolitik, die Herausforderungen, die Bestimmung der Mittel – hier insbesondere die Art der Erweiterung – sowie die innenpolitische Ratifizierung und die Fortschrei-

---

167 Manfred Knapp, „Europäische Sicherheit und die Osterweiterung der NATO aus Sicht der USA“, in: August Pradetto (Hg.), *Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Opladen 1997, S. 251–287, S. 253.

168 William J. Clinton, Remarks to the People of Detroit, Fisher Theater, Detroit, 22. Oktober 1996, <http://clinton6.nara.gov/1996/10/1996-10-22-president-speech-on-foreign-policy-in-detroit-mi.html>.

bung der NATO-Erweiterungspolitik nach der Erweiterungsentscheidung der Allianz im Juli 1997 rücken in diesem Kapitel in das Zentrum der Betrachtung.

Die Umsetzungsphase charakterisierte sich durch eine realistischere und „strategischere“ Politik der USA. Sie erreichte die gesetzten Ziele ohne Abstriche und etablierte, wie Clinton im Jahr 1996 bereits andeutete, einen Prozess, der über die erste Erweiterungsrunde im Frühjahr 1999 hinaus wirken sollte. Ob die Erweiterung Mittel oder eher Ziel war, ist jedoch kritisch zu beurteilen.

#### IV.2.1. Konzept: „Engagement“ und NATO-Erweiterung

Für Präsident Clinton waren Außen- und Innenpolitik auch im Jahr 1996 durch die wirtschaftliche Globalisierung nicht voneinander zu trennen. Er war nun jedoch wesentlich stärker außenpolitisch engagiert. Bosnien, der republikanische Druck aus dem Kongress sowie die intensiven Beziehungen zu Russland, die immer wieder direkt vom Engagement des Präsidenten selbst abhingen, führten zu einer Anpassung der außenpolitischen Leitlinien. Augenfällig ist beispielsweise, dass das allgemeine außenpolitische Schlagwort „Erweiterung“ in den nationalen Sicherheitsstrategien der zweiten Amtszeit Clintons keine hervorgehobene Rolle mehr spielte, zugleich aber eine gestalterischere Außenpolitik gezeichnet wurde. Dieses Kapitel untersucht die Anpassung der US-Strategie und damit den konzeptionellen Rahmen für die Umsetzungsphase der NATO-Erweiterung. Es dient dazu, die Rationalitäten der US-Regierung für die NATO-Erweiterung in Perspektive zu rücken.

*A National Security Strategy for a New Century* wurde im Mai 1997 veröffentlicht (NSS 1997) und wies eine deutlich aktivere Sprache auf. Sicherlich auch durch die Freiheiten einer zweiten Amtszeit bedingt, aber vor allem auf den Lehren der ersten Legislaturperiode aufbauend, spiegelte die NSS 1997 klarere Vorgaben und die Anpassung der Grundlagen wider. So wurde Diplomatie ein wesentlich höherer Stellenwert eingeräumt, von wirtschaftlichem Aufschwung, nicht mehr Revitalisierung, gesprochen und ein neues Wort in den Mittelpunkt gerückt: Integration.<sup>169</sup> Um die im Wesentlichen gleich gebliebenen Kerninteressen der USA zu schützen, wurden sechs Prioritäten gelistet, aus denen eine Verschiebung vom Primat der Ökonomie zu sicherheitspolitischen Fragen sichtbar wurde. Als strategische Priorität Nummer Eins wurde ein ungeteiltes und freies Europa mit der NATO als Kerninstrument genannt:

---

<sup>169</sup> Vgl. The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, Mai 1997 (fortan NSS 1997; Seitenangaben entsprechen der angegebenen pdf-Datei), <http://nssarchive.us/NSSR/1997.pdf>.

First, we must help foster a peaceful, undivided, democratic Europe. When Europe is stable and at peace, America is more secure. When Europe prospers, so does America. NATO was created to strengthen Europe's west. Now, it can do the same for Europe's east.<sup>170</sup>

Neben der angestrebten Erweiterung der NATO waren weiterhin eine funktionale Anpassung dieser Institution an die neuen globalen Herausforderungen, ihre Beziehungen zu Russland, die PfP als auch die Beziehungen zur Ukraine zentral. Die NATO-Erweiterung wurde somit als das Schlüsselement von verschiedenen notwendigen Elementen zur Anpassung der NATO und zur Integration Europas angesehen.<sup>171</sup>

Die aktivere Sichtweise wurde auch durch die perspektivische Betonung amerikanischer Führung deutlich. „The more America leads, the more willing others are to share the risks and responsibilities of forging our futures.“<sup>172</sup> Denn der Handlungswille der internationalen Gemeinschaft hänge von der Führung der USA ab.<sup>173</sup> So blieb es zwar weiterhin bei der „geduldigen Anwendung“ von amerikanischen Mitteln, doch war durch die Erwähnung eines Ausbaus der Diplomatie von Investitionen auszugehen.<sup>174</sup>

In einer Rede Clintons zur Außenpolitik der USA zeigte sich die geänderte Sicht, dass eigene Ressourcen aufzubringen sind, deutlich: „In an interdependent world, we cannot lead if we expect to lead only on our own terms, and never on our own nickel. We can't be a first-class power if we're only prepared to pay for steerage.“<sup>175</sup> Wie auch schon die *NSS 1997* widerspiegelte, relativierte die stärkere Wirtschaft der USA in Clintons zweiter Amtszeit den Kostenfaktor.<sup>176</sup> Mit Blick auf die Kosten der NATO-Erweiterung wurde innerhalb der Regierung eine nüchterne Kosten-Nutzen-Abwägung durchgeführt.<sup>177</sup>

Doch nicht nur die aktive Transformation internationaler Institutionen war in der Anpassung der Strategie wichtig, auch die Rolle des Militärs wandelte sich. Im Sinne eines integrativen Ansatzes sollten verschiedene Ministerien zusammenarbeiten. Von der traditionellen, reaktiven territorialen Verteidigung wurde abgerückt. Die Umwelt sollte laut *NSS 1997* aber auch durch militärpolitische Mittel (neben

---

170 Ebd., S. 2.

171 Vgl. ebd., S. 2.

172 Ebd., S. 5.

173 Vgl. ebd., S. 4.

174 Vgl. ebd., S. 6.

175 William J. Clinton, Remarks on Foreign Policy, Grand Hyatt Hotel, San Francisco, 26. Februar 1999, <http://clinton6.nara.gov/1999/02/1999-02-26-foreign-policy-speech.html>.

176 Vgl. Halberstam, *War in a Time of Peace*, S. 360.

177 Der Zugewinn an Sicherheit (Argumente siehe unten im Kapitel) wiege die monetären Kosten auf. Siehe bspw. William J. Clinton, Remarks at the United States Military Academy, West Point, 31. Mai 1997, <http://clinton6.nara.gov/1997/05/1997-05-31-president-at-west-point-graduation.html>.

diplomatischen, entwicklungspolitischen, rüstungspolitischen und Nichtverbreitungsinitiativen) geformt werden.<sup>178</sup>

The U.S. military plays an essential role in building coalitions and shaping the international environment in ways that protect and promote U.S. interests. Through means such as the forward stationing or deployment of forces, defense cooperation and security assistance, and training and exercises with allies and friends, our armed forces help to promote regional stability, deter aggression and coercion, prevent and reduce conflicts and threats, and serve as role models for militaries in emerging democracies.<sup>179</sup>

Entsprechend wurde in der *Quadrennial Defense Review 1997* die Komponente der militärischen Zusammenarbeit mit anderen Staaten betont.<sup>180</sup> Die Zusammenarbeit innerhalb bestehender Allianzen oder Koalitionen sei das kosteneffizienteste Mittel, eigene Interessen zu schützen und politische Legitimation bei Einsätzen sicherzustellen. Dabei sei die kontinuierliche Zusammenarbeit notwendig, um Herausforderungen bezüglich Interoperabilität und politischer Koordination zum Nutzen der Koalition/Allianz zu gewährleisten.<sup>181</sup> Außerdem sei das Militär ein wichtiges Mittel zur Zusammenarbeit mit Staaten, die bisher weder eindeutig als Freund noch als Feind zu identifizieren waren.<sup>182</sup> Diese angepasste Sichtweise eines engagierten, realistischen Vorgehens mit zunächst diplomatischen, aber auch militärischen Fähigkeiten, vertrug sich mit dem bereits im Jahr 1993 formulierten Gedanken der Pragmatik und Flexibilität besser.

Der neue Wind wurde durch Personalwechsel in Außen- und Verteidigungsministerium gestützt, die Ministerien stimmten nun in der Erweiterungsfrage überein. Die neue Außenministerin Madeleine K. Albright spürte die Notwendigkeit der

178 Vgl. The White House, *NSS 1997*, S. 8–11.

179 Ebd., S. 11.

180 Die *Quadrennial Defense Review 1997* (fortan *QDR 1997*) beschrieb selbst die Neuerung zur *Bottom-Up Review* aus dem Jahr 1993 gut und artikulierte noch klarer die Aufgabe, internationale Entwicklung mitzugestalten, indem diese Funktion als erstes genannt wurde: „[T]he *shape-respond-prepare strategy* defined in the QDR process builds on the strategic foundation of past reviews and our experience since the end of the Cold War. We have determined that U.S. forces must be capable of fighting and winning two major theater wars nearly simultaneously. However, while the Bottom-Up Review focused primarily on that difficult task, we have also carefully evaluated other factors, including placing greater emphasis on the continuing need to maintain continuous overseas presence in order to shape the international environment and to be better able to respond to a variety of smaller-scale contingencies and asymmetric threats.“ Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, Mai 1997, S. 6 (Hervorhebung im Original), Seitenangaben entsprechen der angegebenen pdf-Datei: [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/32542/ipublicationdocument\\_singledocument/904a2c94-8ef7-4098-8b03-2edfc4b992aa/en/qdr97.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/32542/ipublicationdocument_singledocument/904a2c94-8ef7-4098-8b03-2edfc4b992aa/en/qdr97.pdf).

181 Vgl. ebd., S. 25, 30. Die Erweiterung der NATO wurde hingegen aus finanzieller Perspektive nicht unkritisch gesehen: „Enlargement of the NATO alliance may also give rise to new funding demands. Policy decisions like these [...] could cause migration of funds from procurement accounts and could displace or disrupt other investment plans.“ Ebd., S. 99/100.

182 Vgl. ebd., S. 28.

Aufnahme neuer Mitglieder „in ihren Knochen und Genen“.<sup>183</sup> Der neue Verteidigungsminister William S. Cohen, ehemals republikanischer Senator, tendierte schon früh zu einer Erweiterung der NATO.<sup>184</sup> Albright schrieb beispielsweise in der Zeitschrift *Foreign Affairs*, dass die USA ihrer Rhetorik nun Taten folgen lassen müssten:

Diplomacy requires vision and pragmatism. It also requires spine, which dictates that we honor our commitments, back our words with actions, bear essential costs, and take necessary risks.<sup>185</sup>

Der Begriff „Erweiterung“ wird in der *NSS 1997* nur noch im Zusammenhang mit der Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO und EU verwendet und zeigte damit einen Fokus auf institutionelle, nicht generell marktwirtschaftlich-demokratische Ideen. Die Politikwissenschaftler Goldman und Berman führen das Wegbrechen des Schlagwortes auf eine Reihe von Faktoren zurück:

[...] evidence from Russia and Haiti that enlargement was not working or was taking too long to produce results, and in the case of Russia was actually counterproductive; confusion between democratic enlargement and NATO enlargement in the public debate; a set of academic arguments that democratization was often a conflict-prone process; and the perception that enlargement was too pacifist. Democratic enlargement was difficult, and other foreign policy issues that did not fit neatly under the rubric needed attention.<sup>186</sup>

Der Schwenk zu einer aktivierten Außenpolitik – in der *NSS 1997* durch die Formulierung „The Imperative of Engagement“<sup>187</sup> unterstrichen – bezog sich insbesondere auf die NATO-Erweiterung. Dementsprechend kann von einer „Militarisierung der Erweiterung“<sup>188</sup> gesprochen werden. Schließlich wurden der Clinton-Regierung die Sicherheitsbedenken der MOES und die Unsicherheiten im Hinblick auf Russland präsenter. Auch wurde die Erweiterung im Lichte der neuen Friedensmissionen und die NATO als Mittel zur Abschreckung (wenn auch nicht als vorherrschendes Argument) gesehen:

---

183 Talbott, *The Russia Hand*, S. 223. Albright wurde in der Tschechoslowakei geboren und floh vor dem kommunistischen Coup 1948, im Alter von elf Jahren, mit ihrer Familie in die USA. Halberstam, *War in a Time of Peace*, S. 378 (Übersetzung durch Autor).

184 William S. Cohen in Senate, S. Hrg. 103-564, „The Future of NATO“, S. 18.

185 Madeleine K. Albright, „The Testing of American Foreign Policy“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 77, Nr. 6, November/Dezember 1998, S. 50–64, S. 59.

186 Goldman/Berman, „Engaging the World“, S. 236.

187 The White House, *NSS 1997*, S. 11.

188 Betts, *U.S. National Security Strategy*, S. 25.



Now the new NATO can [...] vanquish old hatreds, promote integration, create a secure environment for prosperity, and deter violence in the region where two world wars and the Cold War began.<sup>189</sup>

Das Sicherheitsvakuum östlich der NATO-Grenzen sollte gefüllt werden. Das Betrachtungsgebiet umfasste alle nun unabhängigen Staaten, auch die baltischen Staaten und die Staaten der ehemaligen Sowjetunion.<sup>190</sup> Vier Gründe wurden von Clinton selbst für eine Osterweiterung der NATO angeführt. Die Allianz würde durch neue Mitglieder für die neuen Herausforderungen gestärkt. Europa würde durch den Prozess der Erweiterung stabilisiert, da demokratische Entwicklung abgesichert und Anreize für friedvolle Konfliktbewältigung möglicher Kandidaten gesetzt werden könnten. Ehemalige Trennlinien würden insbesondere durch das Zusammenspiel von Erweiterung, NATO-Rusland-Beziehungen, PfP, NATO-Ukraine-Beziehungen aufgelöst (siehe nächstes Kapitel).<sup>191</sup>

Die immer wieder angesprochene Pragmatik sowie die notwendige Anpassung von Mitteln und Wegen<sup>192</sup> wurden von der Position in der Erweiterungsfrage in gewisser Weise konterkariert. Die Verfolgung der Erweiterung wurde als maßgeblich für die vitalen Sicherheitsinteressen in Europa definiert.<sup>193</sup> Infolgedessen wurde sie in der zweiten Amtszeit unnachgiebig verfolgt, trotz der selbstdefinierten Kernherausforderung Russland.<sup>194</sup>

Der EU wurde weiterhin eine wichtige Rolle zugeordnet, doch hatten die Erfahrungen der vorangegangenen Jahre unterstrichen, dass die NATO in der Erweiterungsfrage Präsenz zeigen musste. In Einklang mit der *Study on NATO Enlargement* wurde der Beitritt der MOES zu beiden Institutionen als zentral angesehen. Jedoch habe der Schutz, den die NATO bereitstelle, schon immer den Wohlstand der EU-Staaten ermöglicht. Zudem wurde der Beitritt zur NATO als schneller umsetzbar angesehen.<sup>195</sup>

---

189 Siehe bspw. Madeleine K. Albright, „Enlarging NATO. Why Bigger is Better“, in: *The Economist*, Nr. 8004, 15. Februar 1997, S. 21–23, S. 22.

190 Vgl. Clinton, Remarks to the People of Detroit.

191 Vgl. Clinton, Remarks at the United States Military Academy; William J. Clinton, Remarks at the Ceremony Transmitting to the United States Senate the Protocol of Access to NATO for Poland, Hungary, and the Czech Republic, 11. Februar 1998, <http://clinton6.nara.gov/1998/02/1998-02-11-remarks-by-the-president-on-nato-protocol.html>. Interessanterweise sprach Albright in einem Artikel 1997 vom Voranschreiten der „demokratischen Grenze“. Vgl. Albright, „Enlarging NATO“, S. 22 (Hervorhebung durch Autor).

192 Vgl. Albright, „The Testing of American Foreign Policy“, S. 55.

193 Vgl. Zitat Cohen in Department of State, *The Enlargement of NATO. Why Adding Poland, Hungary, and the Czech Republic to NATO Strengthens American National Security*, Februar 1998, S. 11.

194 Vgl. Albright, „Enlarging NATO“, S. 23; The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, Oktober 1998 (fortan *NSS 1998*), S. 41, <http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>.

195 Vgl. Albright, „Enlarging NATO“, S. 22.

Die EU blieb für die USA vor allem aus ökonomischen Gesichtspunkten wichtig. In der *NSS 1997* wurde einzig die Rolle der EU für die Absicherung von marktwirtschaftlich-demokratischen Entwicklungen herausgestellt.<sup>196</sup> Paradox blieben die Beziehungen auf der sicherheitspolitischen Ebene. Die Unterstützung der europäischen Integration auf EU-Ebene wurde gebremst, wenn sich möglicherweise zu viel europäische Eigenständigkeit im sicherheitspolitischen Bereich entwickelte. So hatte die US-Regierung, offiziell immer eine Unterstützerin einer stärkeren EU, die Lasten- und Verantwortung teilen würde, im Zusammenhang mit der entstehenden Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU gewarnt, dass keine Verdoppelung, keine Abkoppelung und keine Diskriminierung entstehen dürfe.<sup>197</sup> Dass die EU eine Alternative zur NATO sein beziehungsweise eine EU-Erweiterung ohne NATO-Erweiterung erfolgen konnte, erschien nicht denkbar. Schließlich war die EU keine transatlantische Organisation.<sup>198</sup>

Insgesamt kann damit konstatiert werden, dass die strategische Anpassung eine Betonung der sicherheitspolitischen Dimension bewirkte und Außenpolitik generell mehr Aufmerksamkeit beigemessen wurde.<sup>199</sup> Entsprechend wurden auch klarere Prioritäten und Mittel bestimmt, welche aber pragmatisch angepasst werden konnten. Die Notwendigkeit zu materiellen Investitionen in die Strategie und kontinuierlichem Engagement wurde akzeptiert, da erkannt wurde, dass Fortschritt dieser offenen Strategie von aktiver amerikanischer Führung im Sinne eigener Sicherheitsinteressen abhing. Engagement war in dieser Hinsicht ein Prozess und basierte auf zwei Ideen, wie Goldman und Berman herausstellen:

First, there is an emphasis on negotiating, on making a deal. [...] A second approach [...] an] ‘entangling web strategy of engagement’. The goal is to create a network of institutions with a common purpose to strengthen the gains of democracy, roll back enemies, and promote U.S. values.<sup>200</sup>

Die Anpassung von Allianzen an Herausforderungen war hierbei ebenso als Prozess zu verstehen, wie der Vergleich der nationalen Sicherheitsstrategien deutlich

---

196 Vgl. The White House, *NSS 1997*, S. 23, 26.

197 Gegenüber NATO-Strukturen/Ressourcen, -Verfahren, -Mitgliedern. Vgl. Sloan, *Permanent Alliance?*, S. 221/222.

198 Vgl. Albright in Senate, S. Hrg. 105-285, Committee on Foreign Relations, „The Debate on NATO Enlargement“, Washington, 7./9./22./28./30. Oktober/5. November 1997, S. 413.

199 Durch das Impeachment-Verfahren gegen Clinton ab dem Jahr 1998 wurde die Außenpolitik ebenfalls aufgewertet, da von innenpolitischen Themen abgelenkt werden konnte. Vgl. McCormick, „Clinton and Foreign Policy“, S. 73. Gleichzeitig wirkte sich das Verfahren aber auf das außenpolitische Engagement des Präsidenten negativ aus. Vgl. Sloan, *Permanent Alliance?*, S. 111.

200 Siehe hierzu auch Goldman/Berman, „Engaging the World“, S. 245.

macht.<sup>201</sup> Anhaltende Transformation, nicht einmalige Reformierung war notwendig.

Mit Blick auf die NATO-Erweiterungsfrage wird hierdurch eine gewisse Ungleichzeitigkeit der Elemente institutionelle Erweiterung und politisch-militärische Transformation sichtbar. So stand in der *NSS 1997* geschrieben: „we will hold a special summit to continue the process of adapting our alliance to new demands while enlarging it to take in new members from among Europe’s new democracies.“<sup>202</sup> Die Herausforderung, die Integration in Europa voranzutreiben, wurde zunehmend von der Russland-Politik gelöst. Doch war ein Arrangement mit Russland in vielerlei Hinsicht vorrangig. Denn Russland sollte nicht weiter destabilisiert werden. Außerdem konnte so auch der Rückhalt in der NATO sichergestellt werden. Diese Herausforderung wird als nächstes beleuchtet.

#### IV.2.2. Herausforderungen: Russland und die NATO

Zur zweiten Amtszeit Clintons waren die Eckpfeiler der US-amerikanischen Russlandpolitik bereits angepasst: Die Erweiterung würde kommen, einen Prozess offen für alle MOES darstellen, und Russland sollte auf einem Parallelpfad eingebunden werden. Die US-Regierung hegte ein starkes Interesse daran, die Beziehungen der Allianz zu Russland vor den geplanten Erweiterungsentscheidungen zu institutionalisieren, um die Unterstützung der Alliierten zum proklamierten Zeitplan zu gewährleisten. Dieses Kapitel widmet sich dieser Herausforderung.

Die „Pragmatische Partnerschaft“<sup>203</sup> zwischen den USA und Russland genoss zu Clintons erster Amtszeit Priorität, die Haltung der USA zur Erweiterungsfrage entwickelte sich erst. Ende des Jahres 1994 war der sogenannte *two-track*, die Verfolgung einer kooperativen Russlandpolitik bei gleichzeitiger Vorbereitung der NATO-Erweiterung, in Grundzügen etabliert.<sup>204</sup> Dabei sollten zunächst beide Pfade gleichzeitig verfolgt werden. Die Zurückhaltung auf dem Erweiterungspfad wurde im Jahr 1996 endgültig aufgegeben. Durch Aussagen des neuen Clinton-

---

201 Vgl. bspw. The White House, *NSS 1998*, S. 59: „Today, on the brink of the twenty-first century, we are building new frameworks, partnerships and institutions – and adapting existing ones – to strengthen America’s security and prosperity.“

202 The White House, *NSS 1997*, S. 3 (Hervorhebung durch Autor).

203 Vgl. Carter/Perry, *Preventive Defense*, S. 23.

204 Siehe auch Warren Christopher, „U.S. Policy Toward the New Independent States. A Pragmatic Strategy Grounded in America’s Fundamental Interests“, Remarks at Indiana University, Bloomington, 29. März 1995, abgedruckt in: Ders., *In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford 1998, S. 261–270, S. 269.

Teams im Jahr 1997 wurde deutlich, dass nun eine Erweiterung auch ohne Fortschritt auf dem Russlandpfad denkbar war.<sup>205</sup>

Da die Ablehnung der NATO-Erweiterung in Russlands politischer Klasse offensichtlich war, beschlossen die USA zusammen mit dem spanischen NATO-Generalsekretär Javier Solana eine bis zu den russischen Wahlen im Juni 1996 zunächst „emotionslose und langweilige“ Vorgehensweise zur Vorbereitung der Umsetzung der Erweiterung.<sup>206</sup> Wie Clinton sagte: „We should be methodical, even bureaucratic, almost boring. We need as much as possible to take out the emotional energy out of this whole thing. We should just smile and plod ahead.“<sup>207</sup> Dem Dezember-1995-Kommuniqué entsprechend, initiierte die NATO-Bürokratie „intensivierte Dialoge“ mit Ländern, die an einer Mitgliedschaft interessiert waren und mehr über ihren möglichen Beitrag zur Allianz erfahren wollten. Dies beinhaltete auch eine Einschätzung zu ihren militärischen Fähigkeiten. Jelzin sah dies bereits als Affront gegen Clintons Versprechen an, mit konkreten Erweiterungsentscheidungen bis nach den Wahlen des Jahres 1996 zu warten.<sup>208</sup> Clinton wich nun jedoch nicht mehr zurück, sondern betonte: „Enlargement is part of a means to achieve our shared goal of a more stable Europe. And that goal includes a close, cooperative NATO-Russia relationship, to which I am also committed.“<sup>209</sup> Dass eine Erweiterung unumgänglich war, zeigte darüber hinaus Christopher in einer der wenigen öffentlichen Stellungnahmen der Clinton-Regierung in der ersten Jahreshälfte 1996. Er unterstrich in einer Rede in Prag im März, dass die Erweiterung zu einer Verpflichtung geworden sei und kein einmaliges Ereignis darstellen werde.<sup>210</sup>

Als Moskau erkannte, dass dem Erweiterungsprozess kaum etwas zu entgegenen war, wurden ab dem Frühjahr 1996 Kompromissvorschläge eingebracht, die eine Erweiterung für Russland hinnehmbar machen würden. Hierzu zählten das Verbot der Stationierung von Atomwaffen in neuen Mitgliedsstaaten, gemeinsame Entscheidungsfindung in allen Fragen der europäischen Sicherheit und die vertragliche Festschreibung unter anderem dieser Kernforderungen.<sup>211</sup>

---

205 Zbigniew Brzezinski argumentierte hierfür bereits in seinem Artikel „A Plan for Europe“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nr. 1, Januar/Februar 1995, S. 26–42, S. 35. Er plädierte jedoch nicht für direkte NATO-Russland-Beziehungen, sondern für ein allgemeines System kollektiver Sicherheit. Zum Einfluss von Brzezinskis Denken auf Lake, siehe James M. Goldgeier, „NATO Expansion. Anatomy of Decision“, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 21, Nr. 1, Winter 1998, S. 85–102, S. 92.

206 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 217.

207 Ebd., S. 217.

208 Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 138/140.

209 Clinton (Brief an Jelzin) zitiert in ebd., S. 140.

210 Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 101/102.

211 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 218.

Die russischen Forderungen waren für die USA und die Alliierten nicht akzeptabel. Sie standen im Widerspruch zu den Erkenntnissen der Erweiterungsstudie, dass Entscheidungen zur Aufnahme neuer Mitglieder allein der NATO unterlagen und neue Mitglieder als vollwertig aufgenommen würden. Die Verhandlungen diesbezüglich schritten bis zum Sommer 1996 nicht voran, doch wurde von Solana und Christopher im September 1996 lanciert, neue Mitglieder auf dem nächsten Gipfel in Madrid aufzunehmen.<sup>212</sup> Hiermit war ein konkreter Zeitplan vorgegeben. Kooperative Beziehungen zu Russland sollten zudem sichergestellt werden. Schließlich waren auch die europäischen Alliierten, insbesondere Frankreich, davon überzeugt, dass ein Übereinkommen mit Russland zeitlich der Erweiterungsentscheidung vorzulagern war.<sup>213</sup>

Dass von der *Russia-First*-Politik abgewichen wurde, hing auch mit den Erfahrungen in Bosnien zusammen. Holbrooke war der Ansicht, dass selbst wenn die NATO weiter ein „four-letter word“ in Moskau war, Russland überzeugt, ja eingebunden werden konnte: „The negotiations over Russia’s role in Bosnia [...] helped us understand how to approach the next big strategic goal of America’s post-Cold War European policy – enlarging NATO.“<sup>214</sup> Außerdem fand sich im neuen Clinton-Team die Auffassung, dass eine Erweiterung keinen negativen Einfluss auf die innenpolitischen Entwicklungen in Russland habe. Schließlich würde die Lage jenseits der russischen Grenzen friedvoller und stabiler. Außenministerin Albright betonte entsprechend:

It is a mistake to think that the fate of Russian democracy is somehow at stake in the enlargement debate. Russia’s future as a free and prosperous nation will depend upon the ability of its leaders and citizens to build an open society, to defeat crime and corruption, to spark economic growth and spread its benefits. The Russian people know that their future will be written in Moscow, in Perm, in Irkutsk, and certainly not in Brussels. Poll after poll has shown that few ordinary Russians express concern about an alliance that many of their leaders concede poses no actual military threat to Russia.<sup>215</sup>

Der *two-track* der NATO wurde im Kommuniqué des Ministertreffens vom Dezember 1996 konkret. Der kooperative Gedanke wurde betont, zugleich aber

---

212 Vgl. ebd.

213 Vgl. Paul E. Gallas, „NATO Enlargement. The Process and Allied Views“, CRS Report for Congress, 1. Juli 1997 (aktualisiert), S. 4.

214 Holbrooke, *To End a War*, S. 214.

215 Albright, „Enlarging NATO“, S. 23. In gewisser Weise spiegelt sich hier die Einsicht der Bush-Regierung aus dem Jahr 1989 wider, dass die Möglichkeiten, Einfluss auf Reformen in Moskau zu nehmen, begrenzt seien (siehe Kapitel II.2.1.).

die kollektive Verteidigung und die Aufnahme neuer Mitglieder klar artikuliert.<sup>216</sup> Als Themen für den Gipfel im Juli 1997 wurden unter anderem aufgeführt:

- inviting one or more of the countries which have expressed interest in joining the Alliance to begin accession negotiations;
- pledging that the Alliance will remain open to the accession of further members and will remain ready to pursue consultations with nations seeking NATO membership, as it has done in the past; [...]
- intensifying and consolidating relations with Russia beyond the Partnership for Peace by aiming at reaching an agreement at the earliest possible date on the development of a strong, stable and enduring security partnership.<sup>217</sup>

Die „Intensivierung und Konsolidierung der Beziehungen mit Russland“ könne beispielsweise durch ein Abkommen mit Russland in Form einer Charter erfolgen,<sup>218</sup> die Mechanismen für regelmäßige und Ad-hoc-Konsultationen bereitstelle, so das Kommuniqué. Der NATO-Generalsekretär wurde mit den Verhandlungen hierzu beauftragt.<sup>219</sup> Die russische Forderung nach der Nichtstationierung von Nuklearwaffen konnte von der Agenda dieser Verhandlungen genommen werden, indem die NATO einseitig bekundete, dass derzeit keine Notwendigkeit für eine solche Stationierung gesehen werde. Die Allianz hielt sich damit aber offen, diese Sichtweise zukünftig wieder zu revidieren.

Enlarging the Alliance will not require a change in NATO's current nuclear posture and therefore, NATO countries have no intention, no plan, and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members nor any need to change any aspect of NATO's nuclear posture or nuclear policy – and we do not foresee any future need to do so.<sup>220</sup>

Solana war weiterhin der Schlüssel für die NATO-Russland-Beziehungen. Durch die enge Abstimmung mit den USA wurde kein Zweifel an seiner Zuständigkeit in den Verhandlungen mit Russland gelassen. „[...] Solana had worked out with us and the key European allies a process designed to protect European sensitivities, ensure American leadership and minimize the opportunity for Primakov to engage in diplomatic arbitrage.“<sup>221</sup> Solana blieb immer in engem Kontakt mit dem US-Außenministerium und dem Nationalen Sicherheitsrat.<sup>222</sup>

---

216 Vgl. NATO, Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, 10. Dezember 1996, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25056.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25056.htm).

217 Ebd.

218 Die Idee einer Charter war eine französische. Vgl. Gallies, „NATO Enlargement“, S. 4.

219 Vgl. NATO, Final Communiqué, 10. Dezember 1996.

220 Vgl. ebd.

221 Talbott, *The Russia Hand*, S. 228.

222 Vgl. ebd., S. 229.

Die Arbeit auf bilateraler Ebene zwischen den USA und Russland verlor dadurch aber nicht an Relevanz. So wurden Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen intensiviert und die weitere Integration Russlands in wirtschaftliche Institutionen, wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Welthandelsorganisation (WTO), in Aussicht gestellt.<sup>223</sup> Schließlich sollte erst ein US-russisches Gipfeltreffen im März 1997 die endgültige „Zustimmung“ Moskaus zur NATO-Erweiterung bringen. Nachdem Jelzin ein letztes Mal versucht hatte, die Erweiterung generell zu verhindern, und auch keine Zusicherungen von Clinton erhielt, dass ehemalige Sowjetrepubliken von etwaigen Erweiterungen ausgeschlossen würden – zumindest in der ersten Runde – gab er frustriert auf: „Okay, Bill, but I tried.“<sup>224</sup>

Die Institutionalisierung der NATO-Russland-Beziehungen durch die Verständigung auf das letztendlich als Grundakte bezeichnete Dokument erfolgte in Paris am 27. Mai 1997. Das Dokument stellte keinen völkerrechtlichen Vertrag dar und musste deshalb nicht in den Parlamenten ratifiziert werden. Das Voranschreiten des *two-track* wurde hierdurch sichergestellt. Die Unterzeichnung der Grundakte durfte jedoch nicht über die weiter bestehende Opposition Russlands zur Erweiterung hinwegtäuschen. So wetterte der russische Außenminister Jewgeni M. Primakov noch kurz vor dem Treffen in Paris, dass Verhandlungen mit ehemaligen Sowjetrepubliken alle getroffenen Arrangements zwischen Russland und der NATO infrage stellen würden; inoffiziell wurde ein Wettbewerb um Einflussphären nicht ausgeschlossen.<sup>225</sup>

Als wichtigste Inhalte des *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation* können die Festschreibung bereits bestehender Ideen, wie die in der Erweiterungsstudie vom September 1995 betonte Annahme, in der derzeitigen Sicherheitslandschaft keine Truppen auf den Territorien neuer Mitgliedsstaaten stationieren zu müssen, sowie die Institutionalisierung der NATO-Russland-Beziehungen durch die Gründung eines Ständigen Gemeinsamen Rates (*Permanent Joint Council, PJC*) angesehen werden. Als „neues Forum für die Umsetzung von Konsultationen und Zusammenarbeit“ trat der Gemeinsame Rat am 18. Juli 1997 erstmals zusammen. Im darauffolgenden März hatte Russland auch formell eine Mission bei der NATO eingerichtet.<sup>226</sup> Regelmäßige Treffen auf verschiedenen Ebenen wurden in der Grundakte festge-

---

223 Vgl. bspw. Mattox, „The United States. Stability Through Engagement and Enlargement“, S. 22.

224 Vgl. Albright, *Madame Secretary*, S. 255.

225 Vgl. Jonathan Eyal, „NATO's Enlargement. Anatomy of a Decision“, in: *International Affairs*, Vol. 73, Nr. 4, Oktober 1997, S. 695–719, S. 717.

226 Vgl. NATO, *Handbuch*, S. 94.

schrieben. Russland hatte „eine Stimme, aber kein Veto“ in allianzinternen Angelegenheiten erhalten:

Provisions of this Act do not provide NATO or Russia, in any way, with a right of veto over the actions of the other nor do they infringe upon or restrict the rights of NATO or Russia to independent decision-making and action. They cannot be used as a means to disadvantage the interests of other states.<sup>227</sup>

Unter der Federführung der USA wurden zwei weitere Schritte durch die NATO für das „network of institutions“ gegangen (siehe Kapitel IV.2.1.). Der Ukraine wurde ebenfalls eine Sonderstellung eingeräumt, da bis zum Juni 1996 noch Atomwaffen auf ukrainischem Territorium lagerten und die Ukraine nicht zum Schauplatz eines verdeckten Kampfes um Einflussphären werden sollte. Die Ukraine hatte selbst bereits 1995 Interesse an einer engeren Beziehung zur NATO bekundet – sie wollte nicht „zum Niemandsland zwischen zwei Militärblöcken“<sup>228</sup> werden – und die Unabhängigkeit der MOES unterstützt. Innenpolitische Uneinigkeit führte jedoch dazu, dass ein Beitritt nicht gesucht wurde.<sup>229</sup> Das US-Interesse an engen NATO-Ukraine-Beziehungen spiegelte sich in nationalen Strategiedokumenten wider. Die USA hatten intensiv an einer nuklearwaffenfreien Ukraine gearbeitet<sup>230</sup> und waren zum stärksten Befürworter der Unabhängigkeit der Ukraine geworden.<sup>231</sup> Auch die NATO erwähnte die Ukraine regelmäßig in ihren Kommunikqués. Insofern war es nicht verwunderlich, dass im Dezember 1996 für das Madrid-Treffen die nähere Anbindung der Ukraine als ein Agendapunkt aufgelistet wurde. Am 9. Juli 1997 wurde die *Charter of Distinctive Partnership* unterzeichnet.

Ähnlich wie in der Grundakte wurden, wenn auch weniger ambitioniert, regelmäßige Treffen vereinbart, nicht weniger als zwei Mal jährlich sollten Treffen im Rahmen der sogenannten NATO-Ukraine-Kommission stattfinden. Des Weiteren stellte das Dokument heraus, dass die Unabhängigkeit der Ukraine und ihr Status als Nicht-Atommacht zentral für die Stabilität in ganz MOE seien.<sup>232</sup> In scharfer Abtrennung zur Grundakte wurde der positive Effekt der NATO-Erweiterung betont:

227 Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, 27. Mai 1997, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm?selected-Locale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm?selected-Locale=en).

228 Warwick, *Die NATO*, S. 105.

229 Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 156/157.

230 Vgl. Carter/Perry, *Preventive Defense*, S. 1–7.

231 Vgl. Yost, *NATO Transformed*, S. 153.

232 Vgl. Charter of Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine, 9. Juli 1997, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3466A213-412F70E4/natolive/official\\_texts\\_25457.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3466A213-412F70E4/natolive/official_texts_25457.htm).



[...] sharing the view that the opening of the Alliance to new members, in accordance with Article 10 of the Washington Treaty, is directed at enhancing the stability of Europe, and the security of all countries in Europe without recreating dividing lines.<sup>233</sup>

Die Ukraine war ebenfalls Gründungsmitglied des einen Monat zuvor gegründeten Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR). Bereits im September 1996 hatte Christopher für die Schaffung eines „Atlantischen Kooperationsrates“ plädiert.<sup>234</sup> Die Notwendigkeit, PfP-Partner stärker in die Planung und Durchführung von Missionen einzubinden gepaart mit der gestalterischen Neuausrichtung der US-Außenpolitik, führte zu diesem neuen Forum. Der Kooperationsrat ersetzte den NAKR, Inklusivität und Selbstdifferenzierung blieben zentrale Merkmale.<sup>235</sup>

Die USA hatten somit den ersten Pfad des *two-track*, den Russland-/Kooperationspfad, bis zum Gipfel in Madrid im Juli 1997 erfolgreich vorangetrieben: Russland wurde mit dem PJC in kooperativen Bahnen gehalten und die Idee einer kollektiven Sicherheitsdimension durch den EAPR berücksichtigt. Auf dem Gipfel wurde die „ausgeprägte Partnerschaft“ mit der Ukraine als drittes Element hinzugefügt. Die Erweiterung konnte hierdurch in das Licht der politischen Transformation der NATO für ein freies und ungeteiltes Europa gerückt werden.

Innerhalb der Allianz mussten nun noch zwei wesentliche Fragen geklärt werden: Welche Kandidaten sollten eingeladen werden, dem Bündnis beizutreten? Wie ist der Aufnahmeprozess konkret zu gestalten? Diese Diskussion um das Mittel Erweiterung steht als nächstes im Zentrum der Betrachtung.

### IV.2.3. Mittel: Das Wer und prozessuale Wie

Der Abschluss der NATO-Russland-Grundakte führte zu großer Erleichterung innerhalb der Allianz.<sup>236</sup> Insbesondere Frankreich hatte auf ein Abkommen mit Russland vor einem Erweiterungsgipfel gedrängt. Trotzdem sollte das eigentliche Ereignis des für Juli 1997 geplanten Treffens in Madrid, die Aufnahme neuer Mitglieder, nicht formal herausgehoben werden. Teil des im Juni 1996 von Lake formulierten *game plans* war es, vielmehr den Schwerpunkt auf die Anpassung der NATO an die neuen Herausforderungen zu legen beziehungsweise die „neue NATO“ in den Mittelpunkt zu stellen. So konnte einerseits Russland Gesicht wahr-

---

233 Vgl. ebd., Rn. 1.

234 Vgl. Yost, *NATO Transformed*, S. 158.

235 Vgl. Euro-Atlantic Partnership Council, Basic Document, 30. Mai 1997, Rn. 4, [http://www.nato.int/cps/en/SID-81CF347E-8B718B1D/natolive/official\\_texts\\_25471.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-81CF347E-8B718B1D/natolive/official_texts_25471.htm).

236 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 245.

ren, andererseits konnten hierdurch die NATO-Verbündeten diplomatisch vom Vorgehen überzeugt werden.<sup>237</sup>

Die USA zählten hierbei insbesondere auf Deutschland. Kanzler Kohl erachtete die EU als zu langsam und sah keine Alternative zur NATO-Erweiterung.<sup>238</sup> Während die Weichen also für eine Aufnahme neuer Mitglieder gestellt waren, mussten nun noch die Passagiere benannt und das Aufnahmeverfahren bestimmt werden. Dies würde eine konkrete Entscheidung bedingen, die in den Parlamenten zu ratifizieren war. Das Dezember-1996-Kommuniqué der NATO hatte von der Aufnahme von ein bis drei Kandidaten gesprochen. Warum es zu der Entscheidung für Polen, Ungarn und die Tschechische Republik kam, steht im Mittelpunkt dieses Kapitels. Zudem wird die Ausrichtung der Offenen Tür über die Aufnahme der drei Kandidaten hinaus beleuchtet.

In der Frage des Wer blieb sich Washington treu. Diskussionen sollten so lange wie möglich aus der öffentlichen Debatte gehalten werden. Dies ließ sich bis zum Dezember 1996 auch einfach bewerkstelligen. Einige Bündnispartner waren von der Erweiterung nicht vollends überzeugt und wollten die Runde der Neumitglieder nicht nur so klein wie möglich halten, sondern hatten auch Vorbehalte gegen offizielle Bekundungen, dass die Erweiterung ein wirklicher Prozess sei, also weitere Runden folgen würden. Als unter US-Führung genau dieses Prinzip – die Tür auch nach der unmittelbaren Aufnahme neuer Mitglieder offen zu halten – im Kommuniqué festgeschrieben wurde, begann die Diskussion in der Allianz.<sup>239</sup>

Polen, Ungarn und die Tschechische Republik galten als gesetzt. In den USA wurden die drei Staaten von Beginn an unterstützt. Diese drei Kandidaten galten auch als die stärksten im Sinne der formulierten Standards der Erweiterungsstudie. Der vierte Visegrad-Staat, die Slowakei, hatte sich hingegen selbst disqualifiziert, indem die Regierung Meciar an die Macht gewählt wurde. „Meciar thought free market meant you gave away your national industry free to your cousin, uncle, wife, [...]“<sup>240</sup>

Nach der Entscheidung vom Dezember 1996 wurden nun aber zwei weitere Staaten ins Spiel gebracht: Rumänien und Slowenien. Insbesondere Frankreich machte sich für die Aufnahme Rumäniens stark. Rumänien erfüllte die Standards

237 Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 164/165.

238 Vgl. ebd., S. 187. Ausschlaggebend für Kohls Unterstützung waren die nun etablierten NATO-Russland-Beziehungen. Die abwartende Haltung Deutschlands vor dem Gipfel begründete sich durch eine angestrebte Vermittlerrolle während des Gipfels und unterschiedliche Haltungen in der Regierung selbst. Vgl. Overhaus, *Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit*, S. 144/145.

239 Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 214.

240 Interview, 18.09.2012 (b), Washington DC, 17:10–17:39.

für die Mitgliedschaft fast ebenso gut wie die drei gesetzten Staaten, konnte aber noch auf keine gefestigten Strukturen zurückblicken. Aus französischer Sicht waren zudem eine kulturelle Verbundenheit und strategische Gesichtspunkte ausschlaggebend (neben politischen). Rumänien würde die zweitgrößten Streitkräfte einbringen und das „nördliche Ungleichgewicht“ ausbalancieren. Außerdem machte sich Italien für Slowenien stark. Slowenien würde zwar militärisch wenig Gewicht einbringen, aber eine Landbrücke zu Ungarn bereitstellen und ebenso das geographische Ungleichgewicht austarieren können.<sup>241</sup> Frankreich konnte die Unterstützung von Belgien, Griechenland, Italien, Kanada, Luxemburg, Portugal, Spanien und der Türkei gewinnen.<sup>242</sup>

Bezüglich der baltischen Staaten bestand gewissermaßen ein Grundkonsens, dass diese in der ersten Erweiterungsrunde nicht aufgenommen werden konnten – um russische Sensibilitäten nicht weiter zu verletzen und da die Verteidigungsfähigkeit der Länder nicht sichergestellt werden konnte.<sup>243</sup> Als Gegenreaktion auf die Initiativen Frankreichs und Italiens hatten die skandinavischen NATO-Länder jedoch zumindest kurzzeitig Estland, Lettland und Litauen als Kandidaten einer Aufnahme in Madrid angesprochen. Deutschland und Großbritannien hielten sich in dieser Phase mit einer Positionierung zurück.<sup>244</sup>

Die Position Washingtons war in der Frage der aufzunehmenden Kandidaten einheitlich und fest: Sie konnte mit der Formel „small is beautiful plus robust open door“ gefasst werden.<sup>245</sup> Dies hieß, dass zunächst nur die stärksten Kandidaten aufgenommen werden sollten. So sollten etwaige Probleme bei der Erweiterung eingedämmt, die Effektivität der NATO sichergestellt, die Kosten moderat gehalten und somit eine Ratifizierung handhabbar gemacht werden.<sup>246</sup> Die ersten Staaten mussten als ein Zugewinn wahrgenommen werden, um die Tür auch für weitere Kandidaten aufzuhalten. Slowenien und/oder Rumänien aufzunehmen, konnte zudem die Diskussion um die baltischen Staaten aufkeimen lassen und nördliche Alliierte brüskieren. Auch würde durch die Aufnahme von vier oder fünf Staaten das Momentum für eine zweite Runde erheblich abgeschwächt werden.

Während des Außenministertreffens in Sintra, Portugal, vom 29./30. Mai 1997 wurden Aufnahmekandidaten erstmals offiziell diskutiert. Ein Konsens kam jedoch nicht in Reichweite. Die USA waren aber davon überzeugt, dass die Vielzahl

---

241 Vgl. Eyal, „NATO's Enlargement“, S. 708.

242 Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 120.

243 Vgl. Gallis, „NATO Enlargement“, S. 5.

244 Vgl. Eyal, „NATO's Enlargement“, S. 709.

245 Auch wenn das Verteidigungsministerium Slowenien kurzzeitig in Planungen mit berücksichtigte. Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 117–119.

246 Vgl. Albright, *Madame Secretary*, S. 258.

der für eine größere Beitrittsgruppe votierenden Staaten überzeugt werden konnte. Unter Berücksichtigung der Befindlichkeiten von Bündnispartnern stellte Albright nur die US-Position für eine kleine Gruppe von Beitrittskandidaten vor – ohne Namen zu nennen.<sup>247</sup>

Das Kommuniqué von Sintra unterstrich erneut den „laufenden Prozess der internen und externen Anpassung“ der NATO und, in Einklang mit den Partnerschaftsinitiativen, den Ausbau der politischen und militärischen Kooperation. Bezüglich der Erweiterung sei die Allianz zufrieden mit den Vorbereitungen zur Aufnahme neuer Mitglieder. Die Anzahl und die Namen der neuen Mitglieder blieben aber unbestimmt. Das Kommuniqué betonte jedoch die „robust open door“:

The admission of new members, which will enhance our common security, will involve the Alliance providing the resources which enlargement will necessarily require. We also recommend to our Heads of State and Government to *make explicit our commitment that the Alliance remains open to the accession of any other European state able and willing to further the principles of the Washington Treaty and to contribute to our common security. We therefore recommend to our Heads of State and Government that the Madrid Summit should give substance to this commitment.*<sup>248</sup>

Während die USA die Positionen insbesondere Frankreichs und Italiens anerkannten, war die Entscheidung für drei Mitglieder in Washington gefallen. Ohne die Alliierten zu informieren, verkündete Verteidigungsminister Cohen Mitte Juni auf einer Pressekonferenz erstmals öffentlich die Aufnahme von nur drei Kandidaten als entschiedene Position.<sup>249</sup> Noch am selben Tag bestätigte auch das Weiße Haus die US-Entscheidung, nachdem sich Clinton mit wichtigen Senatoren abgestimmt hatte.<sup>250</sup> Cohen und Albright erklärten die Entscheidung erst danach den Alliierten.<sup>251</sup>

Eine Entscheidung der Allianz war damit allerdings nicht getroffen. Wie der Politikwissenschaftler Goldgeier herausstellte, war es bereits ein Fehler gewesen, die Entscheidung so kurz vor den Gipfel in Madrid Anfang Juli 1997 zu legen, da

247 Vgl. ebd.

248 NATO, Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Sintra, 29. Mai 1997, Rn. 4 (Hervorhebung durch Autor), [http://www.nato.int/cps/en/SID-81CF347E-8B718B1D/natolive/official\\_texts\\_25472.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-81CF347E-8B718B1D/natolive/official_texts_25472.htm).

249 Vgl. Sloan, *Permanent Alliance?*, S. 110.

250 Slowenien wurde im US-Senat ebenfalls als ein potentieller Kandidat gehandelt. Vgl. Public Law 104-208, 30. September 1996, 110 Stat. 3009-3009/749, S. 3009/173-3009/178 (zum NATO *Enlargement Facilitation Act* siehe nächstes Kapitel). Die spätere Entscheidung der Clinton-Regierung, vorerst nur drei Kandidaten aufzunehmen, unter anderem um die Tür offen zu halten, wurde von den Senatoren anerkannt. Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 120/121.

251 Vgl. Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 224. Eyal hebt hervor, dass u. a. Frankreich zuvor ebenfalls nicht die Notwendigkeit eines Konsenses sah und öffentlich Positionen lancierte. Vgl. Eyal, „NATO's Enlargement“, S. 710.

hierdurch allianzinterne Lobbying-Bemühungen mehr Wirkung entfalten konnten.<sup>252</sup> Auch nach der Stellungnahme Cohens hielten der französische Präsident Jacques R. Chirac und der italienische Ministerpräsident Romano Prodi an ihrer Linie fest und argumentierten weiterhin für die Aufnahme von fünf Mitgliedern. Die endgültige Entscheidung über die Neumitglieder würde erst in Madrid fallen.

In Madrid sprachen sich Großbritannien und Deutschland für die US-Haltung aus. Bundeskanzler Kohl betonte, dass Konsens für Polen, Ungarn und die Tschechische Republik schon ein enormer Schritt sei. Die weiteren Kandidaten, die diesmal nicht eingeladen würden, sollten aber Erwähnung finden. Dieser Kompromiss schlug sich in der Abschlusserklärung von Madrid nieder. Die USA hatten so ihre Idee des „small is beautiful“ durchgesetzt:

Today, we invite the Czech Republic, Hungary and Poland to begin accession talks with NATO. Our goal is to sign the Protocol of Accession at the time of the Ministerial meetings in December 1997 and to see the ratification process completed in time for membership to become effective by the 50th anniversary of the Washington Treaty in April 1999.<sup>253</sup>

Zudem wurde die „robust open door“ in Randnummer 8 der Erklärung von Madrid ausführlich ausbuchstabiert. Die Bündnismitglieder erklärten, dass die Erwartung bestehe, weitere Einladungen in den nächsten Jahren auszuhändigen. Um dieses Bekenntnis von Seiten der NATO zu unterstreichen, würden die Beziehungen zu den Kandidaten weiter gepflegt. Hierfür seien der EAPR und die PfP (und ihr Ausbau) essentiell. Die intensivierten Dialoge würden fortgesetzt und der gesamte Prozess werde kontinuierlich von den Außenministern der NATO überprüft.<sup>254</sup>

Wichtiger noch als diese allgemeinen Bekundungen wurde herausgestellt, dass unabhängig von der Lage eines Landes in Europa eine Aufnahme nach Artikel 10 des Washingtoner Vertrags möglich sei. So wurde auch die Rolle der Allianz für die Stabilität in Südosteuropa sowie das legitime Interesse der baltischen Staaten an einer Mitgliedschaft anerkannt.<sup>255</sup> Als besonderes Zugeständnis an Frankreich und Italien kann folgender Absatz gedeutet werden, der erstmals in einem Abschlussdokument Länder als besonders qualifizierte Kandidaten benannte:

---

252 Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 120/121.

253 NATO, Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, 8. Juli 1997, Rn. 6, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3466A213-412F70E4/natolive/official\\_texts\\_25460.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3466A213-412F70E4/natolive/official_texts_25460.htm).

254 Vgl. ebd., Rn. 8.

255 Vgl. ebd.

We will review the process at our next meeting in 1999. With regard to the aspiring members, we recognise with great interest and take account of the positive developments towards democracy and the rule of law in a number of southeastern European countries, especially Romania and Slovenia.<sup>256</sup>

Der Horizont für den Prozess der Erweiterung war somit weit gesteckt. Auch wünschte sich Clinton für die Zukunft den Beitritt der neutralen europäischen Staaten.<sup>257</sup> Im Rahmen der Anpassung der NATO wurde außerdem die Arbeit an einem neuen strategischen Konzept angekündigt (siehe Kapitel IV.2.5).<sup>258</sup>

Die „robust open door“ wurde nach der Entscheidung von Madrid insbesondere durch die USA weiter unterfüttert. Nach den schriftlichen Erklärungen der Staats- und Regierungschefs ging es nun um die tatsächliche Weiterführung des Prozesses. Ronald Asmus, ab Mai 1997 im US-Außenministerium für Erweiterungsfragen tätig, schrieb hierzu, dass die baltischen Staaten in den Augen Albright zur Nagelprobe wurden. „If enlargement was part of an integrationist strategy to remove Russia’s imperial temptation and alter old patterns of zero-sum thinking, nowhere was this antidote more needed than in the Baltic states.“<sup>259</sup> Um die baltischen Staaten weiter zu Reformen zu ermutigen und gleichzeitig das Bekenntnis der USA zur Integration der baltischen Staaten in transatlantische Institutionen (und somit ihre Unabhängigkeit) zu unterstreichen, hatte die Clinton-Regierung bereits vor dem Gipfel in Madrid Verhandlungen zu einer bilateralen *U.S.-Baltic Charter* begonnen, die am 16. Januar 1998 von allen vier Regierungschefs unterzeichnet wurde.<sup>260</sup> Die Initiative traf auf wenig Gegenliebe Russlands und Skepsis bei den Alliierten.<sup>261</sup> Die *U.S.-Baltic Charter* beinhaltete jedoch nicht nur eine Betonung des Erweiterungsziels für die baltischen Staaten, sondern auch die Notwendigkeit regionaler Integration. Die Schwerpunkte der bilateralen Zusammenarbeit lagen im Bereich der Sicherheit und Wirtschaft.<sup>262</sup>

256 NATO, Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, Rn. 8.

257 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 248.

258 NATO, Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, Rn. 19.

259 Asmus, *Opening NATO’s Door*, S. 229.

260 Vgl. ebd., S. 235. Auch mit Rumänien wurde eine bilaterale „strategische Partnerschaft“ beschlossen, die am 11. Juli 1997 in Kraft trat und Rumänien bei der euro-atlantischen Integration unterstützen sollte. Vgl. Embassy of Romania to the United States of America, Brief History of the Political Relations, <http://washington.mae.ro/en/node/534>. Der Vorschlag hierzu wurde von Washington Mitte Juni als Geste für eine zukünftige Aufnahme unterbreitet. Washington maß diesem Unterfangen allerdings weit weniger Bedeutung zu als der *U.S.-Baltic Charter* und war darüber hinaus über die rumänische Verhandlungstaktik zunehmend verärgert. Vgl. Asmus, *Opening NATO’s Door*, S. 228.

261 Vgl. ebd., S. 231.

262 Vgl. A Charter of Partnership among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania, 16. Januar 1998, Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 34, Nr. 4, 26. Januar 1998, S. 87–91.

Darüber hinaus wurde auch mit Blick auf Südosteuropa US-Engagement hervorgehoben. Die nationale Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 1998 betonte entsprechend:

We are redoubling our efforts to advance the integration of several new democracies in Southeastern Europe (Bulgaria, Romania, Slovenia and the Former Yugoslavian Republic of Macedonia) into the European mainstream.<sup>263</sup>

Die allianzinternen Diskussionen über das Wer zeigten, dass Entscheidungen über die Aufnahme neuer Mitglieder letzten Endes politische Entscheidungen sind: Standards spielten eine geringere Rolle als politische Umsetzbarkeit beziehungsweise strategischer Kontext. Der *two-track* war mit Madrid und dem Konzept „small is beautiful plus robust open door“ jedoch gefestigt. Neben dem internationalen musste der nationale Pfad gemeistert werden. Schließlich bedarf die Aufnahme neuer Mitglieder individuell der Ratifizierung in den nationalen Parlamenten. Die „außenpolitische Argumentation“ der Regierung Clinton unterschied sich dabei von der innenpolitischen und offenbarte mangelnde Kohärenz. Die innenpolitische Ebene steht im Fokus des folgenden Kapitels.

#### IV.2.4. Führung: *Advise and Consent*

Der Kongress und die US-Regierung wurden ab dem Jahr 1996 zu pragmatischen Partnern. Clinton hatte die Unterstützung der Erweiterung betont, war aufgrund der gewählten Strategie auf internationaler Ebene aber zur Zurückhaltung gezwungen. Auch konnte erst nach der Präsidentschaftswahl im November mit einer innenpolitischen Kampagne begonnen werden. Weitere Gesetzgebung im Sommer 1996 unterstrich aber bereits die Anforderungen an die zukünftige Regierungspolitik und gab die Kernthemen der sich intensivierenden Debatte um die Erweiterung vor. Der republikanische Kongress<sup>264</sup> wurde somit für den wiedergewählten Clinton zum notwendigen Fokus. Auch wenn die Haltung grundsätzlich positiv blieb, war eine breite Unterstützung im Senat nicht mit einer zu erwartenden Zustimmung gleichzusetzen. Die innenpolitische Debatte vom Jahr 1996 bis zur Zustimmung des Senats zur ersten Erweiterung der NATO im Jahr 1998 steht im Zentrum dieses Kapitels.

---

263 The White House, *NSS 1998*, S. 38.

264 Der 105. Kongress blieb in der Hand der Republikaner. Im Abgeordnetenhaus waren 207 Demokraten und 226 Republikaner vertreten, im Senat 45 Demokraten und 55 Republikaner. Vgl. Clerk of the House of Representatives, „Statistics of the Presidential and Congressional Election of November 5, 1996“, S. 83, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electionInfo/1996election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/1996election.pdf).

Der Kongress blieb eine konstante Triebfeder für die sichtbare Unterstützung der USA in der Erweiterungsfrage. Allerdings sank das Interesse vor dem Wahljahr 1996. Mit einer abgespeckten Senatsversion der *NATO Participation Act Amendments of 1995* wurde das Thema lediglich auf der Agenda gehalten. Hier wurde jedoch deutlich, dass der *two-track* der Regierung grundsätzlich von den Senatoren mitgetragen wurde und diese das Interesse an einer „robusten Offenen Tür“ teilten.<sup>265</sup>

Senator Robert Dole, der republikanische Präsidentschaftskandidat, hatte bereits vor seiner Kandidatur für ein schnelleres Vorgehen bei der NATO-Erweiterung plädiert und nun das Thema für seine außenpolitische Profilierung aufgegriffen. Es ging hier allerdings mehr um öffentliche Positionierung und „technische“ Fragen als um deutliche Diskrepanzen zu Clintons Position. Kritische Stimmen aus MOE über das vorsichtige Vorgehen der Regierung würden durch die republikanische Forderung eines schnelleren Verfahrens Resonanz erhalten und potentielle Stimmengewinne bei US-Wählern mit Wurzeln in den MOES bedeuten. Auch aus diesem Grund brachte Dole im Juni 1996 den *NATO Enlargement Facilitation Act* in den Kongress ein.

Der von großen Mehrheiten getragene und von Präsident Clinton am 30. September 1996 unterzeichnete Gesetzentwurf<sup>266</sup> deutete auf eine breite politische Unterstützung der USA in der Erweiterungsfrage hin. Die Wahlkampfrelevanz des Themas war hiermit zugleich endgültig beendet, zumal der Gesetzentwurf bereits viele Inhalte der von der Regierung auf internationaler Ebene eingeschlagenen Politik vorgab: Polen, die Tschechische Republik und Ungarn wurden für eine Mitgliedschaft favorisiert, der Blick wurde über diese Kandidaten hinaus gerichtet, und kooperative Beziehungen mit Russland in den Bereichen Politik und Sicherheit wurden gewünscht.<sup>267</sup>

Trotz der Verabschiedung des Gesetzes blieben unterschiedliche Einschätzungen über die Funktion der NATO-Erweiterung bestehen. Die Republikaner stimmten für eine schnellere Aufnahme und bemängelten amerikanische Führungsschwäche, insbesondere mit Blick auf europäische Uneinigkeit und russische Droh-

265 Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 99. Zu den von Senator Brown federführend entworfenen *Amendments* siehe bspw. Senator William Roth in Congressional Record – Senate (Government Printing Office, Washington), 10. August 1995, S12151/S12152.

266 Vgl. Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 99/100.

267 Public Law 104-208, S. 3009/173–3009/178. Im Juni 1997 wurde zudem der *European Security Act* in den Kongress eingebracht, der die NATO-Erweiterung ebenfalls befürwortete. Nach erteiltem *advise and consent* des Senats zur Erweiterung wurde dieser Gesetzentwurf vom Senat mit nur einer Stimme Mehrheit verabschiedet. Präsident Clinton unterzeichnete ihn im Oktober 1998. Vgl. Paul E. Gallis, „NATO. Congress Addresses Expansion of the Alliance“, CRS Report for Congress, RL30192, 24. Mai 1999, „Summary“.



gebärden.<sup>268</sup> Doch nicht nur zwischen den Parteien, sondern auch innerhalb selbigen waren weiterhin teils diametral entgegengesetzte Rationalitäten erkennbar. So blieben einflussreiche Senatoren wie Jesse Helms, konservativer Republikaner und Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses, und Samuel A. Nunn, Demokrat und bis 1997 *Ranking Member* im Auswärtigen Ausschuss, aus unterschiedlichen Gründen tief skeptisch über die Vereinbarkeit der beiden Gleise des *two-track*-Ansatzes. Hinzu kam, dass außerhalb des Politikbetriebs Kritiker in der Mehrzahl zu sein schienen.<sup>269</sup> Ein innenpolitischer Konsens war nicht gegeben.

Ende des Jahres 1996 war eine Ratifizierung der Aufnahme neuer Mitglieder somit nicht garantiert. Schließlich konnte die letzte Abstimmung zum *Facilitation Act* auch im Lichte des Wahlkampfes gesehen werden. Es war daher fraglich, ob die Senatoren bei einer Entscheidung über die tatsächliche Ausdehnung amerikanischer Sicherheitsgarantien ihr Stimmverhalten vom Sommer 1996 wiederholen würden. Beispielhaft für die Vielfältigkeit der Sichtweisen kann hier die für die Clinton-Regierung zu diesem Zeitpunkt abwegige Frage der Aufnahme baltischer Staaten erwähnt werden. Asmus schrieb in einem Memorandum am 16. Juli 1997 diesbezüglich:

Right-wing republicans want to bring them in now, Bush Republicans and Democratic defense hawks say never; Democratic internationalists [...] say yes in principle but not now; and liberal Democratic arms controllers say it is not worth risking the arms control agenda with Moscow because of the Baltic issue.<sup>270</sup>

Während sich die *U.S.-Baltic Charter* dieser Herausforderung annehmen sollte (Kapitel IV.2.3.), konzentrierte sich die Regierung nach ihrer Wiederwahl zur Sicherstellung der Ratifizierung auf die Intensivierung der Beziehungen zum Senat. Es wurde ein besonderes Büro für diese Aufgabe innerhalb des Außenministeriums eingerichtet, das eine große Mehrheit im Senat sicherstellen und sich nicht an Parteigrenzen orientieren sollte.<sup>271</sup> Dabei konnte sich die Regierung auch auf Lobbyaktivitäten außerhalb des Politikbetriebs stützen. Die gewählte „center-out“-Herangehensweise fügte sich mit dem Ansatz des einflussreich werdenden *U.S.*

268 Robert J. Dole, On Foreign Policy, Philadelphia, 25. Juni 1996, [http://www.pbs.org/newshour/bb/election/june96/dole\\_stump\\_6-25.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/election/june96/dole_stump_6-25.html); in Congressional Record – Senate, 4. Juni 1996, S5765.

269 Ein informelles Votum unter Außenpolitikexperten sprach sich im Verhältnis zwei zu eins gegen eine Erweiterung aus. Vgl. Albright, *Madame Secretary*, S. 252. Zu prominenten Gegnern einer Erweiterung zählten Diplomat George F. Kennan, Historiker John L. Gaddis, Diplomat Jack F. Matlock, Politikwissenschaftler Michael Mandelbaum (letztere beide traten in den Senatsanhörungen vom Herbst 1997 auf) und die *New York Times* (insbesondere vertreten durch Kolumnist Thomas L. Friedman).

270 Asmus, *Opening NATO's Door*, S. 231.

271 Aufgrund der unterschiedlichen Meinungen auch innerhalb der Parteien wäre die Konzentration auf die eigene, demokratische Partei sehr riskant gewesen.

*Committee to Expand NATO*, welches sich bereits im November 1996 gegründet hatte<sup>272</sup> und das unter dem Vorsitzenden Bruce P. Jackson Senatoren am Rande des politischen Spektrums Einfluss entziehen sollte („freezing the wing-nuts“). Somit wurden die exekutiv-legislativen Beziehungen durch das Sonderbüro der Regierung gestärkt und das *Committee to Expand NATO* leistete hilfreich „externe“ Überzeugungsarbeit, zum Beispiel durch Dinnerveranstaltungen, zu denen Senatoren und Persönlichkeiten aus den MOES geladen wurden, sowie durch breit angelegte Öffentlichkeitskampagnen.<sup>273</sup>

Der Senat wurde jedoch keineswegs nur zum reinen Objekt von Überzeugungsbemühungen. Die Senatoren waren weiterhin selbst aktiv und drangen auf Mitwirkung. Nachweislich kann hierfür die Gründung der *Senate NATO Observer Group* (SNOG) im April 1997 angeführt werden, die auf überparteiliche Initiative ins Leben gerufen wurde, „to provide a focal point for addressing NATO issues that cut across committee jurisdictions and to help educate Senators on the issues involved in any decision to enlarge NATO.“<sup>274</sup> Der SNOG gehörten 28 Senatoren aller für die NATO(-Erweiterungsfrage) wichtigen Komitees an, das heißt *Foreign Relations, Armed Services, Intelligence* und *Appropriations*. Unter dem Vorsitz der Senatoren William V. Roth (Republikaner) und Joseph R. Biden (Demokrat) führte die überparteiliche Gruppe eine Vielzahl von Treffen mit nationalen und internationalen Entscheidungsträgern durch. Delegationen der SNOG nahmen sogar an den NATO-Treffen im Mai zum PJC sowie am Gipfel in Madrid im Juli auf Einladung Clintons teil.<sup>275</sup> Die zuvor distanzierenden exekutiv-legislativen Beziehungen waren nun wesentlich enger.

Darüber hinaus nutzte der Senat seine Kompetenz, Anhörungen durchzuführen, in vollem Umfang. Hier zeigte sich, dass exekutives Engagement weiterhin vonnöten war. Die wichtigsten Anhörungen des für völkerrechtliche Verträge zuständigen *Committee on Foreign Relations* fanden im Herbst 1997 statt. Dabei waren die Büros des *Chairman*, Senator Helms, und des *Ranking Member*, Senator Biden, federführend. Biden hatte sich erst im Frühjahr für eine Unterstützung der Erweiterung unter der Prämisse entschieden, dass demokratische Kriterien erfüllt

272 Vgl. Senate, S. Hrg. 105-285, „The Debate on NATO Enlargement“, S. 544–546; hier können auch die Mitglieder des *Committee to Expand NATO* eingesehen werden. Das offiziell als überparteiliche NGO gegründete Komitee neigte jedoch zur republikanischen Seite.

273 Bemühungen von Kritikern, eine gemeinsame Gegenposition zu entwickeln, scheiterten. Zum einen, da die Positionen zu unterschiedlich waren, zum anderen, weil zu spät und nicht umfassend genug agiert wurde. Vgl. Grayson, *Strange Bedfellows*, S. 139–141.

274 Senate, Executive Report 105-14, Committee on Foreign Relations, *Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on Accession of Poland, Hungary, and the Czech Republic*, Washington, 6. März 1998, S. 30.

275 Die Mitglieder der SNOG sowie die Treffen finden sich in ebd.

sein müssen.<sup>276</sup> Senator Helms war insbesondere nach dem Abschluss der NATO-Russland-Grundakte skeptisch bezüglich des Einflusses Russlands und mit Blick auf die vom US-Steuerzahler zu tragenden Kosten.<sup>277</sup> Fraglich blieben für manche Senatoren weiterhin die strategische Rationalität der Erweiterung beziehungsweise die (zukünftige) Aufgabe der NATO und der Beitrag der Erweiterung zu einer Stärkung der Institution. Entsprechend wurden Anhörungen zu der strategischen Rationalität, den Kosten, den Kandidaten und den NATO-Russland-Beziehungen angesetzt.<sup>278</sup>

Bis zu diesen Anhörungen im Oktober 1997 hatte es die Regierung noch nicht geschafft, klar darzulegen, welchen Interessen eine Erweiterung dienen würde. So kritisierte ein überparteiliches Komitee-Memorandum im Vorfeld der Anhörungen implizit, dass keine kohärente strategische Rationalität durch die Regierung formuliert wurde:

Administration officials have cited a range of U.S. interests that enlargement *could* serve: strengthening states that share a belief in democracy; development of free-market economies open to U.S. investment and trade; securing allies willing to share cooperative efforts in an array of global issues; and preserving a Europe free of domination by any one power.<sup>279</sup>

Entsprechend erwarteten insbesondere skeptische Senatoren wie Helms eine klare Erläuterung der Regierung, welchen Gefahren die NATO zukünftig entgegentreten müsse und warum eine erweiterte NATO hierfür notwendig sei.<sup>280</sup> Gleichzeitig beschrieb Helms in einem seinem Statement beigefügten Artikel mit dem bezeichnenden Titel „New Members, Not New Missions“ konkrete Schritte, die ihn zu einer Zustimmung bewegen würden. Diese zielten vor allem darauf ab, die Aufgaben der NATO weiterhin auf kollektive Verteidigung, primär *vis-à-vis* Russland, zu beschränken.<sup>281</sup> Die unterschiedlichen Sichtweisen über die Funktion der Erweiterung wurden hierdurch deutlich:

If the Clinton administration views NATO not as a tool to defend Europe, but as a laboratory for social work, then NATO should not only eschew expansion, it should declare victory and close shop. The costs of maintaining NATO, much less expanding it, cannot be justified if its mission is democracy-building and peacekeeping. There are

---

276 Vgl. Haltzel, „U.S. Congressional Engagement“, S. 4/5.

277 Vgl. Helms in Senate, S. Hrg. 105-285, „The Debate on NATO Enlargement“, S. 1/2.

278 Vgl. ebd.

279 Steve Biegun/Michael Haltzel/Beth Wilson, Memorandum, 3. Oktober 1997, in ebd., S. 331–337, S. 332 (Hervorhebung durch Autor).

280 Vgl. Helms in ebd., S. 2.

281 Vgl. Jesse Helms, „The Madrid Summit. New Members, Not New Missions“, in: ebd., S. 3–5, S. 4/5.

other, less expensive and more appropriate forums for such ventures (such as the European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe). NATO is a military alliance – it must remain so or go out of business.<sup>282</sup>

Im scharfen Gegensatz zu den Ausführungen Helms' begründete Senator Biden während der Anhörungen seine Unterstützung mit den gegenwärtigen Konflikten (Balkan). Internationale Kriminalität und internationaler Drogenhandel stellten weitere Gefahren für ein stabiles Europa dar. Zudem seien potentiell die Ölvorkommen in Nahost gefährdet. Aus diesen Gründen sollte die Erweiterung der NATO mit einer Anpassung des strategischen Konzeptes und militärischer Fähigkeiten einhergehen. Dabei war für Biden evident, dass die Europäer die Gefahren eines Machtvakuum nicht selbst lösen konnten, wie das zwanzigste Jahrhundert gezeigt habe: „If we were not to enlarge, the countries between Germany and Russia would inevitably seek other means to protect themselves, creating bilateral or multilateral alliances as they did in the 1930's with, I predict, similar results.“<sup>283</sup> Darüber hinaus bestehe ein starkes moralisches Argument für eine Erweiterung, so Biden, und die Beziehungen zu Russland müssten schließlich nicht zwangsläufig durch die Aufnahme neuer Mitglieder negativ beeinflusst werden. Allerdings teilte Biden die Bedenken vieler Senatoren zur zukünftigen Lastenteilung und übte Kritik an der alliierten Bosnienpolitik.<sup>284</sup>

Neben der Frage der Rationalität für die Erweiterung fehlte Senator Lugar zudem die Verbindung zur strategischen Ausrichtung der NATO. Zugespitzt ergebe sich als Aufgabe entweder, dass sich die NATO auf Stabilität in Europa konzentriere oder dass sie die Interessen der Alliierten auch über den traditionellen geographischen Rahmen hinaus verfolge.

These two strategic alternatives point toward quite different futures and may suggest different approaches to future enlargement to further encourage other engagement of PFP partners to burden sharing, to structuring forces and commands.<sup>285</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch die Kritik des moderaten republikanischen Senators Charles T. Hagel zu sehen, der die Verbindung zu einer übergeordneten außenpolitischen US-Vision beziehungsweise eine Erläuterung, inwiefern Erweiterung in diese Vision passte, vermisste. Dies bedeutete auch, dass vom Präsidenten

---

282 Ebd. S. 5.

283 Biden in ebd., S. 5.

284 Vgl. ebd., S. 6.

285 Lugar in ebd., S. 23.

mehr persönliches Engagement gewünscht wurde, und wies auf die weitgehende Abwesenheit Clintons in der Debatte hin.<sup>286</sup>

Die Anhörungen verdeutlichen erneut den nur oberflächlichen Grundkonsens im Senat und mit der Regierung. Wirkliche negative Konsequenzen wurden von einer Erweiterung jedoch nicht erwartet. Neue Mitglieder seien pro-amerikanisch und stellten das Konsensverfahren der Allianz vor keine neuen Herausforderungen.<sup>287</sup> Zudem hätten die Kandidaten die Standards grundsätzlich erfüllt. Die Frage der Kosten verlor mit der vergleichsweise geringen Kosteneinschätzung der NATO vom Dezember 1997 weiter an Relevanz.<sup>288</sup> Die vereinzelten kritischen Anmerkungen während der Senatsanhörungen im Herbst 1997 wurden von Senator Biden mit großer Leidenschaft entkräftet.<sup>289</sup>

Das *Committee on Foreign Relations* verabschiedete am 3. März 1998 die Resolution zur Erweiterungsfrage und übergab hiermit die Diskussion dem gesamten Senat zur endgültigen Entscheidung. Im Gegensatz zu vorherigen Erweiterungsresolutionen während des Ost-West-Konflikts enthielt die Resolution jedoch sieben Erklärungen und vier Bedingungen für die Zustimmung des Senats, um die Bedenken einiger Senatoren aufzufangen.<sup>290</sup> Sie wurde mit sechzehn zu zwei Stimmen verabschiedet.<sup>291</sup> Die Nein-Stimmen der Senatoren Paul D. Wellstone und John

286 Vgl. Hagel in ebd., S. 25/26; Sloan, *Permanent Alliance?*, S. 111.

287 Vgl. Interview, 05.09.2012, Washington DC, 27:00–27:20. Vgl. auch Zbigniew Brzezinski und Jeane J. Kirkpatrick in Senate, S. Hrg. 105-285, „The Debate on NATO Enlargement“, S. 56/57. Kaum wahrnehmbare skeptische Stimmen bezüglich des Konsensverfahrens kamen vom republikanischen Senator Bill Frist (S. 32) und vom demokratischen Senator John F. Kerry (S. 276) in ebd. Senator Carl Levin, *Ranking Member* des *Committee on Armed Services*, war der einzige Senator, der über die institutionellen Mechanismen der Allianz während der Ratifizierungsdebatte im Senat sprach. Er zog sein Vorhaben zurück, ein *Amendment* einzubringen, das einen Suspendierungsmechanismus für Mitglieder vorsah, wenn diese nicht mit den liberalen Grundprinzipien konform gingen. Levin begründete dies mit der Grundsätzlichkeit dieses Problems für die NATO; er konnte keine direkte Verbindung zur Erweiterungsfrage erkennen. Vgl. *Congressional Record – Senate*, 30. April 1998, S3888.

288 Für eine Zusammenfassung der verschiedenen Kostenkalkulationen siehe Gallis, „NATO. Congress Addresses Expansion of the Alliance“, S. 10/11. Biden argumentierte auch, dass die Erweiterung ökonomische Gewinne mit sich bringe. Vgl. Biden in Senate, S. Hrg. 105-285, „The Debate on NATO Enlargement“, S. 147. Die Kostendebatte kann ebenso gut als „Ersatzdebatte“ charakterisiert werden, da den Kalkulationen unterschiedliche Szenarien unterlagen und es im Kern auch um Lastenteilung ging. Vgl. August Pradetto, „Einleitung: Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung, oder: Die Fortsetzung der Debatte über die Zukunft der westlichen Allianz auf einem anderen Terrain“, in: Ders./Fouzieh M. Alamir (Hg.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, Baden-Baden 1998, S. 25–54. Siehe beispielhaft Ronald D. Asmus/Richard L. Kugler/F. Stephen Larrabee, „What Will NATO Enlargement Cost?“, in: *Survival*, Vol. 38, Nr. 3, Herbst 1996, S. 5–26.

289 Vgl. Senate, S. Hrg. 105-285, „The Debate on NATO Enlargement“, bspw. Politikwissenschaftler Michael Mandelbaum (S. 72–86) und Ivan Eland vom libertären CATO Institute (S. 165–169); siehe auch Bidens Bericht „für“ eine Erweiterung (S. 338–376).

290 Vgl. Grayson, *Strange Bedfellows*, S. 191/192.

291 Zu finden in Senate, Executive Report 105-14, *Protocols to the North Atlantic Treaty*, S. 32–36, S. 37–45.

Ashcroft fielen dabei auf Extremmeinungen innerhalb der jeweiligen Partei.<sup>292</sup> Dass das Komitee jedoch keinen Konsens über das allgemeine Aufgabenspektrum der NATO finden konnte,<sup>293</sup> zeichnete für die Plenardebatte weitere Diskussion vor. Schließlich warfen auch die Vorsitzenden des *Armed Services Committee* weiter eine ganze Reihe von Fragen auf.<sup>294</sup>

Die Debatte im Plenum des Senats fand an insgesamt sieben Tagen statt und unterstrich erneut divergierende Einschätzungen zur Erweiterung der NATO. Dies zeigte sich anhand der zahlreichen eingebrachten Gesetzeszusätze: von Kostenfragen bis zu *killer amendments* wie die Vertagung einer Entscheidung bis zur Verabschiedung eines neuen strategischen Konzepts<sup>295</sup> oder die direkte Verbindung der Aufnahme mit einer Erweiterung der EU.<sup>296</sup> Während viele Klauseln eindeutig abgewiesen wurden, unterlag der Gesetzeszusatz des einflussreichen republikanischen Senators John W. Warner zu einem Moratorium von drei Jahren bis zur Aufnahme neuer (weiterer) Mitglieder mit nur 41 zu 59 Stimmen.<sup>297</sup> Der vom republikanischen Senator Jon L. Kyl eingebrachte Zusatz (*Executive Amendment No. 2310*) wurde hingegen mit 90 zu 9 Stimmen verabschiedet.<sup>298</sup> Dieser ambivalente Zusatz vereinte Bedenken vor einer Verwässerung von Artikel 5 des Washingtoner Vertrags, interpretierte die Verteidigungsfähigkeiten aber bereits breiter. So sollte in den Verhandlungen um das neue strategische Konzept die militärische Funktion der NATO – die kollektive Verteidigung – betont werden und die amerikanische Führungsrolle leitend wirken. Um Herausforderungen wie das Aufkommen einer Hegemonialmacht, Schurkenstaaten und nichtstaatliche Akteure mit Zugriff auf Waffenvernichtungswaffen und entsprechende Transportmittel sowie transnationalen Bedrohungen, ethnischen und religiösen Feindschaften entgegen zu können, seien aber vor allem mobilere Streitkräfte in allen NATO-Staaten gefordert. Dabei sei die Fähigkeit der NATO, „to project power when the security of a NATO member is threatened, and provide a basis for ad hoc coalitions among NATO members“, sicherzustellen. Lastenteilung müsse ebenfalls fairer gestaltet werden.<sup>299</sup> Die Auflistung der Herausforderungen/Bedrohungen spiegelte dabei die in der Resolution angegebenen sekundären Gründe für die Erweiterung wider.

292 Zu den Bedenken der Senatoren siehe Congressional Record – Senate, 30. April 1998, S3836/3837 (Wellstone), S3895–3898 (Ashcroft).

293 Vgl. Senate, Executive Report 105-14, *Protocols to the North Atlantic Treaty*, S. 6.

294 Vgl. Carl Levin/Strom Thurmond, Letter to Helms/Biden, 27. Februar 1998, in ebd., S. 46–55.

295 Vgl. Congressional Record – Senate, 30. April 1998, S3854.

296 Vgl. Congressional Record – Senate, 3. März 1998, S1290/S1291.

297 Vgl. Congressional Record – Senate, 30. April 1998, S3844. Für einen Überblick über die sechs angenommenen, neun abgewiesenen und zwei zurückgezogenen Zusätze siehe: Congressional Record – Daily Digest (Government Printing Office, Washington), 28., 29. und 30. April 1998.

298 Vgl. Congressional Record – Senate, 27. April 1998, S3657, S3698.

299 Vgl. ebd., S3657.

Denn in den Absätzen zur strategischen Rationalität führt die Resolution die Wahrung territorialer Integrität der neuen Mitgliedsstaaten, Stabilität in Europa und eine Stärkung der NATO an.<sup>300</sup>

Mit 80 *yeas* und 19 *nays* wurde die angepasste Resolution am 30. April 1998 verabschiedet.<sup>301</sup> Präsident Clinton unterzeichnete die Beitrittsprotokolle am 21. Mai. Die USA waren damit nach Kanada, Norwegen, Island, Deutschland und Griechenland das sechste NATO-Mitglied, dass der Aufnahme zustimmte,<sup>302</sup> in keinem anderen Land wurden so intensive Debatten geführt.<sup>303</sup>

Die Mission der NATO blieb jedoch weithin ungeklärt, und auch in den USA zeigte sich durch das *Kyl-Amendment* ein Konsens nur in der militärischen Funktion, nicht aber der militärischen Ausrichtung der NATO. Die Aussagen von Außenministerin Albright, die in den Anhörungen die US-Regierung vertrat, bildeten dieses Spannungsfeld ebenfalls ab. So wurden die Antworten auf Senator Helms' Russland-Bedenken eng mit seinem Büro vorab abgestimmt und standen in Widerspruch zu den international geäußerten Bemerkungen Clintons, welche die politische Transformation der NATO betonten.<sup>304</sup> Bei der Kritik Senator Lugars zur strategischen Ausrichtung der NATO verfolgte Albright einen ambivalenten Mittelweg, indem sie beide „Alternativen“ als vereinbar beschrieb.<sup>305</sup> Sie ging auch hier nicht auf die politische Transformation der NATO ein.

Dass die Transformation der NATO ein allianzinterner Prozess war und in vielerlei Hinsicht noch völlig offen, auch mit Blick auf die US-Interessen, spiegelte sich deutlich in Albrights Antwort auf die Frage von Senator Ashcroft nach dem potentiellen Aktionsrahmen der NATO. Ob die NATO zu einer Art VN mit lockeren Konsensmechanismen werden könne, fragte Ashcroft. Für Albright war dies zumindest nicht ausgeschlossen.<sup>306</sup> An anderer Stelle betonte sie darüber hinaus auch die Unabhängigkeit von inklusiveren Institutionen als der NATO:

300 Vgl. Resolution of Ratification, Section 2, Paragraph 2, in Senate, Executive Report 105-14, *Protocols to the North Atlantic Treaty*, S. 37–45, S. 37/38.

301 Vgl. Congressional Record – Senate, 30. April 1998, S3907; Senator Kyl war abwesend. 35 Demokraten und 45 Republikaner votierten *yea*, 10 Demokraten und 9 Republikaner *nay*. Vgl. Senate, Roll Call Votes 105th Congress, 2nd Session, Vote 117, 30. April 1998, [http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=105&session=2&vote=00117](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=105&session=2&vote=00117). Die endgültige Resolution ist abgedruckt in: Congressional Record – Senate, 4. Mai 1998, S4217–4220.

302 Vgl. Gallis, „NATO: Congress Addresses Expansion“, S. 11.

303 Interview, 12.09.2012, Washington DC, 9:48–10:04.

304 Siehe auch die schriftlichen Nachfragen von Helms in Senate, S. Hrg. 105-285, „The Debate on NATO Enlargement“, S. 405–413. Vgl. Goldgeier, *Not Whether but When*, S. 128.

305 Vgl. Albright in Senate, S. Hrg. 105-285, „The Debate on NATO Enlargement“, S. 23.

306 Vgl. ebd., S. 28–30.

The North Atlantic Council is the supreme Allied decision-making body. Neither the United Nations Security Council nor the OSCE can prevent NATO from taking military action it deems appropriate. The United States does not believe that a mandate from the U.N. or the OSCE is or should be required for NATO to undertake military missions.<sup>307</sup>

Die Fähigkeit der Machtprojektion über Europa hinaus war somit aus US-Sicht notwendig, aber der institutionelle Rahmen war noch Gegenstand von Diskussionen innerhalb der Allianz. Die Anpassung der NATO-Strategie stand für das 50jährige Jubiläum der NATO im April 1999 an und wird im nächsten Kapitel beleuchtet.

#### IV.2.5. Fortschreibung: Der Gipfel von Washington

Die Formulierung eines neuen strategischen Konzeptes acht Jahre nach der Verabschiedung der Neuausrichtung der NATO in Rom 1991 war zwingend geworden. Die Rhetorik zur politischen Transformation der NATO in Madrid im Jahr 1997 war maßgeblich für die Durchsetzung der Erweiterung gegenüber Russland, hatte aber auch eine tatsächliche Grundlage. Schließlich hatte sich die Landkarte Europas seit dem letzten strategischen Konzept weiter verändert und die NATO mit ihr. In Rom war die Zukunft für Europa noch weitgehend ungewiss; weder hatte sich die Sowjetunion bereits aufgelöst, noch wurde das Ausmaß neuer Gefahren, insbesondere durch ethnische und religiöse Konflikte, erkannt. Auch war die NATO-Erweiterung zum damaligen Zeitpunkt nicht auf der NATO-Agenda zu finden. Erfahrungen in Bosnien und die Debatte um die Aufnahme neuer Mitglieder, das sogenannte *dual enlargement* der NATO, mussten verortet werden. Dies bedeutete ebenso, Stellung zum zukünftigen Erweiterungsprozess im Sinne der „robust open door“ zu nehmen. Im Folgenden wird untersucht, inwiefern US-Positionen nach der Umsetzungsentscheidung von Madrid angepasst wurden und wie die NATO-Erweiterungspolitik fortgeschrieben wurde. Die Anpassung der NATO-Strategie vor dem Hintergrund der neuen Missionen ist dabei in Zusammenhang mit dem Erweiterungsprozess zu setzen. Der NATO-Eingriff in den Konflikt um den Kosovo sowie die Erschaffung eines neuen Aufnahmemechanismus (*Membership Action Plan* – MAP) stehen im Mittelpunkt dieses Kapitels.

Als Madeleine Albright die unterzeichneten Beitrittsprotokolle aller NATO-Staaten in den Händen hielt und die Aufnahme der drei neuen Mitglieder somit formal beschlossen war, konnte dies als ein historischer Schritt für die NATO be-

---

307 Ebd., S. 412.



zeichnet werden. Doch hatte dieser Schritt auch zur Folge, dass sich das Momentum für weitere Erweiterungen merklich abschwächte. Das nur knapp abgewendete *Warner-Amendment* und die enormen Bemühungen um eine Ratifikation ließen weitere Aufnahmeentscheidungen für den Jubiläumsgipfel in Washington am 23./24. April 1999 unmöglich erscheinen. Auch innerhalb der Allianz schien dies Konsens.<sup>308</sup>

Von höchster Priorität war ohnehin die Erstellung eines neuen strategischen Konzepts. In diesem Prozess hatte das NATO-Hauptquartier die Federführung, doch unter Mitwirkung vor allem der USA und Frankreichs.<sup>309</sup> Die USA brachten sich nach der nationalen Ratifizierung der Protokolle in die Debatte stärker ein.<sup>310</sup> Die Arbeit wurde zu Jahresanfang 1998 begonnen und das Konzept nach 15 Monaten auf dem Washingtoner Gipfel angenommen.<sup>311</sup> Dort wurden auch die drei neuen Mitglieder formal in der Allianz willkommen geheißen. Ihr Beitritt lag aber bereits mehr als einen Monat zurück,<sup>312</sup> um ihnen auch formal die Teilnahme am Prozess der strategischen Ausrichtung der NATO zu ermöglichen.<sup>313</sup>

Grundsätzlich ging es eher um die Anpassung des Dokuments an die bereits praktisch vollzogene Transformation des *dual enlargement*. Auch die Senatsresolution zur Erweiterung hatte gefordert, dass das Konzept von 1991 weiterhin als Basis dienen sollte. So wurden die Aufgaben der NATO aus dem Rom-Konzept (Sicherheit, Konsultation, Abschreckung/Verteidigung) nahezu wortgleich übernommen und lediglich um die Aufgaben Krisenmanagement und Partnerschaft ergänzt (subsumiert unter Abschreckung/Verteidigung).

Zur Erweiterung der Allianz wurde im neuen strategischen Konzept lediglich in Randnummer 39 betont, dass Artikel 10 des Washingtoner Vertrags auch für die Zukunft Gültigkeit behalte und ein besonderes Programm zur Unterstützung der Vorbereitung von Beitrittskandidaten initiiert wurde.<sup>314</sup> Das anhaltende Interesse der NATO an zukünftigen Erweiterungen wurde im Kommuniqué zum Gipfel ausgiebig bekräftigt:

---

308 Vgl. Ivo H. Daalder, *NATO in the 21st Century. What Purpose? What Mission?*, April 2009, Kapitel 3, S. 57, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/1999/4/nato-daalder/reportch3.pdf>.

309 Vgl. Binnendijk/Kugler, *Toward a New Transatlantic Compact*, S. 11.

310 Vgl. Karl-Heinz Kamp, „Das Neue Strategische Konzept der NATO. Entwicklung und Perspektiven“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/99, 12. März 1999, S. 19–25, S. 21.

311 Vgl. Anthony Cragg, „A New Strategic Concept for a New Era“, in: *NATO Review*, Vol. 47, Nr. 2, Sommer 1999, S. 19–22, S. 19.

312 Vgl. Klaus-Peter Klaiber, „The Membership Action Plan. Keeping NATO’s Door Open“, in: *NATO Review*, Vol. 47, Nr. 2, Sommer 1999, S. 23–25, S. 23/24.

313 Vgl. Gallis, „NATO. Congress Addresses Expansion of the Alliance“, S. 3.

314 NATO, *The Alliance’s Strategic Concept*, 24. April 1999, Rn. 39, [http://www.nato.int/cps/en/nato/live/official\\_texts\\_27433.htm](http://www.nato.int/cps/en/nato/live/official_texts_27433.htm).

Our commitment to enlargement is part of a broader strategy of projecting stability and working together with our Partners to build a Europe whole and free. The ongoing enlargement process strengthens the Alliance and enhances the security and stability of the Euro-Atlantic region.<sup>315</sup>

Dabei wurden die Bemühungen von Rumänien und Slowenien als auch der baltischen Staaten hervorgehoben. Auch die „positiven Entwicklungen“ in Bulgarien und der Slowakei wurden „erkannt und begrüßt“. Mazedonien und Albanien wurden hinsichtlich der Kooperation im Kosovo-Konflikt gelobt.<sup>316</sup> Für eine Aufnahme waren weiterhin die politischen und strategischen Interessen der Bündnismitglieder ausschlaggebend. Erstmals wurde erklärt, dass die Sicherheitsbedenken aller Alliierten gleichermaßen berücksichtigt werden müssten: „Furthermore, in order to enhance overall security and stability in Europe, further steps in the ongoing enlargement process of the Alliance should balance the security concerns of all Allies.“<sup>317</sup> Eine neue Erweiterungsrunde würde damit politischen Sensibilitäten – vor allem der alten Mitglieder – und traditionelleren, sicherheitspolitischen Bedenken der neuen Mitglieder Rechnung tragen müssen.

Im Rahmen der Überprüfung des in Madrid angestoßenen Beitrittsprozesses wurde deutlich,<sup>318</sup> dass strukturierte Mechanismen zur individuelleren Bewertung und Unterstützung von Beitrittskandidaten notwendig waren. Der Aufnahmeprozess der drei Länder charakterisierte sich oftmals durch das Prinzip *learning by doing* und zeigte die Schwächen der *Intensified, Individual Dialogues* für praktischen Rat und *feedback*. Zudem wurden erst nach Beginn des Prozesses und der damit einhergehenden tieferen Zusammenarbeit weitere Schwächen der zukünftigen NATO-Mitglieder sichtbar. Der sogenannte *Membership Action Plan*, der in Washington nun verabschiedet wurde, stützte sich auf die Erfahrungen der letzten drei Jahre.<sup>319</sup> Albright fasste den Nutzen des MAP wie folgt zusammen: „to accelerate their [the interested countries’] efforts to become the strongest possible candidates. Without designating them in advance, we need to provide a road map that shows aspirants the way ahead.“<sup>320</sup>

315 NATO, *An Alliance for the 21st Century*, 24. April 1999, Rn. 7, [http://www.nato.int/cps/en/nato/live/official\\_texts\\_27440.htm](http://www.nato.int/cps/en/nato/live/official_texts_27440.htm).

316 Mattox führt aus, dass die Reihenfolge der Nennung dieser potentiellen Mitglieder auf dem Gipfel in Washington umkämpft war. Vgl. Mattox, „Enlarging NATO“, S. 33, Fn. 31.

317 NATO, *An Alliance for the 21st Century*, Rn. 7. Albright warnte jedoch noch im Dezember 1998 bei der NATO vor regionaler Austeriarung. Vgl. Daalder, *NATO in the 21st Century*, S. 58.

318 Hiermit waren die NATO-Außenminister beauftragt. Vgl. NATO, *Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation*, Rn. 8.

319 Vgl. Klaiber, „The Membership Action Plan“, S. 24.

320 Albright zitiert in Daalder, *NATO in the 21st Century*, S. 58.

Der MAP – als „praktische Manifestation der Offenen Tür“<sup>321</sup> beschrieben – formulierte keine neuen Standards, sondern installierte einen strukturierten Mechanismus für detaillierten bilateralen Rat, Hilfe und praktische Unterstützung. Die Kandidaten verpflichten sich, einen Bericht zu den Bereichen Politik/Wirtschaft, Verteidigung/Militär, Ressourcen, Sicherheit und rechtliche Aspekte der NATO jährlich vorzulegen. Der angestrebte Fortschritt orientiert sich am Prinzip der Selbstdifferenzierung. Die Allianz verpflichtet sich ihrerseits zu fokussierten und objektiven Rückmeldungen zu den eingereichten Berichten. Zudem war die aktive Teilnahme an der PfP (und seinem Evaluierungsprogramm PARP) weiter Voraussetzung.<sup>322</sup> Die Beaufsichtigung des MAP-Programms wurde den Außenministern der NATO aufgetragen und die Überprüfung des Erweiterungsprozesses für den nächsten Gipfel im Jahr 2002 festgeschrieben.<sup>323</sup> Aus der Strukturierung des Prozesses leiteten sich somit weder ein Zeitrahmen für eine Aufnahme noch eine Garantie für selbige ab.

Das MAP-Programm stand allen an einer Mitgliedschaft interessierten und am PARP teilnehmenden Staaten offen. Dies hatte zur Folge, dass bereits im April 1999 neun Staaten den MAP-Pfad beschritten: Albanien,<sup>324</sup> Bulgarien, Estland, Mazedonien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei und Slowenien.<sup>325</sup> Damit hatte die NATO eine offensive Fortschreibung des Erweiterungspfades vollzogen.

Dass Erweiterung nur ein Element der Vision eines freien und geeinten Europas sein konnte, zeigte sich erneut auf dem Balkan. In Bosnien stockte die Umsetzung der Friedensvereinbarungen von Dayton. Darüber hinaus bahnte sich im Kosovo im Jahr 1998 die nächste Tragödie an. Kosovo war in vielerlei Hinsicht ein Spiegel der Ereignisse in Bosnien wenige Jahre zuvor. Wieder ging es um die Mission und Glaubwürdigkeit der Allianz, also ihre Relevanz. Diesmal jedoch noch mehr als zuvor, denn die Kampfhandlungen wurden von der NATO unter Artikel 4 des Washingtoner Vertrags und ohne VN-Mandat durchgeführt.<sup>326</sup> Wieder waren russische Opposition und Scharmützel wie der unabgestimmte Einmarsch russischer

---

321 NATO, Membership Action Plan, 24. April 1999, Rn. 1 (Implementation), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27444.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27444.htm).

322 Vgl. ebd.

323 Vgl. NATO, *An Alliance for the 21st Century*, Rn. 7.

324 In der *NSS 1998* wurde Albanien bei den US-Bemühungen für Südosteuropa noch nicht einmal erwähnt. Vgl. The White House, *NSS 1998*, S. 38. Dass sich die Allianz einem MAP mit Albanien nicht entgegenstellte, war auch als eine Gegenleistung für Albanien's Unterstützung im Kosovo-Konflikt zu verstehen. Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 114.

325 Vgl. NATO, *Handbook*, S. 189.

326 Vgl. Kaplan, *NATO Divided, NATO United*, S. 125; Hook/Spainier, *American Foreign Policy*, S. 316.

Truppen in den Kosovo zu überkommen.<sup>327</sup> Wieder war die Allianz über das militärische Vorgehen gespalten. Deutlich demonstrierte sich die militärtechnische Diskrepanz zwischen den europäischen Alliierten und den USA, insbesondere im Bereich der Mobilität von Streitkräften. Lastenteilung wurde damit zum erneuten Zankapfel. Bei der *Operation Allied Force*, die letztendlich nach 78 Tagen gradueller Eskalation im Juni 1999 beendet werden konnte, hatten sich vor allem aus amerikanischer Sicht die Hindernisse eines *war by committee* gezeigt – militärische Entscheidungen wurden durch multilaterale, politische Abstimmungsprozesse in Brüssel bestimmt und verlangsamt.<sup>328</sup>

Eine zweite Initiative auf dem Gipfel in Washington war bereits in diesem Lichte zu sehen und trug, ebenso wie der MAP,<sup>329</sup> eine US-amerikanische Handschrift. Nachdem der Schwerpunkt zwei Jahre zuvor primär auf Kooperation und Erweiterung lag, drangen die USA nun auf die Transformation der militärischen Fähigkeiten der NATO. Verteidigungsminister Cohen brachte die Idee einer *Defence Capabilities Initiative* (DCI) ein, welche aufgrund der offensichtlich gewordenen militärischen Defizite europäischer Bündnismitglieder von den 18 Alliierten unterstützt wurde.<sup>330</sup> Die Initiative schrieb den Ansatz leichter, mobiler Streitkräfte, wie er bereits in Rom 1991 angesprochen wurde, fort.

[...] to improve the defence capabilities of the Alliance to ensure the effectiveness of future multinational operations across the full spectrum of Alliance missions in the present and foreseeable security environment with a special focus on improving interoperability among Alliance forces (and where applicable also between Alliance and Partner forces). Defence capabilities will be increased through improvements in the deployability and mobility of Alliance forces, their sustainability and logistics, their survivability and effective engagement capability, and command and control and information systems. [...] Improvements in interoperability and critical capabilities should also strengthen the European pillar in NATO.<sup>331</sup>

327 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 332–349 (Kapitel 13). Asmus unterstreicht, wie prekär die Situation mit Russland war. Anders als in Bosnien griff die NATO massiv in die „interne Angelegenheit“ einer Republik ein (dies ließ Parallelen zu Tschetschenien zu). Außerdem setzte sich die Allianz über die Androhung eines russischen Vetos in den VN hinweg. Mehr noch als die Erweiterung habe dies die russische Sicht auf eine nachhaltige Partnerschaft mit der NATO getrübt. Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 92–94.

328 Vgl. Kaplan, *NATO Divided, NATO United*, S. 127/128.

329 Interview, 26.09.2012, Washington DC, 8:15–8:35.

330 Vgl. Department of Defense, *Strengthening Transatlantic Security. A U.S. Strategy for the 21st Century*, Dezember 2000, S. 14.

331 NATO, *An Alliance for the 21st Century*, Rn. 11. Die DCI führte die Rationalität selbst weiter aus: „In many cases non-Article 5 operations will include force contributions from Partners and possibly other non-Allied nations. Operations outside Alliance territory may need to be undertaken with no, or only limited, access to existing NATO infrastructure.“ NATO, *Defence Capabilities Initiative*, 25. April 1999, Rn. 3, [http://www.nato.int/cps/en/SID-8EBF5392-B71CDC2C/natolive/official\\_texts\\_27443.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-8EBF5392-B71CDC2C/natolive/official_texts_27443.htm?selectedLocale=en).

Die inhaltliche Ausgestaltung der Initiative sollte durch eine *high level steering group* bei der NATO erfolgen. Dass es den USA hierbei vor allem um den Gedanken der Lastenteilung ging, unterstrich die Zurückhaltung Cohens auf anderen Ebenen. So hielten sich die USA im Kosovo lange Zeit zurück, und die Aussage Cohens mit Blick auf Bosnien – „Are they going back to slaughtering each other? It's up to them.“ – vom Frühjahr 1997<sup>332</sup> hob den Unterschied zur militärischen Interventions(un)willigkeit der USA hervor.

Offen blieb auch weiter die Frage nach dem geographischen und funktionalen Aktionsrahmen der NATO, wie sie von Senator Ashcroft direkt angesprochen, aber auch im *Kyl-Amendment* implizit war (siehe vorheriges Kapitel). Hierzu gab das strategische Konzept keine klaren Antworten. Die DCI wurde angestoßen, aber nur Bosnien und Herzegowina sowie der Kosovo erwähnt. Zudem zeigte sich nach dem Kosovo-Einsatz die Skepsis Washingtons deutlich, dass die europäischen NATO-Staaten tatsächlich die Ziele der DCI verfolgen werden,<sup>333</sup> zumal es an konkreten Vorgaben weiter mangelte. Der Kosovo-Konflikt gab außerdem eher der ESDP neuen politischen Schub,<sup>334</sup> und selbst die nationale Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2000 betonte nun die notwendige Rolle der ESDP in sicherheitspolitischen Belangen.<sup>335</sup>

Neben der Erkenntnis, für Sicherheit und Stabilität in Europa eigene Kapazitäten verbessern zu müssen, spielte im neuen strategischen Konzept der NATO der Gedanke des Ausbaus „operationeller“ Partnerschaften eine zentrale Rolle.<sup>336</sup> In Washington wurde die *Enhanced and More Operational Partnership Initiative* ins Leben gerufen, die die PfP um die Elemente des *Operational Capabilities Concept* und *Training and Education Enhancement Programme* ausbaute und den Stellenwert somit insgesamt anhob.<sup>337</sup> Da alle MAP- auch PfP-Staaten sind, wurde hierdurch die militärische Anpassung praktisch gewünscht.

Die diversen Herausforderungen führten zu einem strategischen Konzept, das die Funktion der NATO im Sinne eines breiten Ansatzes von Sicherheit weiter aus-

332 Cohen zitiert in Holbrooke, *To End a War*, S. 346. Die Position war regierungintern umstritten. Vor allem Albright sah eine Verantwortung der USA, den Konflikt zu befrieden. Vgl. Albright, *Madame Secretary*, S. 264–271.

333 Vgl. Department of Defense, *Strengthening Transatlantic Security*, S. 17.

334 Vgl. Andrew A. Michta, *The Limits of Alliance. The United States, NATO, and the EU in North and Central Europe*, Lanham 2006, S. 105/106; Mattox, „The Ambivalent Power“, S. 78–80.

335 Vgl. The White House, *A National Security Strategy for a Global Age*, Dezember 2000, S. 52 (Seitenangaben entsprechen der angegebenen pdf-Datei), <http://nssarchive.us/NSSR/2001.pdf>.

336 Vgl. NATO, *An Alliance for the 21st Century*, Rn. 6; NATO, *Towards a Partnership for the 21st Century. The Enhanced and More Operational Partnership. Report by the Political Military Steering Committee on Partnership for Peace*, 25. April 1999, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27434.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27434.htm).

337 Vgl. NATO, *Towards a Partnership for the 21st Century*.

baute beziehungsweise festschrieb. In vielerlei Hinsicht war hier die Senatsresolution, die auch eine ausgedehnte Passage zur Zentralität der PfP beinhaltete,<sup>338</sup> nahezu deckungsgleich umgesetzt. Doch ebenso wie in der Senatsresolution blieben viele Fragen offen. Das strategische Konzept formulierte dabei deutlich die zu überwindenden Hürden für eine funktionsfähige Allianz.

The Alliance has an indispensable role to play in consolidating and preserving the positive changes of the recent past, and in meeting current and future security challenges. It has, therefore, a demanding agenda. It must safeguard common security interests in an environment of further, often unpredictable change. It must maintain collective defence and reinforce the transatlantic link and ensure a balance that allows the European Allies to assume greater responsibility. It must deepen its relations with its partners and prepare for the accession of new members. It must, above all, maintain the political will and the military means required by the entire range of its missions.<sup>339</sup>

Vor dem Hintergrund der schon bestehenden Herausforderungen drängte sich die Frage nach der Absorption der drei neuen Mitglieder in die NATO auf. Politikwissenschaftlerin Rebecca Moore stellt heraus, dass die Tschechische Republik und Ungarn nach ihrer Aufnahme weitere Reformen vermissen ließen und die politischen und militärischen Standards nicht konsequent weiter verfolgten. So hätten vor allem die Tschechische Republik, aber auch Ungarn – aufgrund der Nähe zum Krisenherd Balkan in militärischer und politischer Hinsicht wichtig – beim Kosovo-Konflikt enttäuscht.<sup>340</sup>

Der MAP und die operationelle PfP konnten auf diese Defizite bei zukünftigen Kandidaten einwirken, doch blieb der Fokus für eine Aufnahme weiterhin vor allem die politische und wirtschaftliche Dimension innerhalb dieser Länder; auf der innenpolitischen Ebene hatte die NATO nach einer Aufnahme wenig Hebelmöglichkeiten. Die Transformation der NATO und die zaghaften Versuche, die Allianz auf diverse Aspekte einer „herausfordernden Agenda“ auszurichten, verstellte dabei weiter die Frage nach dem Beitrag, den die Aufnahme neuer Mitglieder für die NATO leisten würde oder sollte.

Aus US-Sicht hatte die Erweiterung positive Effekte und blieb ein zentrales Element für ein friedliches Europa. Selbst das Pentagon begründete die Rationalität nun primär politisch.<sup>341</sup> Gleichzeitig wurde aber Zurückhaltung bei der Bewertung der Fortschreibung geübt:

338 Vgl. Congressional Record – Senate, 4. Mai 1998, Sec. 2, Par. 8, S4218.

339 NATO, The Alliance's Strategic Concept, Rn. 4.

340 Vgl. Moore, *NATO's New Mission*, S. 81; siehe auch Michta, *The Limits of Alliance*, S. 106.

341 Vgl. Department of Defense, *Strengthening Transatlantic Security*, S. 22/23.

While the United States and its Allies are committed to an open door policy and eventual further enlargement, enlargement is not an end in itself. It is more important to ensure that enlargement contributes to our strategic objectives than to meet any arbitrary schedule.<sup>342</sup>

In den USA wurde bereits die Möglichkeit einer Ausdehnung der mittel-/osteuro-päischen *out-of-area*-Definition in Erwägung gezogen und auf eine Flexibilisierung der NATO-Strukturen weiter hingewirkt. Die globalere Sichtweise der USA wurde in der Diskussion um das strategische Konzept offensichtlich. Gemeinsame Interessen über die Integration in Europa hinaus waren schwierig zu definieren, zumal die (Neu)Mitglieder ganz unterschiedliche Lehren aus dem Kosovo-Konflikt zogen.

Außenministerin Madeleine Albright machte [...] immer wieder deutlich, dass die strategische Ausrichtung der NATO von der gemeinsamen Verteidigung des Vertragsgebiets hin zum Prinzip der Verteidigung gemeinsamer Interessen geändert werden müsse – also von der Diskussion über ‘out of area’ hin zu der Frage: ‘out of interests?’<sup>343</sup>

So gab auch das bereits zitierte Pentagon-Papier als eine Frage für die nächste Regierung die Herausforderung erweiterter institutioneller Rahmen deutlich wieder und deutete das Spannungsverhältnis zwischen Form und Funktion der Organisation an:

[...] we must anticipate that as NATO and the EU enlarge, their internal decision-making processes will become more complex and possibly slower. While this should not be a problem in normal circumstances, it cannot be allowed to lead to paralysis in a crisis. We will work with all our Allies – and, where appropriate, Partners – to ensure that they have the fullest possible access to information necessary to participate meaningfully in transatlantic security deliberations and to take effective and timely collective action.<sup>344</sup>

Das *dual enlargement* wies somit Spannungsfelder auf, die durch die Diskussion um das strategische Konzept und den Kosovo-Einsatz extrapoliert wurden. Die Erweiterung der NATO wurde mit dem MAP aber weiter gefestigt, um das Momentum für Reform- und Integrationstendenzen in den Partnerländern aufrecht zu erhalten und um diese besser auf einen NATO-Beitritt vorzubereiten. Dabei wurde nur wenig über den Zusammenhang mit der Funktion der NATO gesprochen. Das Spannungsverhältnis von offen formulierten US-Interessen in funktionaler und geographischer Hinsicht auf der einen Seite und dem Nutzen einer auf Konsens beruhenden NATO auf der anderen Seite zeichnete sich ebenso ab.

---

342 Ebd., S. 23.

343 Kamp, „Das Neue Strategische Konzept“, S. 23.

344 Department of Defense, *Strengthening Transatlantic Security*, S. 62.

Welche Haltung die Nachfolgeregierung einnahm und inwiefern unter anderem die genannten Spannungsfelder eine Rolle spielten, rückt in Kapitel V nach der Evaluation der Clintonschen Erweiterungspolitik im Sinne der strategischen Außenpolitikforschung in das Zentrum der Arbeit.

### IV.3. Fazit: *Form Follows Function?* oder: Prozess im Strategievakuum

Pragmatik im Sinne der Sachdienlichkeit und ein primär nach innen gerichteter wirtschaftlicher Fokus prägte die erste Amtszeit Clintons. Der internationale Führungsanspruch wurde nur schrittweise unterfüttert. Die PfP und der *two-track* waren im Jahr 1996 jedoch auch aufgrund innenpolitischen Drucks auf die Aufnahme neuer Mitglieder ausgerichtet. Die NATO-Erweiterungsstudie und der letztendliche Erfolg der NATO in Bosnien unterstrichen die Anpassungsfähigkeit der Allianz. Dabei war aufgrund der geringen Bedrohungslage – und der Einbindung Russlands auf einem Parallelpfad – eine stimmige Rationalität hinter der Erweiterungszielsetzung nicht zwingend. Das Warum blieb dadurch weitestgehend ungeklärt. Moralische, liberale und realistische Überlegungen vermischten sich. Damit standen sie in der Tradition amerikanischer Pfadabhängigkeiten, zeigten aber keine Kohärenz auf. Auch war die Politik durch die anfänglich zögerliche Positionierung zunächst wenig konsistent.

Diese Trends setzen sich in Clintons zweiter Amtszeit im Wesentlichen fort. Zwar wurde die Integration Europas nun priorisiert und insbesondere in der Erweiterungsfrage mehr Führung übernommen, doch blieb die Rationalität verschwommen. Die Clinton-Regierung schaffte es nicht zu begründen, warum es im vitalen Interesse lag, Staaten aufzunehmen, noch warum die Aufnahme die NATO stärken würde. Bezeichnenderweise sprach auch die Erweiterungsstudie nur vom Effekt der Erweiterung, also dem politischen Prozess, auf Europa, nicht jedoch von dem Effekt auf die NATO, abgesehen davon, dass die Erweiterung sie stärker machen sollte.

Die USA konnten ihre Ziele jedoch erreichen und hatten zu Clintons Ausscheiden aus dem Amt den selbst formulierten evolutionären Prozess bis zur Reife getragen. Zudem wurde mit dem MAP der Weg für zukünftige Erweiterungen institutionalisiert. Die Formel „small is beautiful plus robust open door“ fasste den gewählten Ansatz. Die Auswirkungen auf die NATO als Institution spielten dabei eine untergeordnete Rolle, denn der Gedanke flexibler Strukturen und Handlungsrahmen war präsent. Senatoren sprachen die institutionelle Festigkeit der Allianz



zwar an, sahen aber keinen Hinderungsgrund für eine Erweiterung. Schließlich wurde erwartet, dass Neumitglieder pro-amerikanische Stimmen in die Allianz einbringen würden.

Die Neumitglieder waren hingegen weniger auf neue Missionen erpicht, als dies mit der Transformation der NATO vorgesehen war, und konnten bei der Mission im Kosovo nicht überzeugen. Die formulierten Aufnahmebedingungen dienten nur als Leitlinien, die NATO selbst handelte nach vorrangig politischen Motiven. Defizite wurden allerdings ebenso bei militärischen Fähigkeiten von Mitgliedern sichtbar.

Die Bewertung des Erweiterungsprozesses muss, gemessen an der Definition des Arbeitsbegriffs Strategie, vor allem auf der Ebene der *policy* kritisch ausfallen. Kohärenz zeigte sich in der richtigen Einschätzung der Umwelt (Durchsetzungsfähigkeit), nicht aber in der Konzeption. Die Unterstützung der Erweiterung war in vielerlei Hinsicht zu einer Frage der Glaubwürdigkeit, wenn nicht sogar zu einer Glaubensfrage (und generell zu einer Abstimmung über die NATO) geworden, so dass es Albright wohl selbst am besten formulierte: „the *opportunities* that NATO enlargement offers for U.S. national interests.“<sup>345</sup> Spannungen zeigen sich deshalb bei der Betrachtung des strategischen Komplexes: Ziele wurden proklamiert, bevor klare Rationalitäten artikuliert waren und eine widerspruchsfreie Verbindung zum Mittel bestand.

Konsistent war jedoch der Prozess der Erweiterung ab Ende des Jahres 1994, da der Weg des Doppelpfades deutlich wurde, sich Umsetzbarkeit und Priorisierung annäherten und ab Herbst 1996 in Einklang befanden (in der NSS 1997 dann auch als Priorität Nummer Eins formuliert). Nach der Erweiterungsstudie folgten unter amerikanischer Führung die IDs, die Aufnahme dreier Mitglieder, die *Baltic Charter* (flankierend zur Erweiterung) sowie die Etablierung des MAP-Programms. Den noch als Rhetorik deutbaren Aussagen der Regierung aus dem Jahr 1994 folgten Taten. Es wurde nicht mehr zurückgewichen. Der Senat wurde dabei zum pragmatischen Partner. Er unterstützte die Erweiterung überparteilich, wenn auch aufgrund unterschiedlicher Sichtweisen.

Somit ist zu attestieren, dass die Haltung der Clinton-Regierung zur NATO-Erweiterung konsistent, aber nicht kohärent war. Letzteres zeigt sich auch daran, dass eine Debatte um die Erweiterung erst spät begann – nachdem die Erweiterung bereits proklamiert war. Hierdurch wurde die Erweiterung zum Ziel, nicht zum Mittel. Eine der größten Schwächen auf Allianzebene war die Abkopplung des Erweiterungspfades vom Funktionspfad. Während die Lösung des Bosnienkonflikts

---

345 Albright in Senate, S. Hrg. 105-285, „The Debate on NATO Enlargement“, S. 38 (Hervorhebung durch Autor).

eine Voraussetzung für die Möglichkeit einer Erweiterung wurde, schien ein Verhältnis von Funktion der NATO und Erweiterung in der Folge kaum existent. Auch wurde von der US-Regierung innen- und außenpolitisch unterschiedlich argumentiert.

Die verfolgte Politik trug zur Erfüllung der allgemein bestehenden Vision eines freien und geeinten Europas bei, war aber auf mehreren Ebenen mit Widersprüchlichkeiten behaftet. So war die Erweiterung doppelt nach innen gerichtet: Transformation der Kandidatenländer und Vitalisierung der NATO. Möglichen russischen Reaktionen wurde weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Stärkstes sicherheitspolitisches Argument war jedoch die Stabilisierung der Region.

Ideen der USA und ihre NATO-Erweiterungspolitik waren nicht immer eng miteinander verbundene Konzepte, wie auch die Unparallelität des Erweiterungsprozesses und die Erstellung des strategischen Konzeptes der NATO zeigte. Zugespielt formuliert war die Erweiterung der NATO eine autarke Mission der Allianz in den 1990er Jahren, auf die sich alle Mitgliedsstaaten nahezu unstrittig einigen konnten und die somit die Vitalität der Organisation sicherstellte. Form folgte nicht Funktion noch *vice versa*. Ob die Erweiterung Ziel oder Mittel war, blieb somit trotz der Konsistenz weiterhin die Frage (vgl. Kapitel IV.1.6.), denn auch die PfP wurde weiterentwickelt und operationelle Partnerschaften wichtiger.

Vor allem nach dem Kosovo-Einsatz stellten sich viele Fragen über den Nutzen der NATO, und die durchwachsene Performanz der Neumitglieder schwächte das Momentum für weitere Aufnahmen ab. So attestierte Verteidigungsminister Cohen im Juni 1999: „The door is open, but at the top of a steep stairwell.“<sup>346</sup> Schließlich hatte auch der Senat der Erweiterung nur unter Maßgabe strikter militärischer Bereitschaft der Allianz und primär mit Blick auf Verteidigungsaufgaben zugestimmt, selbst wenn diese breiter definiert wurden. Hier zeigte sich die unterschiedliche Argumentation der Regierung: Innenpolitisch wurde „realistisch“ argumentiert, auf NATO-Ebene mit Kooperation und Krisenmanagementfähigkeiten. Zudem kristallisierte sich auf Allianzebene die Frage heraus, ob gemeinsame Interessen *out of area* oder nur die Bündnisgrenzen zu verteidigen waren.

Die USA haben die Erweiterung aus einer Vielzahl von Gründen unterstützt, wobei die moralische Triebfeder der konstanteste Beweggrund war. Die schrittweise Umsetzung innerhalb der Allianz stellte die Kooperation Russlands sowie der NATO-Staaten sicher.

Werden die Überlegungen zu strategischer Politik zugrunde gelegt, bleibt zu resümieren, dass sich Strategie mit einem großen S (das Konzept) an die stattfindende

---

346 Cohen zitiert in Gallis, „NATO. Congress Addresses Expansion of the Alliance“, S. 3.

Politik annäherte. Letztere kann somit substantiell nicht als strategisch angesehen werden, trotzdem die Politik als erfolgreich und den übergeordneten Zwecken von US-Außenpolitik zuträglich zu klassifizieren sein mag. Die Haltung der USA war somit instrumentell,<sup>347</sup> aber nicht strategisch.

Die Erwartungen für eine zweite Erweiterungsrunde, zumal unter einem neuen Präsidenten, waren folglich offen und der Prozess, welcher im Jahr 2002 von den NATO-Außenministern überprüft werden sollte, mit wenig Momentum behaftet. Doch bereits der US-Präsidentschaftswahlkampf des Jahres 2000 zeigte, dass sich das Thema auf der nationalen politischen Agenda hielt.

Werden die Indikatoren der Einflussfaktoren für strategisches Verhalten zugrunde gelegt, war zu erwarten, dass:

- 1) die Pfadabhängigkeiten eine weitere Verfolgung der Erweiterung durch die USA bedingen;
- 2) die Priorität aufgrund der institutionalisierten Prozesse tiefer angesiedelt, aber insbesondere das Baltikum Priorität genießen wird;
- 3) Interessendivergenzen innerhalb der Allianz sich vor allem auf das Wer konzentrieren werden;
- 4) die NATO im Lichte des Kosovo-Konflikts ihre Anpassungsfähigkeit und Fähigkeitenverbesserung unter Beweis stellen muss, bevor eine Diskussion über neue Mitglieder eröffnet wird; *oder* institutionelle Einschränkungen eines *war by committee* eine weitere Loslösung von Erweiterung und institutioneller Festigkeit mit dem Ziel der Flexibilisierung der Strukturen bewirken werden;
- 5) aufgrund mangelnder Alternativen für Europa die NATO(-Erweiterung) weiter ein zentrales Mittel für die USA bleiben wird;
- 6) für eine weitere Aufnahmerunde ein neues Momentum erst generiert werden muss, da Verfahren institutionalisiert und keine unmittelbaren Bedrohungen existent sind.

---

347 Selbst dieses Kriterium ist aufgrund der moralischen Aspekte, der Loslösung vom Funktionspfad (Allianz) und der frühen Proklamation ohne Verknüpfung zu einem konkreten Ziel kritisch zu beurteilen.



## V. *From the Baltic to the Black Sea*

Während des US-Präsidentenwahlkampfes im Jahr 2000 zwischen Vize-Präsident Albert A. Gore und dem texanischen Gouverneur George W. Bush sprachen sich beide Kandidaten für die Fortsetzung der NATO-Erweiterung aus. Zugleich projizierten die Herausforderungen der letzten Jahre – unklare strategische Ausrichtung der NATO, Fähigkeitslücke innerhalb der Allianz, durchwachsene Transformationsleistung der Neumitglieder, russische Opposition – die Notwendigkeit einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema, bevor neue Mitglieder aufgenommen werden konnten. Der Handlungsbedarf aus diesen Herausforderungen wurde noch dringlicher mit der sich verfestigenden positiven Nachfrage aus dem Osten Europas: neun Kandidaten schlossen sich bereits im Mai 2000 in der sogenannten Vilnius-Gruppe zusammen und drängten zusammen auf die Aufnahme in die NATO.<sup>1</sup>

Konturen der Außenpolitik der im November/Dezember 2000 gewählten Bush-Regierung zeigten sich bereits frühzeitig. So schrieb die designierte Nationale Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice in der Januar/Februar Ausgabe der Zeitschrift *Foreign Affairs* im Jahr 2000, dass die weitere *out-of-area*-Transformation der NATO Bedingung für den Nutzen der Mitgliedschaft im Bündnis sei. Die grundsätzliche positive Haltung zur NATO und ihrer Erweiterung wurde hiermit an klare Voraussetzungen geknüpft.

There is work to do with the Europeans [...] on defining what holds the transatlantic alliance together in the absence of the Soviet threat. NATO is badly in need of attention in the wake of Kosovo and with the looming question of its further enlargement in 2002 and beyond. The door to NATO for the remaining states of eastern and central Europe should remain open, as many are actively preparing to meet the criteria for membership. But the *parallel track of NATO's own evolution, its attention to the definition of its mission, and its ability to digest and then defend new members has been neglected.* [...] *Membership in NATO will mean nothing to anyone if the organization is no longer militarily capable and if it is unclear about its mission.*<sup>2</sup>

---

1 Vgl. William Drozdiak, „Nine Nations United in Bid to Join NATO“, in: *The Washington Post*, 20. Mai 2000, S. A16.

2 Condoleezza Rice, „Campaign 2000: Promoting the National Interest“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 79, Nr. 1, Januar/Februar 2000 (Hervorhebung durch Autor), <http://www.cfr.org/us-strategy-and-politics/campaign-2000-promoting-national-interest/p10456>.

Im Folgenden werden zunächst die konzeptionellen Ideen der neuen US-Regierung mit Blick auf Europa und die NATO weiter ausgeführt. Hierbei ist der Einfluss der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 auf New York City (9/11) zu berücksichtigen, der eine Verschiebung der außenpolitischen Fokussierung bedingte. Die Herausforderungen, welche sich vor allem auf die „interne“ Anpassung der NATO – die Voraussetzung für den Nutzen dieser Organisation – bezogen, rücken unter Kapitel V.2. in das Zentrum der Betrachtung. Unter Kapitel V.3. wird der parallele Erweiterungsprozess mit Blick auf die allianzinterne Debatte und die Erweiterungsentscheidung in Prag im November 2002 verengt. Die Rolle des Senats, insbesondere hinsichtlich des Prozesses der Ratifizierung der Aufnahmeprotokolle von sieben Neumitgliedern, wird anschließend betrachtet (Kapiteln V.4.). Dabei sind auch die Entwicklung und Folgen des transatlantischen Zerwürfnisses im Zuge der US-Intervention im Irak im Frühjahr 2003 zu beschreiben. Inwiefern sich gerade im Lichte letzterer Entwicklung US-Positionen angepasst haben und der Erweiterungsprozess fortgeschrieben werden konnte, wird unter Kapitel V.5. analysiert. Ein Fazit schließt dieses Kapitel zur zweiten Erweiterungsrunde der NATO ab.

Die Bush-Regierung legte bei ihrer Erweiterungsentscheidung andere Schwerpunkte als die Vorgängerregierung. Dies war nicht nur auf die neue Bedrohungslage durch den globalen Terrorismus zurückzuführen, sondern auch auf das allgemeine Konzept der Regierung wie es schon vor dem 11. September 2001 formuliert wurde. Die weiter bemühte Vision des *Europe whole, free, and at peace* hatte damit eine andere Ausrichtung erhalten, ebenso wie die NATO(-Erweiterung). Die konzeptionellen Ideen sind Gegenstand des nächsten Kapitels.

## V.1. Konzept: Von strategischer Konsolidierung zur aktiven *Freedom Agenda*

Wie Clinton kam der neugewählte Präsident der USA, George W. Bush, mit wenig außenpolitischer Erfahrung an die Regierung. Er hatte jedoch früh eine relativ homogene Gruppe von sicherheitspolitischen Experten um sich versammelt, die ihn in Fragen der internationalen Politik auf seine Amtszeit vorbereitete und in erheblichem Maße Einfluss auf die Ausrichtung der US-Außen- und Sicherheitspolitik nehmen sollte.<sup>3</sup> Diese Gruppe von Beratern wies eine „realistischere“ Sichtweise als die Clinton-Regierung auf, die Betonung des Wirtschaftlichen verschob

---

3 Vgl. James Mann, *Rise of the Vulcans. The History of Bush's War Cabinet*, New York 2004.

sich weiter zum Sicherheitspolitisch-Militärischen. Damit einher ging eine veränderte Einschätzung der amerikanischen Führungsrolle sowie der zu nutzenden Mittel und möglichen Vorgehensweisen, um US-Interessen durchzusetzen. Dieses Kapitel hat zum Ziel, diese konzeptionellen Aspekte mit Blick auf Europa und die NATO genauer zu beleuchten.

Bereits während seiner Zeit als Präsidentschaftsbewerber machten Bush und seine Kampagne den Unterschied zur Regierung Clinton in außenpolitischen Stellungnahmen deutlich. Kritik an der Clintonschen Außenpolitik erstreckte sich vom Sachlichen bis zum Konzeptionellen. So wurde der Einsatz im Kosovo aufgrund der Gefahren für die NATO bei einem Nichteingreifen unterstützt, aber auf einen baldigen Rückzug der US-Truppen gedrängt. Denn „humanitäre Interessen“ oder Interessen einer vermeintlich „Internationalen Gemeinschaft“ seien nicht mit nationalen Interessen gleichzusetzen. Das US-Interesse müsse wieder zum eigentlichen Maßstab für US-Außenpolitik werden. Insbesondere das US-Militär sei zu stärken, um die amerikanische Machtposition auszubauen. Sein Einsatz sei aber selektiv und für eigentliche Kriege, nicht für *nation-building* zu wählen. Landesverteidigung müsse einen höheren Stellenwert erlangen, das hieß, um den identifizierten Nexus von Technologie und Terrorismus begegnen zu können, sollte aktiv gehandelt werden. Die Anpassung des ABM-Vertrags<sup>4</sup> war hierfür zentral. Dieser sei, wenn Russland nicht mitspielt, auch unilateral zu beenden. Hierzu passte die grundsätzliche Kritik, dass mit Russland bislang zu sanft umgegangen wurde. Reform in Russland hänge von den dortigen innenpolitischen Entwicklungen ab, auf welche die USA wenig Einfluss hätten. Eine Interessenverschiebung zeigte sich auch geographisch. Während die NATO-Erweiterung den wiedergefundenen Europafokus der Regierung Clinton abbildete, folgte der Alte Kontinent für Bush nur noch auf Rang Zwei, hinter dem Nahen Osten und vor Ostasien.<sup>5</sup>

Condoleezza Rice präziserte in ihrem bereits zitierten Artikel die neuen Prioritäten des Bush-Teams und akzentuierte damit die Verschiebung hin zu einer Außenpolitik, die sich durch militärische Stärke, liberalen Fortschrittsglauben und optimistischen Gestaltungswillen auszeichnete. Rice nannte fünf Prioritäten:

- 
- 4 Mit dem ABM-Vertrag (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) aus dem Jahr 1972 einigten sich die USA und die Sowjetunion auf das Verbot strategischer Raketensabwehrsysteme. Vgl. bspw. Joachim Krause, „Rüstungskontrolle“, in: Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 12. Aufl., Opladen 2011, S. 473–484, S. 478.
  - 5 Vgl. George W. Bush, „A Period of Consequences“, Rede in South Carolina (The Citadel), 23. September 1999, [http://www3.citadel.edu/pao/addresses/pres\\_bush.html](http://www3.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html); Bush während der zweiten Präsidentschaftsdebatte am 11. Oktober 2000, <http://www.debates.org/index.php?page=october-11-2000-debate-transcript>; Rice, „Promoting the National Interest“.

- to ensure that America's military can deter war, project power, and fight in defense of its interests if deterrence fails;
- to promote economic growth and political openness by extending free trade and a stable international monetary system to all committed to these principles [...];
- to renew strong and intimate relationships with allies who share American values and can thus share the burden of promoting peace, prosperity, and freedom;
- to focus U.S. energies on comprehensive relationships with the big powers, particularly Russia and China, that can and will mold the character of the international political system; and
- to deal decisively with the threat of rogue regimes and hostile powers, which is increasingly taking the forms of the potential for terrorism and the development of weapons of mass destruction (WMD).<sup>6</sup>

Die unangefochtene internationale Machtposition der USA relativierte hierbei für den Transformationsprozess zu dieser US-Außenpolitik den Faktor Zeit. In vielerlei Hinsicht war die Bush-Regierung auf eine strategische Konsolidierung der internationalen Position der Vereinigten Staaten fokussiert; Ressourcen konnten hauptsächlich nationalstaatlich ausgerichtet werden.<sup>7</sup>

Die Erweiterung der NATO spielte in diese Gedanken der Konsolidierung hinein, stand aber zugleich in gewissem Widerspruch zu Sichtweisen in Teilen der Regierung. Frühzeitig wurde über die Erweiterung in der Bush-Regierung diskutiert und eine grundsätzlich positive Haltung hierzu bezogen.<sup>8</sup> Vizepräsident Richard B. Cheney hatte sich als Verteidigungsminister unter George H. W. Bush gegenüber einer Erweiterung der NATO offen gezeigt, und Condoleezza Rice sowie ihr Stellvertreter Stephen J. Hadley hatten sich öffentlich zur ersten Erweiterungsrunde bekannt. Rice sprach sich im Juli 1996 in der *New York Times* für eine Erweiterung aus.<sup>9</sup> Sie ließ sich zudem auf Kampagnenposter des *U.S. Committee to Expand NATO* führen.<sup>10</sup> Im *Board of Directors* und als Geschäftsführer des Komitees war Stephen Hadley tätig.<sup>11</sup> Der ehemalige NATO-Botschafter und nun US-Verteidigungsminister Donald H. Rumsfeld war hingegen aufgrund der umständlichen Abstimmungsprozesse innerhalb der Institution durchaus skeptisch gegenüber dem instrumentellen Nutzen der NATO. Auch Paul D. Wolfowitz, stellvertretender Verteidigungsminister und einer der Autoren der DPG 1992 (siehe Kapitel II.2.3.), neigte eher zu Ad-hoc-Koalitionen als institutionalisierten Verfahren. Alliierte wa-

6 Ebd. (Hervorhebung durch Autor).

7 Interview, 17.09.2012, Washington DC, 18:50–19:25.

8 Vgl. Condoleezza Rice, *No Higher Honor. A Memoir of My Years in Washington*, New York 2011, S. 43; Interview, 12.10.2012, Washington DC, 2:10–2:26. Siehe Kapitel V.3.

9 Vgl. Condoleezza Rice, „Now, NATO Should Grow“, in: *The New York Times*, 8. Juli 1996, <http://www.nytimes.com/1996/07/08/opinion/now-nato-should-grow.html>.

10 Interview, 18.09.2012 (a), Washington DC (Ansichtsmaterial).

11 Vgl. Senate, S. Hrg. 105-285, „The Debate on NATO Enlargement“, S. 545.



ren in dieser letzteren Sichtweise *followers*<sup>12</sup> und die USA mehr als nur der *primus inter pares*.

Während Teile des Bush-Teams also öffentlich Position zu einer Erweiterung der NATO bezogen hatten, deuteten sich Spannungen zu anderen Teilen der neuen Regierung an, die skeptisch über den Nutzen der NATO waren. Bush brachte diese ambivalente Haltung während des Wahlkampfes zum Ausdruck: „I strongly believe we need to keep a presence in NATO, but I’m going to be judicious as to how to use the military. It needs to be in our vital interest, the mission needs to be clear, and the extra [sic!] strategy obvious.“<sup>13</sup> Missionen wie *peacekeeping* in Europa (wie sie auch im strategischen Konzept der NATO 1999 erwähnt wurden) waren damit nicht im Interesse der USA.

Die Anschläge auf die USA vom 11. September 2001 bedingten eine Kehrtwende in der US-amerikanischen Außenpolitik – und verliehen dabei den genannten Anforderungen an die NATO noch mehr Nachdruck. Der Zeithorizont verschob sich elementar. Die strategische Konsolidierung wich vor dem Bedrohungshorizont der Dringlichkeit der militärischen Transformation<sup>14</sup> – von bedrohungszentrierter zu fähigkeitszentrierter Verteidigung<sup>15</sup> – und einer proaktiven, globalen Herangehensweise. Diese Bush-Doktrin oder *freedom agenda*, so Bush selbst, hatte vier Merkmale:

First, make no distinction between the terrorist and the nations that harbor them – and hold both to account. Second, take the fight to the enemy overseas before they can attack us again here at home. Third, confront threats before they fully materialize. And fourth, advance liberty and hope as an alternative to the enemy’s ideology of repression and fear.<sup>16</sup>

Die Logik hinter dieser Agenda war einfach: Freiheit ist ein universaler Wert, der, wenn angeboten, von den Menschen gewählt wird.<sup>17</sup> In der nationalen Sicherheitsstrategie, veröffentlicht im September 2002 (*NSS 2002*), heißt es auch deshalb, dass es nur ein nachhaltig erfolgreiches Model für staatliche Entwicklung gebe.

---

12 Vgl. Mann, *Rise of the Vulcans*, S. 54, 199, 237. Dabei ist zu unterstreichen, dass diese Haltung die Aufnahme neuer Mitglieder in die Allianz deshalb nicht per se ausschloss. Neue Mitglieder konnten durch die Mitgliedschaft fähige *followers* werden und so zu flexibleren Koalitionen beitragen.

13 Bush während der zweiten Präsidentschaftsdebatte am 11. Oktober 2000, <http://www.debates.org/index.php?page=october-11-2000-debate-transcript>.

14 Vgl. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 30. September 2001 (fortan *QDR 2001*), S. v.

15 Vgl. ebd., S. iv, 13/14.

16 George W. Bush, *Decision Points*, New York 2010, S. 396/397.

17 Vgl. ebd., S. 397.

Dieses Model charakterisiere sich durch Freiheit, Demokratie und freies Unternehmertum.<sup>18</sup>

Der optimistische Gestaltungswille blieb erhalten. Die USA würden den „Moment der Möglichkeit“ nutzen und die Mission des liberalen Universalismus anführen, so Bush.<sup>19</sup> Dies baute konsequenterweise auch auf die Erkenntnis, dass trotz der Machtposition der USA Partner zentral waren:

Alliances and multilateral institutions *can* multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO as well as other long-standing alliances. Coalitions of the willing can augment these permanent institutions. In all cases, international obligations are to be taken seriously. *They are not to be undertaken symbolically to rally support for an ideal without furthering its attainment.*<sup>20</sup>

Insofern sei nicht nur das eigene Militär zu transformieren, sondern auch Bündnisse seien zu stärken, um den gemeinsamen Gefahren zu begegnen.<sup>21</sup> Wenn notwendig, würden die USA aber unilateral handeln. „While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists [...]“<sup>22</sup> Da die Fähigkeitenlücke zu den Bündnispartnern ebenso wie der Bedrohungshorizont evident war, zeichneten sich Spannungsfelder mit Blick auf die Nordatlantikvertragsorganisation ab.

Europa als Handlungsfeld der US-Sicherheitspolitik spielte in den identifizierten Bedrohungsszenarien keine Rolle. Zum einen lag dies an der weitgehenden Stabilität des Kontinents. Der Konfliktherd Balkan wurde nur beiläufig erwähnt.<sup>23</sup> Zum anderen wurde gegenüber Russland nun das Kooperationspotential in den Vordergrund gerückt. Die Institutionalisierung der Beziehungen durch den NATO-Russland-Rat (Kapitel V.2.) und die Kooperation mit Blick auf den weltweiten Kampf gegen den Terrorismus drängten die bilateralen Interessendivergenzen in Sachen Demokratieverständnis und *counter-proliferation* in den Hintergrund.<sup>24</sup>

18 Vgl. The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002 (fortan *NSS 2002*), Vorwort Bush: S. 1, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

19 Vgl. ebd., Vorwort Bush: S. 2/3.

20 Ebd., S. 3 (Hervorhebung durch Autor).

21 Vgl. ebd., S. 1.

22 Ebd., S. 6.

23 Vgl. Department of Defense, *QDR 2001*, S. 4.

24 Vgl. The White House, *NSS 2002*, S. 27.

Europa fand in den US-Strategiedokumenten nur noch Erwähnung, wenn es um die Vornestationierung amerikanischer Streitkräfte ging. So besagte der *Quadrennial Defense Review Report 2001 (QDR 2001)*:

*DoD's new planning construct calls for maintaining regionally tailored forces forward stationed and deployed in Europe, Northeast Asia, the East Asian littoral, and the Middle East/Southwest Asia to assure allies and friends, counter coercion, and deter aggression against the United States, its forces, allies, and friends.*<sup>25</sup>

Allerdings unterstrich der *QDR 2001* zugleich, dass die derzeitige US-Verteidigungspositionierung nicht mehr ausreichend sei, um die globalen Interessen der USA zu verteidigen und den Gefahren der neuen strategischen Umwelt zu begegnen. So müsse unter anderem die Konzentration auf Westeuropa und Nordostasien überdacht werden, um ein neues Konzept der Abschreckung zu implementieren.<sup>26</sup> Aus diesem Grund gedachten die USA, die globale Verteidigungspositionierung umzugestalten:

- Develop a basing system that provides greater flexibility for U.S. forces in critical areas of the world, placing *emphasis on additional bases and stations beyond Western Europe* and Northeast Asia.
- Provide *temporary access to facilities in foreign countries* that enable U.S. forces to conduct training and exercises in the absence of permanent ranges and bases.
- Redistribute forces and equipment based on regional deterrence requirements.
- Provide *sufficient mobility*, including airlift, sealift, prepositioning, basing infrastructure, alternative points of debarkation, and new logistical concepts of operations, to conduct expeditionary operations in distant theaters against adversaries armed with weapons of mass destruction and other means to deny access to U.S. forces.<sup>27</sup>

Während „Europa“ nur noch eine marginale Rolle in der *NSS 2002* spielte – EU-Europa wurde ermutigt, eine Verteidigungsidentität in enger Anbindung an die NATO anzustreben<sup>28</sup> – lag ein sicherheitspolitischer Fokus der amerikanischen Interessen jedoch weiter auf der NATO. Die von Rice dargelegten Voraussetzungen für den Nutzen der Organisation in den Augen der USA wurden erneut deutlich hervorgehoben. Nur wenn die NATO die Anpassung an die Herausforderung/Bedrohung schaffe, könne die transatlantische Partnerschaft belastbar bleiben, so die ausformulierte Sicht der USA.<sup>29</sup>

---

25 Department of Defense, *QDR 2001*, S. 20 (Hervorhebung im Original).

26 Vgl. ebd., S. 25/26.

27 Ebd., S. 26 (Hervorhebung durch Autor).

28 Vgl. The White House, *NSS 2002*, S. 26.

29 Vgl. ebd.

Leitend wirkte für die Vereinigten Staaten allerdings das übergeordnete Prinzip, Koalitionen so umfassend wie möglich zu schmieden. Der erstmalige Ausruf des Beistandsartikels des Washingtoner Vertrags habe gezeigt, dass Artikel 5 weiterhin die Kernaufgabe der NATO sei. Die Allianz wurde aber aufgefordert, Expeditionsstreitkräfte zu entwickeln. Dabei seien auch Beiträge zu *mission based coalitions* denkbar, bei denen die NATO nicht als Organisation beteiligt sein würde.<sup>30</sup> Um die NATO-Interessen zu verteidigen und entsprechende Fähigkeiten zu entwickeln, bedurfte es laut *NSS 2002* einer sechsstufigen Agenda, auf der die vormals allgemein beschriebene Fortführung und nachrangig behandelte NATO-Erweiterung nun höchste Priorität erhielt:<sup>31</sup>

- expand NATO's membership to those democratic nations willing and able to share the burdens of defending and advancing our common interests;
- ensure that the military forces of NATO nations have appropriate combat contributions to make in coalition warfare;
- develop planning processes to enable those contributions to become effective multinational fighting forces;
- take advantage of the technological opportunities and economies of scale in our defense spending to transform NATO military forces so that they dominate potential aggressors and diminish our vulnerabilities;
- streamline and increase the flexibility of command structures to meet new operational demands and the associated requirements of training, integrating, and experimenting with new force configurations; and
- maintain the ability to work and fight together as allies even as we take the necessary steps to transform and modernize our forces.<sup>32</sup>

Der Fähigkeitsansatz und die *out-of-area*-Realität wirkten sich auf die Erweiterungsfrage aus. Standards für die Mitgliedschaft erschienen in einem neuen Licht. So erschuf 9/11 eine andere strategische Umwelt, in der sich die Kandidaten beweisen konnten. Insbesondere aus US-Sicht war dies ein Beweis für die Bereitschaft, Verantwortung zu teilen.<sup>33</sup> Auch die Tatsache, dass viele der Kandidaten auf unterschiedliche Weise zu Missionen bereits beigetragen hatten – und willens waren, auch ohne VN-Mandat den USA zu folgen –,<sup>34</sup> entsprach dem Grundsatz der *mis-*

30 Vgl. ebd., S. 25.

31 NATO-Botschafter Vershbow hob jedoch bereits im April 2001 hervor, dass die Erweiterung weiterhin als ein unerlässliches Mittel für die Integration und Stabilität Europas angesehen werde, welches ein „vitales und anhaltendes US-Interesse“ sei. Vgl. Alexander Vershbow, „Next Steps in NATO Enlargement. The View from Brussels“, NATO Enlargement Conference, Fort McNair, 6. April 2001, <http://www.bits.de/NRANEU/Enlargement/documents/vershbow.pdf>.

32 The White House, *NSS 2002*, S. 25/26.

33 Interview, 11.10.2012, Washington DC, 17:48–19:00.

34 Vgl. auch Marc I. Grossman (*Under Secretary of State for Political Affairs*) in Senate, S. Hrg. 108-180, Committee on Foreign Relations, „NATO Enlargement. Qualifications and Contributions – Parts I–IV“, Anhörungen vom 27. März/1./3./8. April 2003, S. 174, 179.

*sion based coalitions* und dem Gedanken, möglichst viele Partner hinter sich zu versammeln (Kapitel V.3.). Auf der Fähigkeitenseite blieben die Kandidaten aber alle defizitär, welches im Endeffekt auf eine politische Stoßrichtung der Erweiterung hindeutete. Allerdings waren auch die politischen und ökonomischen Standards in einigen Fällen erst noch durch weitere Reformen zu erreichen.

Die Außenpolitik der Regierung Bush unterschied sich von Clintons Außenpolitik – nach 9/11 – durch die klare Priorisierung und Bereitstellung von Ressourcen für die Umsetzung der Ziele. Wie auch bei Clinton hatte ein Konflikt die Regierung zum Umdenken veranlasst und eine Refokussierung bezüglich der NATO-Erweiterungsfrage bedingt. Die geographische Ausweitung des Handlungsrahmens und die Notwendigkeit der Fähigkeitenverbesserung waren Merkmale für das außenpolitische Konzept unter Bush. Die formulierten Anforderungen an die NATO und die daraus entstehenden Herausforderungen für die US-Politik rücken als nächstes in das Zentrum der Betrachtung.

## V.2. Herausforderungen: *Retooling* NATO

*If NATO succeeds in enacting these changes, the rewards will be a partnership as central to the security and interests of its member states as was the case during the Cold War.*<sup>35</sup>

Nach 9/11 war die Anpassung der NATO an eine fähigkeitszentrierte Verteidigung, so wie sie auch für die US-Streitkräfte angestrebt wurde, aus amerikanischer Sicht zentral. Nur so konnte der Nutzen der NATO erhalten bleiben und, wie Rice betont hatte, der Wert der Mitgliedschaft aufrechterhalten werden. Die Reformanforderungen, welche die US-Regierung an die NATO stellte, zeigten zweierlei: Erstens wurde der NATO weiterhin eine potentiell wichtige Rolle beigemessen, da den Bedrohungen und Herausforderungen nicht alleine begegnet werden konnte. Zweitens blieb der koalitionsäre Gedanke qualifiziert, geforderte Reaktionsfähigkeit über strategische Distanzen und politische Unterstützung wurden zum Maßstab für die Koalitionsbildung. Effizientes Handeln erforderte also die Anpassung der Institution an die von den USA identifizierten Fähigkeiten und Bedrohungen in einer neuen Umwelt.

Die militärische Neuausrichtung der USA und der NATO entfaltete Auswirkungen auf die Bewertung von neuen Mitgliedschaftskandidaten (siehe Kapitel IV.3.) und damit die Erweiterung der Allianz. Deshalb beleuchtet dieses Kapitel die Herausforderung der militärischen Transformation der NATO. Zudem wird ana-

---

35 The White House, *NSS 2002*, S. 26 (Hervorhebung durch Autor).

lysiert, warum Russland keine Herausforderung für die zweite NATO-Erweiterung nach dem Ost-West-Konflikt darstellte, obwohl sich die Aufnahme einer größeren Anzahl von Ländern, inklusive der baltischen Staaten, abzeichnete.

Die Beziehungen der USA zu Russland schienen in einem Spannungsverhältnis zu verharren. Die Bush-Regierung kündigte an, vom ABM-Vertrag<sup>36</sup> notfalls auch unilateral zurückzutreten und hegte nur lauwarmer Erwartungen an die innerrussischen Reformbemühungen. Zudem verortete die US-Regierung Russland zunächst als Großmacht in einer maßgebenden Gleichgewichtspolitik.<sup>37</sup> All diese Faktoren drosselten Erwartungen an belastbare amerikanisch-russische Beziehungen. Doch Russland, unter dem im Jahr 1999 neugewählten Präsidenten Wladimir W. Putin, verfolgte ebenfalls eine nüchterne Politik den Vereinigten Staaten gegenüber. Letzten Endes wurden die unterschiedlichen Sichtweisen zum ABM-Vertrag akzeptiert (trotz unilateralem Rückzug der USA zugunsten eines Raketenabwehrprogrammes). Auch die mögliche Erweiterung der NATO um Staaten, die ehemals zur Sowjetunion gezählt wurden, bewirkte keine hitzigen Debatten oder Drohungen dahingehend, dass diese Politik die demokratischen Entwicklungen in Russland blockiere. Putins Interesse an einer engeren Westbindung, beispielsweise durch die Aufnahme Russlands in die WTO, förderte diese bemerkenswerte Entspannung trotz der in der russischen Elite weiter bestehenden Opposition gegen diese Annäherung.<sup>38</sup>

Dieses russische Entgegenkommen orientierte sich an einer rationaleren Einschätzung russischer Ziele. Während die Frage der nationalen Raketenabwehr durchaus das Potential für eine handfeste Auseinandersetzung in sich barg, wurde die Erweiterung der NATO als *fact of life* angesehen.<sup>39</sup> Trotzdem wurde von nationalen Zielen keineswegs abgewichen. So wurde der Konflikt in Tschetschenien und die Lage in der benachbarten Kaukasusregion klar als russische Angelegenheiten betrachtet. Bereits im Jahr 1999 schien Putin diesbezüglichen ein Abkommen zur Aufteilung von Einflussphären vorzuschlagen:

---

36 Siehe auch Talbott, *The Russia Hand*, S. 379: Rumsfeld saß der vom Kongress eingesetzten Kommission zur Nationalen Raketenabwehr vor, die die Gefahren durch Schurkenstaaten in einem Bericht darlegte. Der Aufbau eines solchen Systems fand die überwältigende Unterstützung in beiden Häusern des Kongresses.

37 Vgl. Rice, „Promoting the National Interest“.

38 Vgl. Eugene B. Rumer/Richard D. Sokolsky, „U.S.-Russian Relations. Toward a New Strategic Framework“, in: *Strategic Forum*, Nr. 192, Mai 2002, S. 1. Auch hatte die NATO erst im Februar 2001 die im Zuge des Kosovo-Einsatzes suspendierten Beziehungen zu Russland wieder aufgenommen. Vgl. Overhaus, *Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit*, S. 177.

39 Vgl. auch Vershbow, „Next Steps in NATO Enlargement“. Er stellte sich heraus, dass sich eine Erweiterung nicht an russischer Politik orientiere.

Putin would instead concentrate on the inroads that radical Islam was making in the Caucasus, largely because of its open border with Georgia. [...] Russia wouldn't object too strenuously to the next round of NATO enlargement if we would give Moscow a pass to 'restore order in Chechnya and the surrounding region', including Georgia.<sup>40</sup>

Der russische Einflussbereich, das sogenannte *near abroad*, umfasste im Selbstverständnis Moskaus auch die Ukraine. Die Bush-Regierung hatte hierzu eine klare Linie bezogen: Die Unabhängigkeit der ehemaligen Sowjetrepubliken müsse gestärkt werden, um der Einflussnahme Russlands vorzubeugen.<sup>41</sup>

Dass das Konfliktpotential unter Bush nicht eskalierte, war auch dem persönlichen Verhältnis zwischen beiden Präsidenten geschuldet. Bis zum Sommer 2001 hatte sich Bushs Haltung zu Russland grundsätzlich als positiv herausgestellt. So stellte Bush im Juni die Kooperation der NATO mit Russland an oberste Stelle für die Begegnung gemeinsamer Gefahren. Die Erweiterung der NATO folgte erst, nachdem die Herausforderung der Sicherstellung und Flexibilisierung militärischer Stärke sowie die Herausforderung der Stabilisierung Südosteuropas genannt wurden. Bush macht hier jedoch wohl auch aus Rücksichtnahme auf mögliche Kandidaten und vor dem Hintergrund der bilateralen Gespräche mit Russland zum ABM-Vertrag den Zusatz, dass kein dritter Staat ein Veto über Erweiterungsentscheidungen habe.<sup>42</sup>

Die Anschläge vom 11. September förderten die Beziehungen zu Russland weiter. Putin unterstützte die Anti-Terrorismus-Politik der USA und der NATO. Einer möglichen Aufnahme der baltischen Staaten beim nächsten Gipfel der NATO in Prag im November 2002 wurde nicht mehr vehement entgegnet.<sup>43</sup> Während eines bilateralen Gipfeltreffens in Texas gaben Bush und Putin am 13. November 2001 weiteren Impetus für den Ausbau der Beziehungen auf institutioneller Ebene, „with a view to developing new, effective mechanisms for consultation, cooperation, joint decision, and coordinated/joint action.“<sup>44</sup>

Die britische Regierung schlug daraufhin vor, die guten Beziehungen zu Russland in einer neuen institutionellen Form zwischen NATO und Russland einzu-

40 Talbott, *The Russia Hand*, S. 365. Siehe hierzu auch Roy Allison, „Russia Resurgent? Moscow's Campaign to 'Coerce Georgia to Peace'“, in: *International Affairs*, Vol. 84, Nr. 6, 2008, S. 1145–1171, S. 1160.

41 Vgl. Rice, „Promoting the National Interest“. Allerdings qualifizierte Rice dies – nahezu in der Tradition des Nachfrageansatzes der Regierung Clinton – mit den Reformbemühungen der Staaten selbst, die bislang wenig Fortschritte gebracht hätten.

42 Vgl. George W. Bush, Excerpted Remarks to the North Atlantic Council, Brüssel, 13. Juni 2001, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s010613g.htm>.

43 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 414–416. Der unilaterale Rückzug aus dem ABM-Vertrag erfolgte im Dezember 2001 und wurde von Russland ohne „vehemente“ Kritik hingenommen. Vgl. ebd., S. 418/419.

44 Joint Statement, „A New Relationship Between the United States and Russia“, Washington, 13. November 2001, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/2001/12419.htm>.

betten.<sup>45</sup> Die Idee wurde von George Robertson, seit Oktober 1999 NATO-Generalsekretär, in Moskau präsentiert. Insbesondere republikanische Stimmen in den USA kritisierten den institutionellen Ausbau als ein zu starkes Entgegenkommen Russland gegenüber. Trotzdem entschied sich die NATO bereits Anfang Dezember 2001, die Umsetzung eines neuen Mechanismus voranzutreiben.<sup>46</sup> Die Bush-Regierung sah diesen Schritt als essentiell an, um die allianzintern schon lancierte große Erweiterungsrunde entsprechend des *two-track* fortzuführen.<sup>47</sup>

Im Mai 2002 wurde der NATO-Russland-Rat gegründet. Er löste den *Permanent Joint Council* ab und sollte die Beziehungen aufwerten. Unter dem Banner „NATO-Russia Relations. A New Quality“ wurden ausgehend von der fünf Jahre zuvor unterzeichneten Grundakte weitere Felder für Kooperation identifiziert, beispielsweise im Bereich der Terrorismusbekämpfung, regelmäßige Treffen auf Minister- und Botschaferebene beschlossen und das Format der Treffen im Rat von „19+1“ zu einem gleichberechtigten „at twenty“ umgestaltet: „NATO member states and Russia will work as equal partners in areas of common interest.“<sup>48</sup> In der Konsequenz ging es jedoch eher um ein politisches Statement, und für Putin schien der gemeinsame Kampf gegen den Terrorismus Legitimation für das Vorgehen in Tschetschenien.<sup>49</sup>

Auch gegenüber Europa verfolgte Washington zunächst eine nüchternere beziehungsweise distanzierte Politik. Denn „Amerikas Interessen“ führten zu den von Europa skeptisch gesehenen Raketenabwehrplänen,<sup>50</sup> einem Rückzug der Unterstützung des Kyoto-Protokolls und der Opposition gegen den Internationalen Strafgerichtshof. Gleichzeitig betonte Bush während seiner ersten Reise nach Europa im Juni 2001 das Ziel eines geeinten und freien Europas. Er konkretisierte diese Vision, indem er sich deutlich für die Aufnahme aller europäischen Nationen – „vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer“ – in EU und NATO aussprach.<sup>51</sup>

Innerhalb der NATO stand die Erweiterungsfrage für die USA jedoch nicht an erster Stelle. So drängte Bush neben einer engeren Kooperation mit Russland vor

45 Vgl. Overhaus, *Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit*, S. 181–183.

46 Vgl. Sloan, *Permanent Alliance?*, S. 132/133; Talbott, *The Russia Hand*, S. 416.

47 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 14:23–16:09.

48 Rome Declaration, „NATO-Russia Relations. A New Quality“, 28. Mai 2002, S. 3, [http://www.nato-russia-council.info/media/69549/2002.05.28\\_nrc\\_rome\\_declaration.pdf](http://www.nato-russia-council.info/media/69549/2002.05.28_nrc_rome_declaration.pdf).

49 Vgl. Rumer/Sokolsky, „U.S.-Russian Relations“, S. 2.

50 Vgl. Talbott, *The Russia Hand*, S. 390. Allen voran war Frankreich skeptisch, aber auch Deutschland. Polen sprach von „richtigen Schritten“. Vgl. NATO Webseite, Special Meeting of the North Atlantic Council with the Participation of Heads of State and Government, 13. Juni 2001, Brüssel, <http://www.nato.int/docu/comm/2001/0106-hq/010613-hq.htm>.

51 Vgl. George W. Bush, Address at Warsaw University, 15. Juni 2001, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=45973>.



allem auf den Ausbau der europäischen Verteidigungsfähigkeiten, um die militärische Stärke der Allianz sicherzustellen:

All of us must make the hard budgetary decisions to provide for the mobile, flexible, and capable forces to face down any future adversary. [...]. The United States would welcome a capable European force, properly integrated with NATO, that provides new options for handling crises when NATO chooses not to lead. Such a force will require EU members to provide the resources necessary to create real capabilities, without waste or duplication. And such a force must be inclusive, so that all allies who wish to contribute are as fully involved as possible.<sup>52</sup>

Mit den Anschlägen vom 11. September bekam diese Herausforderung eine neue Qualität. Die Europäer konnten nach Ausruf von Artikel 5 des Washingtoner Vertrags die angesprochenen militärischen Fähigkeiten nicht anbieten. Jedoch wollten sich auch die USA nicht auf einen neuen *war by committee* einlassen, der bei Teilen der Regierung als Hauptmerkmal des Kosovokrieges präsent war.<sup>53</sup> Die Frage der Funktion beziehungsweise der Mission der NATO stellte sich erneut und zwingend. Die Europäer hatten nach der *Defense Capabilities Initiative* vom NATO-Gipfel im April 1999 kaum Taten folgen lassen und bei der Entwicklung ihrer eigenen EU-Eingreiftruppe den Fokus auf Krisenmanagement innerhalb Europas gelegt. Wie zwei US-Beobachter darlegten: Die Eingreiftruppe war auf Sicherheit in Europa, nicht für Verteidigungszwecke außerhalb Europas ausgerichtet.<sup>54</sup> In der Folge ließen die USA Angebote von Bündnispartnern, zum Krieg in Afghanistan militärisch beizutragen, von Anbeginn außer Acht. Im Dezember 2001 musste die NATO nüchtern feststellen, dass die neue Gefahrensituation erst einmal weiter analysiert werden müsse und noch viel Arbeit im Bereich der Fähigkeitenverbesserung vor den Alliierten liege.<sup>55</sup>

Diese Erkenntnis der Alliierten unterstrich, dass sich zunehmend ein gemeinsames Verständnis über die Herangehensweise an die neue strategische Weltlage zu formen begann. Die zu breit angelegte DCI sollte entsprechend durch eine neue, fokussiertere Herangehensweise abgelöst werden. Auf dem Gipfel in Prag im November 2002 wurden die Mitgliedsstaaten von Bush im Rahmen dieses neuen *Prague Capabilities Commitment* (PCC) aufgefordert, Zusagen über die Beschaffung/Entwicklung bestimmter Schlüsselfähigkeiten zu geben, wie zum Beispiel

---

52 Bush, Excerpted Remarks to the North Atlantic Council.

53 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 7:10–7:38.

54 Vgl. Hans Binnendijk/Richard L. Kugler, „Transforming European Forces (2002)“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 39–59, S. 44.

55 Vgl. NATO, Statement on Combating Terrorism. Adapting the Alliance's Defence Capabilities, 18. Dezember 2001, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_18843.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_18843.htm).

Lufttransport oder Spezialkräfte.<sup>56</sup> Bereits im Juni 2002 hatten die Verteidigungsminister der NATO entsprechend herausgestellt: „The new initiative should be based on firm national commitments, *with specific target dates*, that our countries will make.“<sup>57</sup> Diese Entwicklung mit einer zumindest rhetorisch konsensuellen und konkreten Aufforderung an alle Mitglieder, militärische Beiträge zu leisten, musste sich auch auf die Sichtweise der zweiten Erweiterungsrunde auswirken. Die Aufnahme neuer Kandidaten in Prag war in entscheidender Weise von dieser Entwicklung geprägt. Kandidaten wurden angehalten, sogenannte Nischenkapazitäten – spezialisierte Fähigkeiten, die das nationale Budget nicht überdehnen würden – zu entwickeln. Dabei rückte die zuvor deklarierte, sicherzustellende nationale Verteidigungsfähigkeit in den Hintergrund und, schizophrenerweise, der politische Mehrwert neuer Mitglieder in den Vordergrund (siehe nächstes Kapitel).

Über die PCC hinaus wirkten die USA ab dem Jahr 2002 auf die Entwicklung von NATO-Fähigkeiten durch eine zunächst als *Spearhead Response Force* bezeichnete Eingreiftruppe hin. Nach den Anschlägen vom 11. September war die NATO als militärisches Instrument aus dem Blickfeld der USA geraten. Unterstützer der NATO, insbesondere im Nationalen Sicherheitsrat, wollten den Prager Gipfel aber nicht nur für Absichtserklärungen nutzen, sondern auch, um mit handfesten multilateralen Initiativen die Allianz wieder mehr in den Mittelpunkt der transatlantischen Beziehungen zu rücken.<sup>58</sup> So wurden zwei Experten der *National Defense University* gebeten, Ideen für konkrete Initiativen zu entwickeln und sodann ermutigt, ihre Vorschläge im Verteidigungsministerium vorzustellen. Hans Binnendijk und Richard L. Kugler präsentierten ihre Ideen auch öffentlich. So beschrieb Binnendijk im Februar 2002 in der *International Herald Tribune* die *Spearhead Response Force*:

The most affordable approach would be to develop a European spearhead force that can participate with U.S. units in high-intensity conflict. All European military forces do not need to be transformed to match U.S. capabilities. In fact, a few brigades and air squadrons would do to get started. To develop such a spearhead force and plug into the U.S. effort, European militaries need to concentrate on a few key capabilities such as sensors, secure data links, all-weather precision strikes and improved logistics.<sup>59</sup>

56 Vgl. Paul Gallis, „The NATO Summit at Prague, 2002“, CRS Report for Congress, RS21354, 1. März 2005, S. 2.

57 NATO, Statement on Capabilities, 6. Juni 2002, Rn. 6 (Hervorhebung durch Autor), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19567.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19567.htm).

58 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 6:36–8:51.

59 Hans Binnendijk, „A European Spearhead Force Would Bridge the Gap“ (*International Herald Tribune*, 16. Februar 2002), abgedruckt in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 55/56.

Die Idee spiegelte die Ansätze der *QDR 2001* wider und fand die Unterstützung von Verteidigungsminister Rumsfeld, der auf dem Verteidigungsministertreffen der NATO im September 2002 die *NATO Response Force* (NRF) vorstellte.<sup>60</sup> Deutlich wird im obigen Zitat aber auch, dass die NRF eine hauptsächlich europäische Angelegenheit sein würde und Nischenkapazitäten zu einem Maßstab nicht nur für Neumitglieder wurden.

Die Reaktion der europäischen Alliierten war zurückhaltend, obwohl die NRF die PCC sichtbar unterfüttern konnte. So äußerten Deutschland und Frankreich zunächst Vorbehalte, insbesondere über die Voraussetzungen für einen Einsatz der NRF. Solche Entscheidungen seien weiterhin vom Nordatlantikrat zu treffen, parlamentarische Vorrechte und Kompatibilität zur im Dezember 1999 beschlossenen EU-Eingreiftruppe zu berücksichtigen. Da die NRF keine Sonderstrukturen für die Entscheidungsfindung vorsah und eventuelle *opt-outs* durch die Rotation der Einheiten Flexibilität versprachen, konnte diese Kritik entkräftet werden. Darüber hinaus würden sich Fokus und Größe der NRF und EU-Eingreiftruppe wesentlich unterscheiden, die NRF würde mit 21.000 Mann nur ein Drittel der Eingreiftruppe der EU ausmachen und zudem auf *high-intensity conflict* ausgerichtet sein. Die beiden Eingreiftruppen liefen also nicht Gefahr, einander zu duplizieren. Ein weiteres Argument der französischen Regierung, ein VN-Mandat einem Einsatz der NRF vorzuschalten, lief dem Gedanken der schnellen Reaktion zuwider und wurde nicht weiter debattiert.<sup>61</sup>

Vor allem die Führung der USA machte die Verabschiedung der NRF in Prag möglich. Auch NATO-Generalsekretär Robertson unterstützte die Kampagne, denn für ihn war die militärische Schlagkraft ein wichtiger Inhaltsstoff des „politischen Klebstoffs“, der die Allianz zusammenhält.<sup>62</sup> Selbst skeptische Beobachter stellten fest, dass die NRF das beste Mittel war, um die Transformation der europäischen Streitkräfte in Gang zu setzen.<sup>63</sup> Der SACEUR James L. Jones hob somit im Oktober 2003, als die Umsetzung der Pläne zur NRF vorangeschritten war, nicht ohne Grund die Relevanz der NRF wie folgt hervor:

Today marks one of the most important changes in the North Atlantic Alliance since the signing of the Washington Treaty over 50 years ago [...]. For the first time in its

---

60 Vgl. Richard L. Kugler, „The NATO Response Force 2002–2006. Innovation by the Atlantic Alliance“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 61–81, S. 67.

61 Vgl. Michael Mihalka, „NATO Response Force. Rapid? Responsive? A Force?“, in: *The Quarterly Journal*, Sommer 2005, S. 67–79, S. 68/69, [https://pfpcconsortium.org/system/files/NATO%20Response%20Force\\_Rapit\\_Responsive\\_A%20Force\\_Michael%20MIHALKA.pdf](https://pfpcconsortium.org/system/files/NATO%20Response%20Force_Rapit_Responsive_A%20Force_Michael%20MIHALKA.pdf).

62 Vgl. Kugler, „The NATO Response Force“, S. 67; Moore, *NATO's New Mission*, S. 8.

63 Vgl. Mihalka, „NATO Response Force“, S. 79.

history, the Alliance will have a joint multinational force of air, land, sea, and special forces under a single commander and maintained as a standing rotation force.<sup>64</sup>

Die Alliierten hatten die Chance, von den Erfahrungen der USA bei der militärischen Transformation zu profitieren, mussten aber zunächst einmal selbst die entsprechenden Fähigkeiten entwickeln.

Neben der PCC und der NRF wurde als drittes Element des Prager Transformationsgipfels die Reform der NATO-Kommandostruktur angestoßen – hin zu einer „schlankeren, effizienteren, effektiven und einsatzfähigen“ Struktur.<sup>65</sup> Neben einem *Allied Command Operations* (ACO), dem die Streitkräfte (die NRF und CJTF) und alle operationellen Zuständigkeiten (inklusive PfP-Aktivitäten) zugeordnet wurden, wurde mit dem *Allied Command Transformation* (ACT) das erste funktionale Kommando gegründet. Mit Sitz in Norfolk/USA sollte das ACT das Momentum der militärischen Transformation aufrechterhalten und die Annäherung an US-Standards fördern.<sup>66</sup> In der Prager Gipfelerklärung hieß es hierzu:

The strategic command for Transformation [...] will be responsible for the continuing transformation of military capabilities and for the promotion of interoperability of Alliance forces, in cooperation with the Allied Command Operations as appropriate.<sup>67</sup>

Während für die Transformation der NATO alle drei Elemente von Prag wichtig waren, bildete aus US-Sicht die NRF das Kernstück. Auch in der Abschluss-Erklärung wird sie an erster Stelle geführt. Die NRF zeigte zum einen den Willen der USA, die NATO nicht vollends abzuschreiben, zum anderen die Fähigkeit der NATO, auf externe Veränderungen und institutionelle Herausforderungen zu reagieren. Zwar zeichneten sich ab Herbst 2002 bereits Meinungsverschiedenheiten zu einer möglichen US-Intervention im Irak ab, doch vermittelte der Gipfel im November 2002 das Gefühl der Gemeinsamkeit. Ein amerikanischer Regierungsmitarbeiter erinnerte sich an einen „wunderbaren Gipfel“, der den Eindruck hinterließ, dass die Mitgliedsstaaten der NATO zusammenstanden und gemeinsam handeln konnten.<sup>68</sup>

Die USA blieben bei ihrer ambivalenten Haltung, dass flexible Koalitionen notwendig seien und sich Europäer an den USA orientieren müssten. 9/11 hatte insbe-

64 Jones zitiert in Kugler, „The NATO Response Force“, S. 70.

65 Vgl. NATO, Prague Summit Declaration, 21. November 2002, Rn. 4b, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19552.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19552.htm).

66 Siehe hierzu bspw. Charles L. Barry, „Transforming NATO Command and Control for Future Missions“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 135–158. Vgl. auch NATO, Statement on Capabilities, 12. Juni 2003, Rn. 3, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_20294.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_20294.htm).

67 NATO, Prague Summit Declaration, Rn. 4b.

68 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 16:12–17:38.

sondere den Balkan aus dem Fokus der USA verdrängt, russische Opposition verstummen lassen und auf die militärische Transformation der NATO katalytisch gewirkt. Neben der NRF, der PCC und der neuen Kommandostruktur war für die Transformation der NATO die Einladung von sieben neuen Mitgliedern in die Allianz ein zentrales Element. Viele der zu erwartenden allianzinternen Herausforderungen, vor allem mit Blick auf die Durchsetzungsfähigkeit der US-amerikanischen Ideen zur Erweiterung, lösten sich im neuen Kontext nach 9/11 auf.<sup>69</sup> In den USA war die Frage der Aufnahme neuer Mitglieder wenig umstritten (siehe Kapitel V.4.). Ohne die parallele Transformation der NATO, insbesondere nach 9/11, wäre der Nexus Erweiterung und Nutzen der NATO allerdings in eine starke Schiefelage geraten. Diese Herausforderung wurde gemeistert. Jedoch zeigten die US-Initiativen und neuen militärischen Schwerpunkte Auswirkungen auf die Bewertung von Kandidaten und kreierten ein Spannungsfeld für das Mittel Erweiterung. Wie es zu der Aufnahme von sieben neuen Mitgliedern kam, dem sogenannten *big bang*, steht im Mittelpunkt des nächsten Kapitels.

### V.3. Mittel: Der *Big Bang*

Dieses Kapitel zeichnet die Entwicklung bis zur Erweiterungsentscheidung in Prag im November 2002 nach. Zudem werden die transatlantischen Spannungen im Zuge der Debatte um eine Irakintervention bis zum Frühjahr 2003 und die parallele Erweiterung der EU berücksichtigt, da diese beiden Entwicklungen Einfluss auf das Mittel Erweiterung nahmen.<sup>70</sup>

Das Thema der NATO-Erweiterung spielte für die US-Regierung von Anbeginn eine Rolle. So wurden potentielle Mitarbeiter in den aufgrund der gerichtlichen Wahlentscheidung späten Jobinterviews zu ihrer Haltung diesbezüglich befragt (Januar 2001). Auf seiner ersten Europareise im Juni 2001 brachte Präsident George Bush dann seinen Optimismus über die Chancen der demokratischen Transformationsbewegung in den MOES zum Ausdruck. In gewisser Weise war dies ein Vorbote der in der Folge von 9/11 postulierten *freedom agenda*.<sup>71</sup> So führte Bush bei seinem Besuch in Warschau am 15. Juni 2001 aus, dass die Idee eines freien und

---

69 So hatte NATO-Botschafter Vershbow im April 2001 noch von unterschiedlichen Sichtweisen der Alliierten zum Umfang der nächsten Erweiterung, von Fragen des Zusammenhalts und der Funktion der NATO gesprochen. Vgl. Vershbow, „Next Steps in NATO Enlargement“. Siehe auch die Spannungen nach der ersten Erweiterungsrunde in Kapitel IV.2.5.

70 Da die Herausforderung „Irak-Zerwürfnis“ erst nach der Entscheidung in Prag über eine zweite Erweiterungsrunde Wirkung entfaltete, ist sie nicht unter das Kapitel V.2. gefasst worden.

71 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 4:37–5:55.

gezeiten Europas von ihm hochgehalten und die Aufnahme aller MOES in die zentralen Institutionen Europas, die EU und die NATO, unterstützt werde:

All of Europe's new democracies, from the Baltic to the Black Sea and all that lie between, should have the same chance for security and freedom – and the same chance to join the institutions of Europe – as Europe's old democracies have. I believe in NATO membership for all of Europe's democracies that seek it and are ready to share the responsibility that NATO brings. *The question of when may still be up for debate within NATO; the question of whether should not be. [...] As we plan the Prague summit, we should not calculate how little we can get away with but how much we can do to advance the cause of freedom.* The expansion of NATO has fulfilled NATO's promise, and that promise now leads eastward and southward, northward and onward.<sup>72</sup>

Wenige Tage zuvor hatte Bush bereits vor dem Nordatlantikrat die Erweiterung als ein Agendathema der Allianz betont. Obwohl Bush mit seiner Aussage in Warschau nicht weiter gegangen war als die Absichtsbekundungen der NATO<sup>73</sup> – er nannte keine Namen, Zahlen oder konkrete Zeitpläne –, machte er seine Unterstützung für eine große und zeitnahe Erweiterungsrunde doch publik.

Die US-Regierung hatte sich bis zu Bushs Europareise mit öffentlichen Bekundungen zu Europa und der NATO zurückgehalten.<sup>74</sup> Die bereits erwähnten Reibungspunkte mit den europäischen Verbündeten ließen deshalb offen, inwiefern sich die USA in Europa über die NATO engagieren würden. Auf dem Sondergipfel des Nordatlantikrates im Juni 2001 in Brüssel zeigte die US-Regierung aber deutlich, dass die NATO weiter eine wichtige Rolle spielen konnte. Bush war überzeugt, dass eine neue Erweiterungsrunde in Prag möglich war.<sup>75</sup> Neben den USA bezogen auch die Niederlande und Polen Position für eine Erweiterung der NATO im November 2002, während Deutschland und Frankreich skeptisch blieben.<sup>76</sup> Grundsätzlich war eine positive Haltung der meisten Alliierten erkennbar, auch wenn der Umfang dieser Runde noch offen war.<sup>77</sup> NATO-Generalsekretär Robertson, der

72 George W. Bush, Address at Warsaw University (Hervorhebung durch Autor).

73 Vgl. NATO, Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Budapest, 29. Mai 2001, [http://www.nato.int/cps/en/SID-7B1B431A-884DF52/natolive/official\\_texts\\_18892.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-7B1B431A-884DF52/natolive/official_texts_18892.htm). „The Alliance expects to extend further invitations in coming years to nations willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership [...]“. Ebd.

74 Vgl. Ivan Grdešić, „US-Adriatic Charter of Partnership. Securing the NATO Open Door Policy“, in: *Politička misao*, Vol. 41, Nr. 5, 2004, S. 104–122, S. 108. Erwähnenswert ist, dass aufgrund der Nachzählungen in Florida und der späten *Supreme-Court*-Entscheidung zugunsten des Präsidentschaftsbewerbers Bush die *transition period* der neuen Regierung spät erfolgte und auf den Zeithorizont der Politikformulierung Einfluss nahm.

75 Bush, Excerpted Remarks to the North Atlantic Council.

76 Vgl. die Dokumentation (Speeches) des Sondergipfels im Juni 2001, NATO Webseite, Special Meeting of the North Atlantic Council. Deutschland sprach hier lediglich von *review*, Frankreich erwähnte Erweiterung überhaupt nicht.

77 Vgl. Vershbow, „Next Steps in NATO Enlargement“.

vom Fortschritt der neuen Mitglieder nicht überzeugt war,<sup>78</sup> resümierte zum Abschluss des Sondergipfels: „Well, if you’re asking me ‘is the zero option off the table’ then I can say to you yes it has [sic].“<sup>79</sup> Er betonte zugleich, dass Kandidaten zur Sicherheit beitragen können müssten und nicht einseitig vom Schutz durch die NATO profitieren sollten.<sup>80</sup> Sie mussten Produzenten, nicht nur Konsumenten von Sicherheit sein.

Im Gegensatz zu manchen Alliierten gaben die USA den Neumitgliedern gute Noten.<sup>81</sup> Die breite, offene Unterstützung der USA für neue Mitglieder hatte sich während der Vorbereitung der Europareise Bushs herauskristallisiert.<sup>82</sup> Welche Standards von der Bush-Regierung zugrunde gelegt werden sollten, schien zunächst durchaus offen. Außenminister Colin L. Powell beschrieb in seiner Amtsanhörung am 17. Januar 2001 vor dem Auswärtigen Ausschuss des Senats, dass die USA diese Frage erst eruieren müssten und berücksichtigt werden müsse, wie sich die strategische Umwelt verändere.<sup>83</sup> Dass alle „freedom-loving nations“ in die westlichen Institutionen aufgenommen werden sollten, deutete jedoch noch keine konkrete Stoßrichtung (politisch oder militärisch) der Erweiterung an. Erst auf schriftliche Nachfrage wurde auf die Standards des MAP verwiesen.<sup>84</sup> Powell bemerkte weiter, dass die baltischen Staaten wohl am meisten Diskussionspotential fördern würden. Entsprechend habe die Regierung noch keine Entscheidung getroffen, ob ein, mehrere oder alle neun Staaten des MAP-Programms für eine Aufnahme favorisiert werden sollten.<sup>85</sup> Im April 2001 führte der Botschafter der Vereinigten Staaten bei der NATO aus, dass eine Entscheidung zur Aufnahme neuer Mitglieder zwischen der Vision des geeinten Europas einerseits und der militärischen Stärke und Glaubwürdigkeit der NATO andererseits abwägen müsse.<sup>86</sup> Dabei sei zum aktuellen Zeitpunkt Zurückhaltung geboten:

To start debating specific membership scenarios and combinations more than a year from Prague risks provoking transatlantic quarrels [...] and diverting the aspirants’ attention from the hard work we’re asking them to do under the MAP.<sup>87</sup>

78 Vgl. Stuart Croft, „Guaranteeing Europe’s Security? Enlarging NATO Again“, in: *International Affairs*, Vol. 78, Nr. 1, Januar 2002, S. 97–114, S. 107.

79 George Robertson während einer Pressekonferenz am 13. Juni 2001, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s0106131.htm>.

80 Vgl. ebd.

81 Vgl. Vershbow, „Next Steps in NATO Enlargement“.

82 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 4:37–5:26.

83 Vgl. Powell in Senate, S. Hrg. 107-14, Committee on Foreign Relations, „Nomination of Colin L. Powell to be Secretary of State“, 17. Januar 2001, Washington, S. 62, 85/86.

84 Vgl. ebd., S. 121/122.

85 Vgl. ebd., S. 62.

86 Vgl. Vershbow, „Next Steps in NATO Enlargement“.

87 Ebd.

Rice und Hadley waren zu Beginn der Amtszeit Bushs unentschieden, welche Optionen sie dem Präsidenten präsentieren sollten. Während beide eine Erweiterung favorisierten, war eine kleine Aufnahmerunde genauso denkbar wie eine Aufnahme von vier oder fünf Mitgliedern bis hin zu einer maximalen Aufnahme aller MAP-Kandidaten, die die zugrunde gelegten Standards erfüllten. Beide tendierten jedoch zu einer vorsichtigen Herangehensweise. Aus dem Verteidigungsministerium wurde eine „mittlere“ Option befürwortet, etwa die Aufnahme von drei Staaten: Slowenien, Slowakei und Litauen. Mit Litauen würde das „Tabu Baltikum“ gebrochen, ohne Russland gegenüber zu aggressiv aufzutreten.<sup>88</sup>

Bush selbst machte deutlich, dass er auch einer größeren Erweiterung aufgeschlossen gegenüber stand.<sup>89</sup> Hinzu kamen zwei weitere Faktoren. Erstens wurden die Reformleistungen aller baltischen Staaten als besonders positiv beurteilt. Zweitens setzte sich mit Blick auf die innenpolitische Debatte die Sichtweise durch, dass eine größere Aufnahmerunde zum Gewinn von mehr Stimmen im Senat führen würde (siehe nächstes Kapitel).

Von entscheidender Bedeutung war erneut Bruce Jackson vom *U.S. Committee to Expand NATO*, der im Weißen Haus aktiv für die *magnificent seven* warb.<sup>90</sup> Nicht alle Mitarbeiter im Nationalen Sicherheitsrat überzeugte seine Argumentation, die politische Notwendigkeiten (Senatzustimmung und NATO-Sichtweisen) mit moralischen und realistischen Aspekten (Verantwortung für Stabilität in Europa) vermengte. Rice und Hadley waren besonders zurückhaltend, da ihnen diese Herangehensweise zu schnell und undiplomatisch erschien.<sup>91</sup> Schließlich mussten skeptische Alliierte überzeugt und Russland in kooperativen Bahnen gehalten werden. Jacksons Argumentation unterfütterte aber die Einschätzungen Präsident Bushs. Daraufhin beauftragte dieser seinen direkten Mitarbeiter im NSC mit der Umsetzung dieser *big-bang*-Erweiterung.<sup>92</sup>

Die Bush-Regierung begann ab November 2001, diesen Ansatz den Alliierten mitzuteilen.<sup>93</sup> Die Entwicklung des NATO-Russland-Rats erlaubte dabei, den zweigleisigen Ansatz der 1990er Jahre fortzusetzen (siehe Kapitel V.2.). Die im Juni 2001 noch zurückhaltende Reaktion von Schlüsselpartnern wie Deutschland,

88 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 3:57–4:34.

89 Vgl. Bush, Address at Warsaw University.

90 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 10:30–11:04; Interview, 18.09.2012 (a), Washington DC, 00:20:50–00:22:28, 00:31:58–00:32:50. Zu Jacksons „außenpolitischer“ Argumentation siehe Senate, S. Hrg. 108-180, „NATO Enlargement. Qualifications and Contributions“, S. 86. Die *magnificent seven* (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei und Slowenien) umfassten damit alle MAP-Staaten außer Albanien, Mazedonien und (später) Kroatien.

91 Interview, 18.09.2012 (a), Washington DC, 1:13:16–1:15:05, 1:15:50–1:16:25.

92 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 13:11–13:37.

93 Ebd., 14:09–14:23.



Frankreich und auch Großbritannien löste sich im Zuge von 9/11 und vor dem Hintergrund des voranschreitenden NATO-Russland-Pfades auf. Die Idee, sieben neue Kandidaten aufzunehmen, fand bis zum Frühjahr 2002 die Unterstützung aller Mitglieder, da jedes Mitgliedsland seine Favoriten in der Tranche vertreten sah.<sup>94</sup> Welchen Einfluss der erhebliche Zuwachs an Stimmen auf die Funktionsweise und -fähigkeit der Allianz nehmen würde, wurde nicht diskutiert.<sup>95</sup> Die einzigen MAP-Staaten, die keine Aufnahmeverhandlungen im November aufnehmen würden, waren Albanien, Kroatien und Mazedonien. Albanien hatte noch einen langen Reformweg vor sich trotz der Aufnahme in den MAP im Jahr 1999. Kroatien hatte erst im Frühjahr 2002 den MAP-Pfad beschritten,<sup>96</sup> und auch Mazedonien war aus politischen und ökonomischen Gründen noch nicht für eine Aufnahme bereit. Die USA mussten nahezu keine Hürden für ihre Vision dieser „most robust possible accession to NATO membership“<sup>97</sup> überwinden. Erweiterung und Transformation der NATO wurden jedoch erneut voneinander gelöst, ebenso wie zunehmend die Aufnahme Standards durch den neuen Kontext aufgeweicht wurden.

Als Beispiel hierfür und wichtige Randnotiz ist zu vermerken, dass fünf der *magnificent seven* im Dezember 2001 ebenfalls die Perspektive der EU-Mitgliedschaft erhielten und am 1. Mai 2004 aufgenommen wurden: die drei baltischen Staaten, die Slowakei und Slowenien (auch Polen, Ungarn und die Tschechische Republik schritten erst jetzt durch die Tür der europäischen Gemeinschaftsinstitution). Bulgarien und Rumänien befanden sich bis Ende des Jahres 2004 noch in Beitrittsverhandlungen und wurden zwei Jahre später, am 1. Januar 2007, in die EU aufgenommen.<sup>98</sup> Diese Situation zeigte, dass die politischen Standards einerseits für die Kandidaten höher als 1997/1998 gesetzt, andererseits im Falle Rumäniens und vor allem Bulgariens situativ bewertet wurden. Ein Blick auf die militä-

---

94 Vgl. Paul E. Gallis, „NATO Enlargement“, CRS Report for Congress, RS21055, 5. Mai 2003, S. 4/5; siehe auch Marc I. Grossman in Senate, S. Hrg. 107-678, Committee on Foreign Relations, „The Future of NATO“, 1. Mai 2002, Washington, S. 41. Die Karten sollten jedoch so verdeckt wie möglich gehalten, Namen und letztendliche Anzahl möglichst spät präsentiert werden, um so den Druck auf Reformleistungen in den Kandidatenländern aufrecht zu erhalten. Vgl. Grossman in ebd., S. 70.

95 Vgl. James M. Goldgeier, „Not When but Who“, 1. Mai 2002, [http://www.cfr.org/publication/4616/not\\_when\\_but\\_who.html](http://www.cfr.org/publication/4616/not_when_but_who.html).

96 Vgl. NATO, Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Reykjavik, 14. Mai 2002, Rn. 9, [http://www.nato.int/cps/en/SID-652B83ED-CD66674B/natolive/official\\_text\\_19577.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-652B83ED-CD66674B/natolive/official_text_19577.htm).

97 Richard Armitage, zitiert in Ryan C. Hendrickson/Kristina Spohr Readman, „From the Baltics to the Black Sea. Bush’s NATO Enlargement“, in: *White House Studies*, Vol. 4, Nr. 3, S. 319–335, S. 323.

98 Vgl. Kristin Archik, „European Union Enlargement“, CRS Report for Congress, RS21344, 4. April 2012, S. 2/3.

rischen Fähigkeiten ließ erkennen, dass hier ebenfalls eine Ungleichzeitigkeit von Anforderungen und Fähigkeiten evident war. Dies unterstrich, dass die USA den Skeptizismus gegenüber stetig voranschreitenden Reformen und Anpassung an demokratische und NATO-Standards nicht teilten, im Gegenteil, sie erwarteten einen natürlichen Fortschritt der Bemühungen der Kandidaten nach ihrem Beitritt. Bulgarien war der einzige Kandidat, der von der Bush-Regierung auf politischer Ebene kritisch beäugt wurde. Die Logik der *magnificent seven* verbot es jedoch, ähnlich wie im Jahr 1997 zu verfahren. Aus US-Sicht konnte keiner der Kandidaten (mit Ausnahme Bulgariens) gegenüber den anderen glaubwürdig von einer Aufnahme in die NATO ausgeschlossen werden. Es setzte sich deshalb die Auffassung durch, dass Bulgarien nicht alleine „zurückgelassen“ werden sollte und sich das Land – auch auf Druck von außen – weiter reformieren würde.<sup>99</sup>

Mit Blick auf die militärische Dimension kamen vor dem 11. September 2001 kritische Stimmen vor allem von Seiten des Pentagons, das die militärischen Standards in den Kandidatenländern als nicht ausreichend fortgeschritten ansah und die Entwicklung von einem militärischen zu einem rein politischen Bündnis befürchtete.<sup>100</sup> Nach 9/11 sanken diese Bedenken auf der Agenda des Verteidigungsministeriums. Andere Aspekte, vor allem Beiträge zur Vornestationierung und strategischen Reichweite, wurden nun als wichtig angesehen. So wurde keine weitgehende militärische Transformation der Länder mehr erwartet, sondern der Fokus – analog zur PCC – auf die Beisteuerung von Nischenfähigkeiten gelegt. Die Bereitschaft, zum globalen Kampf gegen den Terrorismus beizutragen, wurde zum Maßstab. Dabei konnten Kandidatenländer durch ihre geographische Lage, die Bewilligung von Überflugrechten als auch rein politische Unterstützung der US-Interventionen im Nahen Osten sowie Absichtsbekundungen punkten, wobei die enge Zusammenarbeit im Rahmen der NATO-Programme (PfP und MAP) einen wichtigen Beitrag zur Interoperabilität geleistet habe.<sup>101</sup> Insbesondere die Bereitschaft der Kandidaten, sich an *post-conflict reconstruction* zu beteiligen, schien für die USA interessant.<sup>102</sup> Bei Anhörungen vor dem Auswärtigen Ausschuss hob R. Nicholas Burns, NATO-Botschafter der USA, die primär politische Dimension der Erweiterung hervor:

---

99 Interview, 17.10.2012, Washington DC, 13:00–13:58.

100 Vgl. Hendrickson/Spohr Readman, „From the Baltics to the Black Sea“, S. 327.

101 Vgl. Ian Brzezinski, Prepared Statement, in Senate, S. Hrg. 108-180, „NATO Enlargement. Qualifications and Contributions“, S. 17–24.

102 Für eine Auflistung der „Political and Military Contributions by NATO Invitee Countries“ siehe bspw. in ebd., S. 161–165.

[I]n this new century, *we should look at NATO enlargement not as how many countries we are obligated to defend, but rather how many countries we can count on to stand with us* when the going gets tough. Size and geography and population count less than the political will to defend our principles and collective security.<sup>103</sup>

Es ging also um eine möglichst breite Koalition für politische Legitimation. Allerdings drangen US-Offizielle nach der Entscheidung von Prag in den sieben Kandidatenländern auch weiter auf politische und militärische Reformen.<sup>104</sup> Über diese Notwendigkeit herrschte Konsens innerhalb der Allianz. Nicht zuletzt deshalb führt die Abschlusserklärung des Prager Gipfels aus:

Admitting Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia as new members will enhance NATO's ability to face the challenges of today and tomorrow. They have demonstrated their commitment to the basic principles and values set out in the Washington Treaty, the ability to contribute to the Alliance's full range of missions including collective defence, and a firm commitment to contribute to stability and security, especially in regions of crisis and conflict. We will begin accession talks immediately with the aim of signing Accession Protocols by the end of March 2003 and completing the ratification process in time for these countries to join the Alliance at the latest at our Summit in May 2004. During the period leading up to accession, the Alliance will involve the invited countries in Alliance activities to the greatest extent possible. We pledge our continued support and assistance, including through the Membership Action Plan (MAP). *We look forward to receiving the invitees' timetables for reforms, upon which further progress will be expected before and after accession in order to enhance their contribution to the Alliance.*<sup>105</sup>

Während insbesondere durch die USA auf die Einhaltung der Zeitpläne für die Reformen – um eine Aufnahme der sieben sicherzustellen – gedrängt wurde,<sup>106</sup> ermutigte die Erklärung Albanien, Mazedonien und Kroatien, ihre Reformen fortzusetzen, und bekräftigte, dass sie weiterhin für eine Mitgliedschaft in Betracht gezogen würden.<sup>107</sup> Wie auch in vorherigen Erklärungen wurde das Bekenntnis zu starken NATO-Ukraine-Beziehungen gegeben,<sup>108</sup> jedoch erst nachdem die guten Beziehungen zu Russland unterstrichen wurden.<sup>109</sup> Dies war ein Spiegel der Hochzeit der NATO-Russland-Beziehungen. Allerdings war absehbar, dass sich mit der

103 R. Nicholas Burns, Prepared Statement, in ebd., S. 56–63, S. 59 (Hervorhebung durch Autor).

104 Vgl. Robert A. Bradtke, Prepared Statement, in ebd., S. 10–15, S. 14. Diese Herangehensweise ähnelte dem Regatta-Ansatz (*regatta approach*), der eine grundsätzliche Zustimmung zur Erweiterung vor dem Erreichen der Standards gegeben hätte. Vgl. Philip H. Gordon/James B. Steinberg, „NATO Enlargement. Moving Forward“, Policy Brief (The Brookings Institution), Nr. 90, Dezember 2001, S. 5/6.

105 NATO, Prague Summit Declaration, Rn. 5 (Hervorhebung durch Autor).

106 Interview, 05.09.2012, Washington DC, 10:20–11:07.

107 Vgl. NATO, Prague Summit Declaration, Rn. 6.

108 Vgl. ebd., Rn. 9.

109 Vgl. ebd., Rn. 8.

Erweiterung um sieben Mitgliedsländer der geographische Mittelpunkt der Allianz in östliche Richtung verschieben würde. Damit würde sich auch die NATO-Sichtweise auf Russland und eine Aufnahme der Ukraine sowie auf die transatlantischen Beziehungen insgesamt verändern.

Die stark pro-amerikanischen Positionen der Kandidaten (und Neumitglieder) – aus US-Sicht auch für die Integration der ESVI innerhalb der NATO wichtig<sup>110</sup> – waren bereits Anfang der Jahres 2003 ein Faktor, als es zu Meinungsverschiedenheiten in der Allianz zu einem möglichen Irakeinsatz kam. Öffentlich stellten sich Deutschland und Frankreich gegen die USA. Acht NATO-Staaten sprachen sich sodann für die Haltung der USA aus. Belgien und Luxemburg bekannten sich zur deutsch-französischen Haltung. Die Risse innerhalb der NATO und EU wurden von einem Brief der „Vilnius 10“ noch befördert, denn die Kandidatenländer schlugen sich ebenfalls öffentlich auf die Seite der USA. Daraufhin drohte Chirac sogar mit einer Blockade der parallelen Aufnahme in die EU.<sup>111</sup>

Außerdem förderten Aussagen Verteidigungsministers Rumsfeld weder die Idee der Integration Europas noch den Zusammenhalt in der Allianz, welcher noch in Prag aufzukommen schien. Er unterschied zwischen einem vermeintlich alten und einem neuen Europa: „You’re thinking of Europe as Germany and France. I don’t. I think that’s ‘old Europe’. If you look at the entire NATO Europe today, the center of gravity is shifting to the East.“<sup>112</sup> Damit wurde erneut deutlich, dass die Mission die Koalition und nicht die Koalition die Mission bestimmen sollte.<sup>113</sup> Die Folgen dieser Auseinandersetzung waren katastrophal für den politischen Zusammenhalt innerhalb der NATO und für die Funktion der Führung der USA innerhalb der NATO.

Trotz dieser Meinungsverschiedenheiten und des Zuwachses von 19 auf 26 Stimmen fanden Fragen zur zukünftigen Funktionsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Allianz hauptsächlich in akademischen Zirkeln kritische Erwähnung.<sup>114</sup> Die Erweiterungsstudie der NATO hatte die Wahrung von Effektivität und Zusammenhalt zu einer Kernanforderung an die Erweiterung gemacht. Schließlich galt, wie Beobachter pointiert zu Koalitionen der Willigen zu bedenken gaben: „The key point about such coalitions [as in the Gulf War] is that while they can be ‘ad hoc’ (i.e. created for a single event), they cannot be improvised.“<sup>115</sup> Dabei waren die

110 Vgl. Vershbow, „Next Steps in NATO Enlargement“.

111 Vgl. Gordon/Shapiro, *Allies at War*, S. 128–134.

112 Zitiert in ebd., S. 128.

113 Vgl. ebd., S. 7.

114 Vgl. bspw. Celeste A. Wallander, „NATO’s Price: Shape Up or Ship Out“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 81, Nr. 6, November/Dezember 2002, S. 2–8.

115 Binnendijk/Kugler, „Transforming European Forces (2002)“, S. 59, Fn. 7.

militärischen Beiträge der zukünftigen Mitglieder durch Nischenfähigkeiten nicht nur zu vernachlässigen, sondern der Nachhaltigkeit von Reformbemühungen innerhalb dieser Länder teils entgegengesetzt.<sup>116</sup>

Dem Eindruck der rein pragmatischen Instrumentalität sind die US-Transformationsinitiativen für die NATO und das Drängen auf Reformen in den Kandidatenländern entgegenzustellen. Eine deutliche Schiefelage ergab sich trotzdem. Denn US-Forderungen und die Gestalt der Erweiterung wurden ad hoc bestimmt. Die Nachfrage aus dem Osten traf auf eine primär politische Nachfrage aus den Vereinigten Staaten.<sup>117</sup> Diese Nachfrage unterschied immer weniger zwischen Mitgliedern und Partnern (und dabei zwischen Artikel 5 und Artikel 4 des Washingtoner Vertrags) sowie bei den Standards für eine Mitgliedschaft zwischen der geforderten Fähigkeitenverbesserung der NATO und allgemeiner Unterstützung der US-Politik. Dabei waren laut eines Berichts des *Congressional Research Service* die Initiativen von Prag hintergründig qualifiziert: „[O]nly governments with sharply improved capabilities will play a role in ‘coalitions of the willing’ against adversaries, and that only such governments would therefore have an important voice in allied decision-making.“<sup>118</sup> Das Ende der *out-of-area*-Debatte in der NATO wurde zwar generell sichtbar – die zweite Erweiterungsrunde trug hierzu bei –, doch war weder ein konsensuelles Verständnis der Funktion der NATO erreicht, noch trugen die zukünftigen Mitglieder zur institutionellen Festigkeit bei. Durch die Verwässerung der militärischen Standards wurde der fähigkeitszentrierte Ansatz konterkariert und der Anspruch auf Mitsprache bei Einsätzen somit *de facto* ausgeschlossen. In vielerlei Hinsicht schien der Ansatz zu dominieren: „Nimm, was du in militärischer Hinsicht bekommen kannst, und profitiere von der einhergehenden politischen Unterstützung.“ Dass der *war on terrorism* das Konzept der Mitgliedschaft in der NATO veränderte,<sup>119</sup> zeigte sich auch an den Partnerschaftsinitiativen.

In Prag spielte neben der Erweiterung sowie der militärischen und institutionellen Transformation noch das Thema Partnerschaft eine wichtige Rolle. Als Folge des erweiterten geographischen und bedrohungsfunktionellen Horizonts wurden neue Mechanismen für eine noch engere Zusammenarbeit mit PfP-Part-

---

116 Vgl. Karl-Heinz Kamp, „The Dynamics of NATO Enlargement“, in: Anatol Lieven/Dimitri Trenin (Hg.), *Ambivalent Neighbors. The EU, NATO, and the Price of Membership*, Washington 2003, S. 185–204, S. 192. Kamp hebt hervor, dass die USA aus der Erweiterung 1999 eigentlich die Lehre gezogen hatten, dass Kandidaten vor einer Entscheidung über eine Aufnahme die militärischen Fähigkeiten erlangt haben müssten. Edmunds warnte vor „potemkinschen Dörfern“. Vgl. Timothy Edmunds, „NATO and ist New Members“, in: *Survival*, Vol. 45, Nr. 3, Herbst 2003, S. 145–166.

117 Ähnlich auch bei Gordon/Shapiro, „NATO Enlargement“, S. 8.

118 Gallis, „The NATO Summit at Prague, 2002“, S. 3.

119 Siehe auch Elizabeth Book, „Criteria for NATO Admission Shift After 9/11“, in: *National Defense Magazine*, Oktober 2002, [http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2002/October/Pages/Criteria\\_for\\_NATO4003.aspx](http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2002/October/Pages/Criteria_for_NATO4003.aspx).

nern etabliert. Themenspezifische Partnerschaftspläne und die Erwähnung Zentralasiens und des Kaukasus als strategisch wichtige Regionen waren hierbei erkennbare Neuerungen:

We have today decided to upgrade our cooperation with the EAPC/PfP countries. Our political dialogue will be strengthened, and Allies, in consultation with Partners, will, to the maximum extent possible, increase involvement of Partners, as appropriate, in the planning, conduct, and oversight of those activities and projects in which they participate and to which they contribute. We have introduced new practical mechanisms, such as Individual Partnership Action Plans, which will ensure a comprehensive, tailored and differentiated approach to the Partnership, and which allow for support to the reform efforts of Partners. We encourage Partners, including the countries of the strategically important regions of the Caucasus and Central Asia, to take advantage of these mechanisms.<sup>120</sup>

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Beobachtung, dass die USA nun erstmals von der Möglichkeit einer Erweiterung in die Region Zentralasiens inoffiziell zu sprechen begannen, wohl auch aufgrund der Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern der Region im Rahmen des Afghanistaneinsatzes.<sup>121</sup>

Zusammenfassend kann die Sichtweise der USA zur Aufnahme neuer Mitglieder vor allem als politisch beschrieben werden. Die geringen militärischen Beiträge der neuen Kandidaten hatten vor allem einen legitimatorischen Effekt für den Einsatz im Irak. Der Gedanke eines geeinten und freien Europas trug dabei weiter. Die NATO war erneut der Anreiz für Reformen, als Institution aber nicht im Zentrum der Debatte um die eigenen Aufgaben. Auch die NRF war insbesondere eine europäische „Hausaufgabe“ (Kapitel V.2.). Interessanterweise sahen Bush (NATO als Anreiz für innenpolitische Reformen im Sinne der *freedom agenda*)<sup>122</sup> und Rice (Beitrag zu militärischen Einsätzen *out of area*)<sup>123</sup> den hauptsächlichen Nutzen der Erweiterung in der Retrospektive aus unterschiedlichen Blickwinkeln.

Trotz der vor allem politischen Stoßrichtung der Erweiterung war mit den anderen Initiativen von Prag ein zentrales Kriterium der Senatsresolution von 1998 zur ersten Erweiterung vordergründig erfüllt: Die NATO musste ein militärisches Bündnis bleiben. Wie aktiv der Senat in der Entwicklung und Unterstützung der US-Position war und welche Aspekte der Debatte besonders relevant erscheinen, ist Thema des nächsten Kapitels.

120 NATO, Prague Summit Declaration, Rn. 7.

121 Vgl. Gallis, „The NATO Summit at Prague, 2002“, S. 4.

122 Vgl. Bush, *Decision Points*, S. 430.

123 Vgl. Rice, *No Higher Honor*, S. 253.

## V.4. Führung: Sechsendneunzig zu Null

Während der zweiten Erweiterungsrunde war der Kongress<sup>124</sup> erneut eine wichtige Kraft und Ort für Diskussionen um die Auswirkungen der Erweiterung. Das vorliegende Kapitel zeigt jedoch, dass die Debatte im Vergleich zu 1997/1998 sowohl in der Intensität und im Umfang als auch in der kritischen Auseinandersetzung abnahm. Selbst das transatlantische Zerwürfnis über den Irakeinsatz entfaltete keine Konsequenzen für die Erweiterungsentscheidung. Bush hatte mit seiner Rede im Juni 2001 bereits die Stimmung im Senat wiedergegeben und von Beginn an die enge Zusammenarbeit mit der Legislative gesucht. Insgesamt fand, vor allem nach 9/11, kaum mehr eine Debatte über das Ob statt. Es ging lediglich um das Wer, welches die Regierung durch das Lancieren einer großen Erweiterungsrunde frühzeitig entkräftete. Die Rolle des Senats wird im Folgenden nachgezeichnet.

Nach der intensiven Debatte um die Aufnahme von Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik rückte das Thema Erweiterung im Senat zunächst in den Hintergrund. Der Kosovo-Einsatz und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik waren präsentere Themen. Vereinzelt Aussagen von Senatoren, wie von Jesse Helms im Januar 2001 zur Aufnahme der baltischen Staaten, zeigten aber das weiter bestehende Interesse an der Thematik. Der neue Impetus ging jedoch von Bushs Europareise aus. Die Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, die Senatoren Biden und Lugar, machten ihre Unterstützung für eine Erweiterung daraufhin ebenfalls deutlich.<sup>125</sup> Bereits am 17. Juni 2001 wurde die *Senate NATO Observer Group* (SNOG) durch die Senatoren Thomas A. Daschle und Chester T. Lott wieder einberufen, um den Erweiterungsprozess, der von der NATO wenige Tage zuvor vorgezeichnet wurde, zu begleiten. Die Zusammensetzung der SNOG war erneut überparteilich: 17 Demokraten und 17 Republikaner gehörten der SNOG an, den Vorsitz übernahmen die Senatoren Biden und Helms.<sup>126</sup>

Im Herbst 2001 folgten weitere Initiativen des Senats. Unter dem Vorsitz von Senator Biden und Ronald Asmus wurde eine Arbeitsgruppe gegründet, die sich bis

---

124 Zusammensetzung 2001–2003: Senat 50 zu 50; Abgeordnetenhaus: Demokraten 212, Republikaner 221, Sonstige 3. Vgl. Clerk of the House of Representatives, „Statistics of the Presidential and Congressional Election of November 7, 2000“, S. 79, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/2000election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/2000election.pdf). Zusammensetzung 2003–2005: Senat: Demokraten 48, Republikaner 51, Sonstige 1; Abgeordnetenhaus: Demokraten 204, Republikaner 229, Sonstige 1, unbesetzt 1. Vgl. Clerk of the House of Representatives, „Statistics of the Congressional Election of November 5, 2002“, S. 54, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/2002election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/2002election.pdf).

125 Vgl. Hendrickson/Readman, „From the Baltics to the Black Sea“, S. 328.

126 Vgl. Congressional Record – Senate, 17. Juni 2001, S5627/S5628. Delegationen nahmen auch wieder an NATO-Treffen auf Einladung des US-Präsidenten teil. Vgl. Congressional Record – Senate, 7. Mai 2003, S5810.

zur Senatsdebatte im März 2003 sechs Mal traf, um die Thematik mit Regierungsmitarbeitern zu erläutern und ein gemeinsames Verständnis zur Haltung der USA zu entwickeln.<sup>127</sup> Am 24. Oktober 2001 wurde in beiden Häusern des Kongresses der *Gerald B. Solomon Freedom Consolidation Act 2001* eingebracht. Während der Gesetzentwurf im Repräsentantenhaus im November mit 372 zu 46 Stimmen verabschiedet wurde, blockierte Senator Warner die Abstimmung per *voice vote* im Senat. Warner begründete seine Blockade mit der Notwendigkeit, die Thematik tiefergehend diskutieren zu müssen.<sup>128</sup> Im Mai 2002, als es zu der entsprechenden Debatte im Senat kam, betonte Warner, dass er nicht gegen eine Erweiterung per se sei, sondern den Effekt der Verabschiedung kritisch sehe: „My concern [...] is the rhetoric in which that money is wrapped in this resolution.“<sup>129</sup> Es ging ihm darum, eine Erweiterung nicht als unumgängliche Entwicklung darzustellen.

Der *Consolidation Act* bekräftigte das überparteiliche Engagement der USA in der Erweiterungsfrage und billigte für das Haushaltsjahr 2002 insgesamt 55,5 Millionen US-Dollar an *Foreign Military Financing*. Dabei bezog sich die finanzielle Förderung auf die bereits vorausgegangene Gesetzgebung. Insbesondere wurde die Slowakei nun ebenfalls unter den *Participation Act* von 1994 für Unterstützungsleistungen gefasst. Die Aufteilung der Mittel erfolgte auf folgende Länder: Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, Slowenien, Bulgarien und Rumänien. Verabschiedet wurde der Gesetzentwurf am 17. Mai 2002. Nach der Unterschrift von Präsident Bush am 10. Juni wurde er zum *Public Law 107-187*.<sup>130</sup>

Die Debatte zum *Consolidation Act* ist aus zwei Gründen interessant. Sie unterstreicht zum einen die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative, zum anderen die Verschiebung der Debatte zur Konzentration auf die Frage, welche Kandidaten aufgenommen werden sollten. So wurde durchgehend die Vision Präsident Bushs vom Juni 2001 gewürdigt, aktiv an einem geeinten und freien Europa durch die kontinuierliche NATO-Erweiterung zu arbeiten. Zudem wurde von der Regierung die Verabschiedung des Gesetzentwurfs ausdrücklich unterstützt und gewünscht, dass der Senat noch vor der Einrichtung des NATO-Russland-Rates ein Bekenntnis der USA zur NATO-Erweiterung durch den *Consolidation Act* abgibt.<sup>131</sup> Außenminister Powell und Verteidigungsminister Rumsfeld hatten Briefe

127 Vgl. Senate, Executive Report 108-6, Committee on Foreign Relations, *Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on Accession of Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia, and Slovenia*, Washington, 30. April 2003, S. 48.

128 Die zweite wichtige Oppositionsstimme von 1997/1998 war die von Senator Ashcroft, welcher mittlerweile US-Justizminister war und an der Debatte nicht weiter teilnahm.

129 Senator Warner in Congressional Record – Senate, 16. Mai 2002, S4474.

130 Vgl. Public Law 107-187, Gerald B. H. Solomon Freedom Consolidation Act 2002, 10. Juni 2002, 116 Stat. 590–593.

131 Vgl. Congressional Record – Senate, 16. Mai 2002, S4477.



an wichtige Senatoren geschickt und erklärt, dass der Gesetzentwurf im Interesse der USA sei: „Passage of the Freedom Consolidation Act would greatly enhance our ability to work with aspirant countries as they prepare to join with NATO and work with us to meet the 21st century’s threats to our common security.“<sup>132</sup> Erwähnenswert ist, dass die finanziellen Mittel bereits im Dezember 2001 bewilligt worden waren und es sich bei der diskutierten Gesetzgebung mehr um eine symbolische Geste handelte.

Die Verabschiedung des Gesetzes mit 85 zu sechs Stimmen machte deutlich, dass der Senat einer Fortsetzung des Erweiterungspfads immer weniger kritisch gegenüber stand. Neun Senatoren, die im Jahr 1998 noch gegen eine Erweiterung gestimmt hatten, sahen ihre Bedenken offensichtlich entkräftet (zwei Senatoren waren nun neu auf der Seite der Gegner).<sup>133</sup> Bezeichnend ist, dass trotz der kritischen Sichtweise zum NATO-Einsatz im Kosovo kaum warnende Worte zu vernehmen waren. Die bestehenden Fähigkeitslücken, Kostenfragen und die Bemängelung der unklaren Mission der NATO wurden nur vereinzelt erwähnt (auch von Befürwortern des Gesetzentwurfs). Insofern wurde der Blick nach außen gekehrt beziehungsweise weniger „NATO-/Europa-zentriert“ gedacht. Augenfällig ist ebenfalls, dass bereits über die Anzahl der Neumitglieder spekuliert wurde. Hier zeigte sich die prinzipielle Offenheit für bis zu sieben Neumitglieder. Jeder Senator hatte seine speziellen Favoriten oder argumentierte für die Aufnahme möglichst vieler Länder. Senator Biden fasste die Stimmung gut zusammen: „My guess is [... t]he bulk of the debate on this floor will be why wasn’t so-and-so included, as opposed to why did you include such-and-such country.“<sup>134</sup> Darüber hinaus machte auch Bush in einem Brief an den Mehrheitsführer im Senat, Senator Daschle, seine Unterstützung der „Wackelkandidaten“ Rumänien und Bulgarien (siehe vorheriges Kapitel) deutlich:

We must work together on this. I noted the importance you place on the southern European candidate countries. We have an historic opportunity to intensify reforms and consolidate freedom in nations that were once behind the Iron Curtain. We can do this while building a new NATO-Russia relationship. This is an opportunity that we cannot miss.<sup>135</sup>

---

132 Der Brief vom 7. Mai 2002 ist abgedruckt in ebd., S4474.

133 Vgl. Congressional Record – Senate, 17. Mai 2002, S4518.

134 Congressional Record – Senate, 16. Mai 2002, S4476. Senator Warner erwähnte den Eindruck, die meisten Senatoren hätten sich bereits für die Aufnahme aller Kandidaten entschieden. Vgl. Congressional Record – Senate, 17. Mai 2002, S4516.

135 Ebd., S4518.

Obwohl die Senatoren betonten, dass mit dem *Consolidation Act* keine Vorentscheidungen für bestimmte Kandidaten fallen würden und dass durchaus weitere Reformen notwendig seien und diese „aggressiv“ verfolgt werden sollten, wurde der Grundkonsens für eine Aufnahme von sieben Kandidaten bereits hier deutlich.<sup>136</sup>

Entsprechend konzentrierten sich die Anhörungen des Auswärtigen Ausschusses im März und April 2003 fast ausschließlich auf die Kandidaten; die Anhörungen fanden unter der Überschrift „NATO Enlargement: Qualifications and Contributions“ statt. Das ausgeprägt positive Licht wurde durch die Abwesenheit von kritischen Testimonials unterstrichen.<sup>137</sup> Die Argumentation der Regierung zur strategischen Rationalität wurde schließlich vom Auswärtigen Ausschuss geteilt.<sup>138</sup> Kritisch angeschnitten wurden nur am Rande die weiter offene Frage der *raison d'être* der NATO sowie der Entscheidungsprozeduren. Stimmen, die vor einem Abflauen der Reformbemühungen nach einer Aufnahme warnten, kamen lediglich aus der Wissenschaft.<sup>139</sup> Die Empfehlung des Auswärtigen Ausschusses erfolgte am 30. April 2003 mit 19 zu Null Stimmen für die Aufnahme von sieben Neumitgliedern. Die Resolution beinhaltete 9 Erklärungen und drei Bedingungen.<sup>140</sup> Insofern kann nicht von einer Debatte beziehungsweise *advise* gesprochen werden, die kritischen „Randthemen“<sup>141</sup> wurden erst in der Senatsdebatte (im Plenum) etwas intensiver aufgegriffen.

136 Siehe hierzu Lugar in Congressional Record – Senate, 16. Mai 2002, S4477, und Senator John S. McCain in ebd., S4484. Das Repräsentantenhaus votierte im Oktober 2002 mit 359 zu neun Stimmen für die *Transatlantic Security and NATO Enlargement Resolution 2002* und damit u. a. für die Aufnahme der sieben im *Consolidation Act* für finanzielle Hilfsleistungen gelisteten Länder. Zudem kursierte bereits im August 2002 ein Bericht der republikanischen Seite, in dem ebenfalls die sieben Kandidaten favorisiert wurden. Vgl. Steven Woehrel/Julie Kim/Carl Ek, „NATO Applicant States. A Status Report“, CRS Report for Congress, RL30168, 25. April 2003, S. 6. Im September 2002 bezog Senator Biden in der *Los Angeles Times* Stellung für die sieben Mitglieder. Joseph R. Biden, „Bigger is Better for the Future of NATO. The Alliance Should Accept Bulgaria, Romania and Five Other Nations“, in: *Los Angeles Times*, 1. September 2002, <http://articles.latimes.com/2002/sep/01/opinion/oe-biden1>.

137 Vgl. Senate, S. Hrg. 108-180, „NATO Enlargement. Qualifications and Contributions“.

138 Vgl. Senate, Executive Report 108-6, *Protocols to the North Atlantic Treaty*, S. 2–11.

139 Vgl. bspw. F. Stephen Larrabee, Prepared Statement, in Senate, S. Hrg. 108-180, „NATO Enlargement. Qualifications and Contributions“, S. 117–121; siehe auch Szayna, *NATO Enlargement, 2000–2015*, S. 21.

140 Vgl. Senate, Executive Report 108-6, *Protocols to the North Atlantic Treaty*, S. 48–62.

141 Die Frage der Mission der NATO stand u. a. im Zentrum einer Anhörung im Mai 2002, in der jedoch nur Senator Hagel explizit nach dem Zusammenhang von Erweiterung und *raison d'être* der NATO fragte. Eine klare Antwort wurde mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit des *multitasking* vermieden. Vgl. Senate, S. Hrg. 107-678, „The Future of NATO“, S. 35/36. In der *floor debate* zum *Consolidation Act* nur wenige Tage nach der Anhörung zur Zukunft der NATO wurde die Verbindung zur Erweiterungsdebatte von Senator Biden brüsk abgewiesen: „So I call everyone’s attention to the subtext in this debate that really doesn’t relate to new members. It relates to whether NATO has outlived its usefulness and whether we should be spending billions of dollars on NATO without any new members. It is a legitimate debate. I think it is dead wrong, but I think it is a legitimate debate.“ Congressional Record – Senate, 16. Mai 2002, S4476.

In der Plenardebatte am 7. und 8. Mai 2003 spielten nur zwei kritische Themen eine hervorgehobene Rolle. Das Irak-Zerwürfnis stellte die Frage nach der Entscheidungsfindung im Bündnis. Im Zuge des sich abzeichnenden US-amerikanischen Irakeinsatzes sollte der angrenzenden Türkei Schutz durch die NATO gewährleistet werden. Eine positive Entscheidung für die Gewährung dieses Schutzes wurde im Nordatlantikrat von Frankreich blockiert und konnte erst durch die Verlagerung der Abstimmung in den Verteidigungsplanungsausschuss, in dem Frankreich durch seinen Austritt aus der militärischen Struktur der NATO im Jahr 1966 nicht vertreten war, positiv entschieden werden. Sodann konnte die NATO entsprechende Maßnahmen einleiten.<sup>142</sup>

Die Aufnahme von sieben neuen Mitgliedern konnte die auf dem Konsensprinzip beruhende Entscheidungsfindung erschweren und somit die von den USA geforderte Flexibilität der NATO weiter einschränken. Die Problematik habe sich auch auf operationeller Ebene während des Kosovo-Einsatzes gezeigt, eine Verschlingung der Entscheidungsprozesse sei notwendig. Außerdem, dies war das zweite kritische Thema, vertrauten nicht alle Senatoren der Sichtweise, liberale Reformen in den Kandidatenländer seien unumkehrbar und würden nach einem Beitritt automatisch fortgeführt.<sup>143</sup> Wenn für die Mitgliedschaft die Konditionalität der Standards wegfalle, könnte es zum sogenannten *rotten-apple*-Szenario kommen; ein Mitglied verhält sich nicht mehr entsprechend der Ideale des Washingtoner Vertrags, kann aber nicht sanktioniert werden.<sup>144</sup>

Die Senatoren Warner, Levin, Roberts und Sessions schlugen vor diesem Hintergrund zum einen die Abänderung des Konsensmechanismus, zum anderen die Einführung eines Suspendierungsmechanismus vor. Damit dieser Zusatz zur Resolution zustimmungsfähig bleiben konnte, wurde er jedoch nur in abgeschwächter Form eingebracht: Der Präsident wurde lediglich dazu aufgefordert, die beiden Themen auf die Agenda des Nordatlantikrates zu setzen.<sup>145</sup> Denn die meisten Senatoren sahen das Problem nicht in der Aufnahme neuer, pro-amerikanischer Mitglieder, sondern befürchteten eher einen Einflussverlust durch die Aufgabe des eigenen „Vetos“. Der Zusatz wurde per *voice vote* in die Resolution aufgenommen.<sup>146</sup> Die Diskussion um die Suspendierung eines Mitglieds wurde auch mit Blick

---

142 Vgl. Gordon/Shapiro, *Allies at War*, S. 138–141; die Entscheidungsfindung beanspruchte circa einen Monat.

143 Vgl. Congressional Record – Senate, 7. Mai 2003, S5816.

144 Vgl. Senate, S. Hrg. 108-180, „NATO Enlargement. Qualifications and Contributions“, S. 91.

145 Vgl. Congressional Record – Senate, 7. Mai 2003, S5819.

146 Vgl. ebd., S5817.

auf die Blockadehaltung Frankreichs angedeutet<sup>147</sup> und passte insofern zu der bereits erwähnten Umkehrung des Problemfokus „neue Mitglieder“ auf die Erwartungen auch an die „alten“ Mitglieder (Kapitel V.3.).

Die Resolution, am 8. Mai 2003 mit 96 zu null Stimmen verabschiedet, hatte somit zehn Erklärungen (E) und drei Bedingungen (B):<sup>148</sup> Die Resolution bestätigte, dass die Erweiterung weiterhin im vitalen nationalen Interesse der USA liege (E1). Stabilität eines demokratischen Europas, Lastenteilung und kollektive Verteidigung begründen diese Erklärung. Gefahren für die territoriale Integrität und Stabilität blieben bestehen und könnten von dem Erstehen einer Hegemonialmacht, ethnischen oder religiösen Konflikten sowie durch Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen hervorgerufen werden. Dies begründet die strategische Rationalität (E2). Alle neuen Mitglieder seien vollwertige Mitglieder. Sie teilten dieselben Rechte und Pflichten wie die bestehenden Mitglieder (E3). Die NATO sei neben der EU und der OSZE ein wichtiger Teil für die europäische Integration. Ihre Aufgabe sei die kollektive Verteidigung (E4). Die fünfte Erklärung betonte die Validität des Artikel 10 nach der vorliegenden Erweiterungsrunde sowie die in Prag beschlossenen Transformationsziele (E5). Die Zusammenarbeit mit Ländern im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden bleibe ein wichtiges Element für regionale Sicherheit (E6). Erklärung sieben unterstrich die Rolle des NATO-Russland-Rates als Diskussions-, nicht Entscheidungsforum (E7). Erklärung acht und neun bezogen sich auf die Entschädigung der Opfer des Holocausts und des Kommunismus in den sieben Ländern (E8) beziehungsweise auf die Vertragsinterpretationen (E9). Das *Warner-Levin-Roberts-Sessions-Amendment* fand sich in Erklärung zehn. Neben den traditionellen Bedenken zu „costs, benefits, burden-sharing, and military implications of the enlargement of NATO“ (B1) werden Berichte zu Maßnahmen zum Schutz nachrichtendienstlicher Informationen (B2) und Kooperationszusagen der Kandidaten mit Blick auf vermisste US-Angehörige während vergangener Missionen (B3) gefordert. Interessant ist, dass der Ausschussbericht eine auch schon im Jahr 1998 gestellte Forderung besonders hervorhob, basierend auf der Befürchtung, dass sich die NATO aufgrund der unterschiedlichen intralliierten militärischen Fähigkeiten zu einer „zweistufigen“ Allianz entwickeln könnte: „The Committee Resolution of Ratification requires a specific and detailed

147 Vgl. bspw. Senator Alan W. Allard in ebd., S5815. Vgl. auch Leo G. Michel, „NATO Decisionmaking. Au Revoir to the Consensus Rule?“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 195–214, S. 211.

148 Vgl. Congressional Record – Senate, 8. Mai 2003, S5885–5888.

report on progress by members of the Alliance to meet their commitments in fulfilling force goals.“<sup>149</sup> Dies ist unter B1 subsumiert.

Der Senat und die Regierung schritten also mit einer Position voran. Das Bündnis sollte fähigkeitszentrierte Verteidigung auch über Europa hinaus ausüben. Die neuen Mitglieder würden wichtige Beiträge leisten, schließlich hatten sie sich bereits als Alliierte bewährt. Sie würden das Bündnis politisch, militärisch und geographisch „aufwerten“ und den transatlantischen Beziehungen neue Vitalität verleihen. Das Irak-Zerwürfnis festigte die Rationalität für die USA weiter. Wenn die Senatoren auf die unklare Mission der NATO hinwiesen, war dies mehr der neuen Umwelt mit seinen transnationalen und asymmetrischen Bedrohungen geschuldet als dass der Wert der NATO an sich infrage gestellt wurde. Auch hier sind die Positionen mit der Regierung deckungsgleich. So stellte Außenminister Powell vor dem Auswärtigen Ausschuss lapidar fest:

I cannot outline specific roles for NATO in the future. In some instances we will operate as an alliance. In some, as members of a coalition of the willing. We may wage war and we will maintain the peace. For over half a century, NATO was indispensable to security on both sides of the Atlantic. That has not changed.<sup>150</sup>

Standards galten von nun an für neue und alte Mitglieder im Lichte der militärischen Beiträge und politischen Unterstützung für militärisches Handeln außerhalb Europas. Die Resolution zur Ratifikation enthielt ein klares Bekenntnis zu zukünftigen Erweiterungsschritten.

Wie sich die transatlantischen Beziehungen mit Blick auf diese Perspektive bis zum letzten Gipfel während der ersten Legislaturperiode George W. Bushs entwickelten, steht im Zentrum des nächsten Kapitels.

## V.5. Fortschreibung: Von Bagdad nach Istanbul

Die Aufnahme von sieben neuen Mitgliedern, die ihre Reformen fortführen und Interoperabilität mit der NATO zum Teil erst noch herstellen mussten, wäre bereits Herausforderung genug für die Allianz gewesen. Vor dem Hintergrund des Irakzerwürfnisses, das einen Keil auch zwischen die Länder Europas trieb, war an zeitnahe Folgeschritte im Erweiterungsprozess kaum zu denken. Dabei blieben die USA grundsätzlich überzeugt – nach den Erfolgen von Prag –, die eigene Agenda

---

149 Senate, Executive Report 108-6, *Protocols to the North Atlantic Treaty*, S. 7.

150 Colin L. Powell, „An Enlarged North Atlantic Treaty Organization. Mending Fences and Moving Forward on Iraq“, in: *THE DISAM Journal*, Sommer 2003, S. 53.

weiter durchsetzen zu können. Die Auseinandersetzungen insbesondere zur Frage der Reichweite der Allianz, unterschiedliche Bedrohungsperzeptionen und die unilaterale Politik der USA hatten jedoch massive Auswirkungen auf die US-amerikanische Führungsfähigkeit. Dazu gesellte sich die Frage, wie die Partnerschaftspolitik zukünftig gestaltet werden sollte. In der Pfp waren nun erstmals weniger Nicht-NATO-Staaten als NATO-Mitglieder vertreten und die Schlange der Kandidaten für eine Mitgliedschaft wurde kürzer. Die NATO hatte sich schon in Prag um eine Anpassung der Partnerschaftsstruktur bemüht, um den neuen internationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Doch wurden vor allem erst nach dem Gipfel entsprechende Schritte reaktiv verfolgt beziehungsweise möglich. Der Erweiterungsprozess wurde hierdurch langsam fortgeschrieben. Welche NATO-Erweiterungspolitik die USA nach dem erfolgreichen *big bang* in Prag verfolgten beziehungsweise verfolgen konnten, wird in diesem Kapitel dargelegt.

Die Schlange der Mitgliedschaftsanwärter hatte sich nach der Aufnahme der *magnificent seven* am 29. März 2004 auf die drei verbliebenen Teilnehmer des *Membership Action Plan* verkürzt: Albanien, Kroatien und Mazedonien (*Adriatic Three*, A3). In den USA schien die Besorgnis aufzukommen, dass die Staaten des MAP-Programms, insbesondere Mazedonien und Albanien, die im Jahr 2003 bereits an vier Überprüfungs-Zyklen teilgenommen hatten, den Elan für Reformen verlieren könnten.<sup>151</sup> Im Rücklicht des vorbeizogenen *high day* des Erweiterungsprozesses – sowohl der NATO als auch der EU – hatte sich nicht nur das Momentum abgeschwächt, sondern es stellte sich noch evidenter die Frage, wie die fähigkeitszentrierte Neuausrichtung der NATO durch diese drei kleinen und teils instabilen Staaten individuell – oder als Gruppe – profitieren würde.

Abgesehen von der Vision des freien und geeinten Europas waren keine Argumente (wie externe Bedrohungen oder interne Stabilitätswahrung der Staaten selbst) für eine zeitnahe Aufnahme zu beobachten. Die drei Staaten hatten daraufhin beschlossen, zumindest ihre Stimmen zu vereinen.<sup>152</sup> Im Gegensatz zu den öffentlichen US-Bemühungen, im Vorfeld der ersten Erweiterungsrunde eine *U.S.-Baltic Charter* zu entwickeln,<sup>153</sup> wurde von US-Seite dieses Mal lediglich rhetorisch reagiert: Eine zukünftige Aufnahme der drei Länder wurde mit der allgemeinen

151 Vgl. Jeffrey Simon, „Partnership for Peace. Charting a Course for a New Era“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 229–244, S. 235.

152 Nach dem Ost-West-Konflikt hatte sich die Tradition eingestellt, dass nur Gruppen aufgenommen werden. Insbesondere kleine Länder konnten durch einen Zusammenschluss ihre Stimme erhöhen und eine Aufnahme in die Allianz besser in einen Gesamtzusammenhang stellen.

153 Vgl. Toomas H. Ilves (Außenminister Estlands), Statement at Opening of the Euro-Atlantic Partnership Council, 30. Mai 1997, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_25672.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_25672.htm?selectedLocale=en).

Vision eines geeinten und freien Europas verbunden sowie die A3 dazu ermutigt, die regionale Zusammenarbeit auszubauen. In Prag kam es jedoch zu einem Treffen der vier Staatschefs aus den USA, Albanien, Kroatien und Mazedonien, das einen Ausbau der Beziehungen andeutete.<sup>154</sup>

Nach dem Prager Gipfel und mit Unterstützung von Bruce Jackson, der mittlerweile seine NGO in das *Project on Transitional Democracies* umgewandelt hatte, kam es zu einer formellen, wenn auch symbolischen Anbindung der A3 an die USA.<sup>155</sup> Die vier Außenminister unterschrieben am 2. Mai 2003 in Tirana die *U.S.-Adriatic Charter*, die sich am Vorbild der *U.S.-Baltic Charter* von 1998 orientierte. So wurde die US-Unterstützung der Offenen Tür auch über den *big bang* hinaus manifestiert:

[...] President Bush welcomed the Adriatic initiative as a strong contribution toward his vision of a Europe whole, free, and at peace. The Charter builds on the achievements of the NATO Prague Summit by reinforcing continued U.S. support for the Alliance's 'Open Door', underscoring the goal of Albania's, Croatia's, and Macedonia's eventual full integration into NATO and other Euro-Atlantic institutions.<sup>156</sup>

Dabei ist erwähnenswert, dass die NATO sich mit dem originären Konzept des MAP übernommen hatte, wie insbesondere das Beispiel Albanien zeigte.<sup>157</sup> Aus diesem Grund wurde der Zugang zum Programm nun „konditioniert“. Als erstes Beispiel kann hierfür die Annäherung Kroatiens, seit dem Jahr 2000 PfP-Mitglied, an das Bündnis genannt werden.<sup>158</sup> Das reine Interesse an einer Mitgliedschaft reichte nun nicht mehr aus, um den MAP-Pfad beschreiten zu können. Die NATO griff wie die USA mit der Charter auf ein altes Mittel zurück, die *Intensified Dialogues* (ID) aus dem Jahr 1997. Mit Kroatien sollten erst die Grundlagen einer Aufnahmemöglichkeit eruiert werden. Ein weiterer Grund, Kroatien zunächst nur einen

154 Vgl. Grdešić, „US-Adriatic Charter of Partnership“, S. 113/114.

155 Vgl. ebd., S. 114. Bruce Jackson, Prepared Statement, in Senate, S. Hrg. 108-180, „NATO Enlargement. Qualifications and Contributions“, S. 81–87, S. 84 (Hervorhebung durch Autor): „In the few short months since the Prague Summit, these three countries and the United States have developed an Adriatic Charter which will serve to accelerate democratic reform and provide a roadmap to EU and NATO membership.“

156 Department of State, Adriatic Charter, Fact Sheet, 25. August 2011, <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/112766.htm>. Auch der Senat unterstützte die Charter. Vgl. House of Representatives, H. Con. Res. 209, 108th Congress, 1st Session, 2003, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-108hconres209rfs/pdf/BILLS-108hconres209rfs.pdf>.

157 Durch die Aufnahme Albanien in das MAP-Programm 1999 hatte die NATO den Anspruch, die Aufnahmebedingungen anzuheben, konterkariert. Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 114. Die Aufnahme Albanien in den MAP war Spiegel der Erkenntnis, „operationelle“ Partnerschaften entwickeln zu müssen, und insofern als eine Gegenleistung für Albanien Unterstützung im Kosovo-Konflikt zu verstehen. In der NSS 1998 wurde Albanien bei den US-Bemühungen für Südosteuropa noch nicht einmal erwähnt. Vgl. The White House, NSS 1998, S. 38.

158 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 114/115; de Hart, *The Burden of Strategy*, S. 12/13.

ID anzubieten war, dass die Bitte Kroatiens für eine Einbindung in den MAP im Bündnis nicht unumstritten war. Eine kurzfristige Aufnahme Kroatiens in das Programm und somit die notwendige Beachtung als Kandidat in Prag wurde den anderen Beitrittskandidaten gegenüber als unfair angesehen,<sup>159</sup> der erste MAP-Zyklus Kroatiens sollte deshalb erst nach Prag abgeschlossen werden. Insofern erstreckten sich die Beziehungen zu Kroatien erst auf den ID (2001), gefolgt von der Einladung in das MAP-Programm im Mai 2002.<sup>160</sup>

Doch nicht nur der Rückgriff auf alte Partnerschaftsinstrumente zur möglichen Mitgliedschaft charakterisierte die Herangehensweise der NATO. In Prag wurde mit dem *Individual Partnership Action Plan* (IPAP) die Annäherungen weiterer interessierter Länder an die NATO auf einer noch unerschwelligeren Ebene als den IDs ermöglicht (siehe Kapitel V.3.). Die IDs konnten Teil der IPAPs sein, waren aber kein unabdingbares Element. Die IPAPs wurden im Rahmen der EAPR beziehungsweise der PfP verfolgt und boten interessierten Ländern eine zugeschnittene, funktionale Zusammenarbeit an. Dabei wurde zwar keine direkte Verbindung zum MAP hergestellt, der IPAP jedoch durchaus als eine gute Gelegenheit zur Evaluation der Mitgliedschaftsperspektive gesehen.<sup>161</sup> Auf dem Istanbul-Gipfel im November 2004 wurde die Rolle der IPAPs erneut betont:

In enhancing the Euro-Atlantic Partnership, we will put special focus on engaging with our Partners in the strategically important regions of the Caucasus and Central Asia. Towards that end, NATO has agreed on improved liaison arrangements, including the assignment of two liaison officers, as well as a special representative for the two regions from within the International Staff. We welcome the decision by Georgia, Azerbaijan and Uzbekistan to develop Individual Partnership Action Plans with NATO. This constitutes a significant step in these countries' efforts to develop closer Partnership relations with the Alliance. We welcome the commitment of the new government of Georgia to reform.<sup>162</sup>

Insofern umfasste das Repertoire von Partnerschaft-Mitgliedschaftsinstrumenten nun vier Ebenen. Die Intensität der Partnerschaften über den westlichen Rand des Schwarzen Meeres hinaus unterstrich dabei erneut den erweiterten geographischen Blick der NATO. Denn neben den MAP-Staaten hatten auch die Ukraine und Georgien Interesse an einer zukünftigen NATO-Mitgliedschaft gezeigt.

---

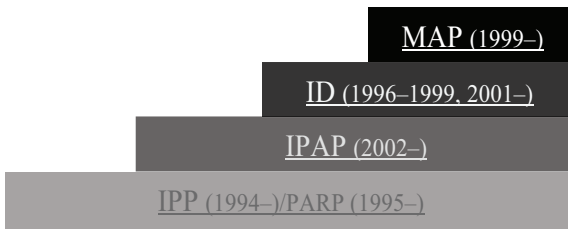
159 Vgl. ebd.

160 Vgl. NATO Webseite, NATO's Relations with Croatia, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_31803.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_31803.htm); NATO, Final Communiqué, Reykjavik, Rn. 9.

161 Vgl. Moore, *NATO's New Mission*, S. 62.

162 NATO, Istanbul Summit Communiqué, 28. Juni 2004, Rn. 31, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21023.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21023.htm).





Mögliche vier Stufen zur Mitgliedschaft (Stand 2004) (Quelle: Eigene Darstellung)

Erstes Land, das einen IPAP mit der NATO einging, war Georgien im Jahr 2004. Die USA hatten – ebenso wie die NATO – ein ausgeprägtes Interesse an einer engeren Anbindung der Staaten im Kaukasus und Zentralasien. Hinzu kam, dass der demokratische Wandel in Georgien, der in der sogenannten „Rosenrevolution“ gipfelte, nun ganz neue Perspektiven auch für eine Mitgliedschaft von Ländern der östlichen Schwarzmeerregion bot, eine Perspektive, an die vorher nicht einmal gedacht werden konnte.<sup>163</sup> Alle drei Kaukasusstaaten (Armenien, Aserbaidschan, Georgien) nahmen nach 9/11 am PARP teil. Das georgische Parlament verabschiedete im September 2002 eine Resolution, die das Ziel der NATO-Mitgliedschaft formulierte,<sup>164</sup> und Präsident Micheil Saakaschwili fragte im Februar 2004 in Washington bezüglich einer möglichen NATO-Mitgliedschaft an.<sup>165</sup> Die USA hatten bereits bilaterale Beziehungen zu Georgien aufgebaut; der NATO fehlten spezialisierte Mechanismen, um den regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.<sup>166</sup> Der funktionale, zugeschnittene Ansatz des IPAP bot hier Abhilfe. Im November 2004 wurde er für die standardisierte Laufzeit von zwei Jahren abgeschlossen.<sup>167</sup>

Noch vor Georgien, im Mai 2002, hatte die Ukraine ebenfalls Interesse an einer Mitgliedschaft bekundet. Daraufhin beschloss die NATO auf ihrem Außenministertreffen in Reykjavik im selben Monat, die Beziehung zunächst qualitativ aufzuwerten. Mit der Ukraine wurde ebenfalls ein *action plan* vereinbart, der allerdings aufgrund der bestehenden Sonderbeziehungen bereits im November 2002 be-

163 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 15/16.

164 Vgl. Simon, „Partnership for Peace“, S. 238. Georgien nahm seit 1999 am PARP teil. NATO Webseite, NATO's Relations with Georgia, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_38988.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm).

165 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 268.

166 Vgl. Simon, „Partnership for Peace“, S. 238.

167 NATO, *Handbook*, S. 200.

geschlossen und nicht unter das IPAP-Programm subsumiert wurde. Für die „vollständige Integration der Ukraine in euro-atlantische Sicherheitsstrukturen“ wurden jährliche Planungsziele vereinbart. Der *NATO-Ukraine Action Plan* baute dabei auf die NATO-Ukraine-Partnerschaft auf und wurde als Vorstufe zu möglichen weiteren Schritten Richtung Aufnahme angesehen.<sup>168</sup>

Als es in der Ukraine ebenfalls zu einer Farbenrevolution (Orange) Ende des Jahres 2004 kam, schienen die Perspektiven für eine weitere Annäherung greifbar. Die Entwicklungen in der Ukraine und Georgien, gepaart mit ihren Aspirationen, sich näher an die NATO anzulehnen, hatten zur Folge, dass Moskau seine zurückhaltende Haltung gegenüber der „Ausdehnung“ der Allianz änderte. Nicht nur waren diese potentiellen Kandidaten ehemalige Sowjetrepubliken (während die Annexion der baltischen Länder vom Westen nie anerkannt wurde), sondern auch die Entwicklung zu einem höheren NATO/US-Einfluss im Kaukasus löste starkes Unbehagen in Moskau aus. Die resultierende Opposition spiegelte die grundsätzliche Haltung Moskaus gegenüber dem *near abroad* als russische Einflusszone wider: Die Revolutionen, so formulierte ein Beobachter zugespitzt, waren für Russland vom Einfluss vergleichbar mit 9/11 für die USA.<sup>169</sup> Hinzu kam, dass Putin sich von einer Westintegration zunehmend verabschiedet hatte. Der US-Einsatz im Irak war ein weiterer Faktor für das gestiegene russische Unbehagen. So waren die USA nicht nur an engeren Beziehungen mit Staaten in Zentralasien interessiert, sondern hatten sich auch über die VN-Vetomächte hinweggesetzt. Zudem hatte die Transformation der NATO einen stärker militärischen Charakter erhalten.

Der unilaterale Schwenk Washingtons zeigte außerdem Auswirkungen auf die Zusammenarbeit im Bündnis und hinsichtlich US-amerikanischer Ziele in Afghanistan und im Irak. Die Unterstützung von Alliierten, so stellte sich heraus, war eben nicht nur auf politischer, euro-atlantischer Ebene notwendig. So initiierte der Senat im Juli 2003 eine Resolution, die NATO im Irak mehr einzubinden. Erst beim NATO-Gipfel in Istanbul Ende des Jahres 2004 konnten sich die Alliierten aber auf ein allgemeines Statement einigen, das die Bemühungen einzelner NATO-Staaten mit Blick auf eine Trainingsmission im Irak begrüßte.<sup>170</sup> Zudem wurde die *NATO Training Mission Iraq* auf den Weg gebracht.<sup>171</sup>

168 Vgl. ebd., S. 220/221; NATO-Ukraine Action Plan, 22. November 2002, [http://www.nato.int/cps/en/SID-AAB10714-03575DFE/natolive/official\\_texts\\_19547.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-AAB10714-03575DFE/natolive/official_texts_19547.htm).

169 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 69.

170 NATO, Statement on Iraq, 28. Juni 2004, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21025.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21025.htm).

171 NATO Webseite, NATO's Assistance to Iraq, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51978.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51978.htm).

Allerdings hatten die NATO-Staaten einige der selbst gesetzten Kapazitätsziele, wie der Bereitstellung von 18 *Provincial Reconstruction Teams* im Rahmen der *International Security Assistance Force* in Afghanistan, nicht erreicht.<sup>172</sup> Die letzten beiden Sätze der Erklärung von Istanbul konnten nicht über die Differenzen und Probleme des Bündnisses hinwegtäuschen: „We renew our commitment to consult, deliberate and act together as Allies. We are confident that NATO will remain our indispensable instrument in defending our freedom and security.“<sup>173</sup> Das Kommuniké zum Gipfel ließ die Perspektiven für eine Erweiterung weitgehend offen:

We direct that NATO Foreign Ministers keep the enlargement process, including the implementation of the Membership Action Plan, under continual review and report to us. We will review at the next Summit progress by aspirants towards membership based on that report.<sup>174</sup>

Während die Erweiterung und die neuen Kooperationsmechanismen, insbesondere gepaart mit den Entwicklungen in der Ukraine und Georgien, Präsident Bushs *freedom agenda* zugleich förderten und zu bestätigen schienen, waren die Auswirkungen der transatlantischen Meinungsverschiedenheiten in Istanbul deutlich sichtbar. Die proaktive US-Agenda stieß im Rahmen der NATO nun an ihre Grenzen. So forderte Bush eine Initiative für den Nahen Osten und Nordafrika, um dort Reformen zu initiieren. Vielen Alliierten schien diese *Broader Middle East Initiative* aber zu eindimensional, und sie hegten Skepsis gegenüber den Einflussmöglichkeiten auf geographisch und kulturell „entfernte“ Regionen. Die USA konnten sich mit ihren Plänen nicht durchsetzen. Die Allianz verschloss sich der Idee jedoch nicht vollends und startete die *Istanbul Cooperation Initiative* mit den Staaten des *Gulf Cooperation Council* (siehe auch Kapitel VII).<sup>175</sup>

Die US-amerikanische Führungsfähigkeit war durch das Irakzerwürfnis nachhaltig beschädigt. Die Fortschreibung des Erweiterungspfades hing nun zudem mehr denn je von den Bemühungen der Kandidatenländer ab. Der Impetus zur *U.S.-Adriatic Charter* kam von den A3-Staaten. Mit dem IPAP wurde bereits in Prag ein Hybrid geschaffen, das einerseits funktionsbezogen Länder an den neuen Grenzen der NATO, vor allem im Kaukasus und Zentralasien, besser unterstützen

---

172 Vgl. Paul E. Gallis, „The NATO Summit at Istanbul, 2004“, CRS Report for Congress, RS21864, 2. Juli 2004, S. 3.

173 NATO, The Istanbul Declaration. Our Security in a New Era, 28. Juni 2004, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21026.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21026.htm).

174 NATO, Istanbul Summit Communiqué, Rn. 25.

175 Vgl. Gallis, „The NATO Summit at Istanbul“, S. 5/6; NATO Webseite, Istanbul Cooperation Initiative. Reaching out to the Broader Middle East, [http://www.nato.int/cps/en/SID-87FE4196-530B3D28/natolive/topics\\_58787.htm?](http://www.nato.int/cps/en/SID-87FE4196-530B3D28/natolive/topics_58787.htm?)

konnte, andererseits auch als Zwischenschritt zu der Möglichkeit einer Einbindung in das MAP-Programm fungieren konnte. Die Annäherung der Ukraine und Georgiens im Lichte der dortigen demokratischen Umwälzungen, gepaart mit der militärischen Transformation der NATO, irritierte Russland, das sich selbst in eine antiliberale, konfrontative Richtung bewegte. Zudem herrschte in der Allianz trotz der erweiterten Sichtweise und der angestrebten Expeditionsfähigkeit Uneinigkeit über den Aktionsrahmen der NATO sowie die Herangehensweise an Konflikte und die Zusammenarbeit mit Partnern außerhalb Europas. Somit waren grundlegende Hindernisse Ende des Jahres 2004 evident. Entsprechend wurde der Entschluss getroffen, auf dem nächsten Gipfel der Allianz im Jahr 2006 keine Einladungen an Kandidatenländer auszusprechen.<sup>176</sup>

## V.6. Fazit: *Out of Interest?* oder: Die Diskrepanz zwischen Zielen und Zwecken

Im Gegensatz zur Clintonschen Außenpolitik acht Jahre zuvor kam die Regierung Bush mit relativ klaren außenpolitischen Vorstellungen an die Macht. Die NATO nahm in den Ideen für Europa einen zentralen Platz ein. Wichtigste Vision war ein freies und geeintes Europa. Als zentrales Mittel für das Erreichen dieses Ziels wurde die NATO-Erweiterung angesehen. Dabei waren die Voraussetzungen für eine Umsetzung der Erweiterung bereits vorhanden. Der MAP strukturierte and förderte die Annäherung einer Vielzahl von Kandidaten an das Bündnis, und die Kandidaten hatten sich dem Beispiel der Visegrad-Staaten folgend zusammen für das Aufnahmeziel ausgesprochen. Auch hatte aus US-Sicht die erste Erweiterungsrunde generell positive Effekte gehabt. Die neuen Mitglieder waren pro-amerikanisch und beteiligten sich nur kurz nach ihrer Aufnahme am Kosovo-Einsatz. Die von vielen Beobachtern kritisch bewertete Anpassung der Neumitglieder an NATO-Standards wurde nur mit Blick auf militärische Fähigkeiten vom Pentagon geteilt.

Die Regierung Bush vertrat zunächst eine realistischere Sichtweise der Internationalen Beziehungen. Dabei waren vor allem die Beziehungen zwischen den Großmächten als zentral identifiziert worden, und nationale Interessenwahrung war maßgebend. Internationale Institutionen, geschweige denn Interessen einer „Internationalen Gemeinschaft“ waren klar den eigenen Ideen unterzuordnen. Der Hang zum Unilateralismus war von Beginn an sichtbar, verstärkte sich aber nach den

---

176 Interview, 17.10.2012, Washington DC, 4:56–5:44.

Anschlägen vom 11. September 2001. Während zuvor moralische Gründe für die Erweiterung der NATO angeführt wurden, rückte nun die militärische Transformation der NATO in den Vordergrund. Der Kontext der Erweiterung verschob sich entsprechend. Politische Legimitation einer möglichst breiten Koalition der Willigen war nun die Rationalität hinter der Haltung der USA. Nischenkapazitäten wurden zum Maßstab für die Erfüllung militärischer Standards einer Aufnahme, sie machten aus den Willigen aber nicht auch Fähige. Charakteristisch war Pragmatik ohne langfristige institutionelle Sichtweise, wenn auch kohärent mit den konzeptionellen Vorgaben. „To complicate matters, the strategic qualities of the aspirant nations had a remarkably inverse relationship with their adherence to NATO’s political and economic standards.“<sup>177</sup>

Die NATO spielte in diesen Zusammenhängen eine entsprechend ambivalente Rolle. Zwar wurde von Beginn an der Nutzen der NATO an die Transformation der militärischen Fähigkeiten geknüpft, doch zeigten sich inhärente Widersprüchlichkeiten: 1) Vor 9/11 war die politische Vision hinter der Erweiterung der Konzentration auf eine realistischere Außenpolitik entgegengesetzt. 2) Nach 9/11 fiel die NATO zunächst aus dem Blickwinkel der USA, trotz der potentiellen – zumindest legitimierenden – Beiträge von Bündnispartnern. Sodann wurde die Vision des geeinten und freien Europas und einer stärkeren NATO durch die Verkürzung des Prozesses der Aufnahme angestrebt und damit die Verwässerung politischer, ökonomischer und militärischer Standards in Kauf genommen. 3) Mit der Umkehr des Innenfokus der Erweiterung (NATO-Standards, Reformen in den Ländern) wurde zudem auch die eigentlich stipulierte Großmachtpolitik konterkariert, da die NATO mehr und mehr zu einer „Koalition der Willigen“ ohne gefestigte *raison d’être* wurde, also als Mittel für diese Politik nicht zuzuordnen war.

Darüber hinaus hatten die „nationalen Interessen“ auch den Nutzen der NATO und die Vision des *Europe whole, free, and at peace* durch die Proklamation von altem und neuem Europa infrage gestellt. Aussagen wie „internationale Verpflichtungen nicht nur symbolisch“ zu verfolgen und für Allianzen auch ein „state of community“ anzustreben, wurden durch die praktische Politik zu rhetorischen Floskeln. Moralische und strategische Begründungsmuster *der USA* verschoben sich de facto zu letzterem, richteten sich aber gegen die Institution, die sicherheitspolitisch relevant sein konnte.

Herausforderungen, die sich noch in der ersten Erweiterungsrunde gezeigt hatten – russische Opposition, Kostenfragen, Fragen der Mission der Allianz –, spielten nun keine oder nur noch eine untergeordnete Rolle. Der Faktor Zeit er-

---

177 DeHart, *The Burden of Strategy*, S. 11.

höhte dabei die Dringlichkeit der institutionellen Anpassung. Zur Transformation der NATO gehörte aus Sicht der USA auch die anhaltende Verfolgung der Erweiterung. Diese passte sowohl in die *freedom agenda* als auch in die Sicht, dass die Mission die Koalition bestimmte, sowie in die *QDR-2001-posture-reconstitution*-Ideen. Das Konzept der Erweiterung wurde geographisch und sachlich ausgedehnt. Dabei wurden Nischenkapazitäten nahezu als Allheilmittel stipuliert und mit der NRF die *out-of-area*-Debatte durchbrochen. Ein strittiger Punkt blieb in der Allianz jedoch wie und wann *out of area* gegangen werden sollte.

Den USA schwebte vor allem eine Flexibilisierung der Strukturen vor, welche die nun auch klar sichtbare Nachfrage der USA stillen sollte. Partnerschaften wurden somit immer wichtiger und das Kriterium der Mitgliedschaft durch die eigene Politik immer blasser. Beiträge zu Mission bestimmten die Mitsprache.

Der Präsident, der in dieser Erweiterungsrunde den Anstoß für die Aufnahme weiterer Kandidaten gab, sah sich einem wohlgesinnten Kongress gegenüber, der überparteilich alle Initiativen unterstützte. Kritische Stimmen waren nur vage zu vernehmen und bezogen sich auf die Überprüfung der NATO-Entscheidungsstrukturen und ab dem Jahr 2003 auch auf die unilaterale US-Politik. Der Kongress kapselte die Frage nach der Mission der NATO von der Erweiterungsfrage weitestgehend ab, auch wenn der Zusammenhalt innerhalb des Bündnisses mehr Aufmerksamkeit als in der Regierung erhielt. Zugespitzt kann der Unterschied in der Haltung des Senats zur Regierung darin gesehen werden, dass die Regierung eine NATO-Politik verfolgte, die sich vor allem an Alliierten orientierte, während sich die Politik des Senats mehr auf die Allianz ausrichtete. Die Chronologie der Ereignisse und Transformationsinitiativen erklären das reibungslose Vorschreiten der US-Ideen und die nahezu vollkommene Umsetzung aller Initiativen, trotz des (späteren) Irakzerwürfnisses.

Die Erweiterung konnte den identifizierten politischen und militärischen Anforderungen der *freedom agenda* dienen. Immanent waren jedoch Spannungen zwischen den damit verbundenen Zielen. Die Geschwindigkeit, mit der die Reformen in den Kandidatenländern umgesetzt werden sollten, lief unter anderem der politischen Dimension entgegen. So wurden beispielsweise politische Standards gegenüber Bulgarien gesenkt, um geostrategische Vorteile nutzen zu können. Inwiefern dies zu einer politischen Legitimation – die über die reine Anzahl von Verbündeten hinausging – beitrug, ist fraglich.

Die Erweiterung wurde von den USA federführend und handfest verfolgt, allerdings ohne dass eine Opposition eine Debatte über die Rationalität und die institutionelle Festigkeit notwendig gemacht und somit Substanz für die verfolgte Politik erfordert hatte. Insbesondere die stark instrumentelle Sichtweise Institutionen

gegenüber barg erhebliches Spannungspotential für die Allianzbeziehungen. Dass Alliierte *followers* seien, die sich einer möglichen Arbeitsteilung (zum Beispiel nach dem Motto: die USA kämpfen, die EU räumt auf) unterwerfen, führte zu Gegenreaktionen Verbündeter. Auch die Vernachlässigung der proklamierten Großmacht-politik sollte mit Blick auf den Kaukasus Folgewirkung zeigen. Russland war von einer Politisierung der Allianz ausgegangen, nicht von einer expeditionsfähigen Allianz, die über die Grenzen Zentraleuropas hinaus militärisch aktiv werden würde. Nicht zuletzt gestaltete sich auch deshalb die Fortschreibung des Erweiterungsprozesses schwierig. Unter anderem kristallisierte sich hier ein Spannungsverhältnis von Zielen und Zwecken – den US-amerikanischen Maximen Führung und liberale Weltordnung – heraus. Insofern muss die abschließende Bewertung der Kohärenz erneut negativ ausfallen. Führung, institutionelle Fragen (politischer Zusammenhalt, militärische Fähigkeiten) und Umwelt wurden nicht hinreichend berücksichtigt.

Die Fortschreibung des Erweiterungsgedankens im Sinne neuer Impulse war trotzdem auf zwei Ebenen zu beobachten. 1) In die Erweiterungsgedanken der USA rückten nun auch Staaten wie die Ukraine und Georgien, die Unterstützung aus moralischen und geostrategischen Gründen in den USA fanden. 2) Die Ausdehnung des Erweiterungsgedankens durch die Umkehrung der Nachfragedimension, die sich vor allem in der Zentralität von Partnerschaften außerhalb des Geltungsbe-reichs von Artikel 10 des Washingtoner Vertrags widerspiegelte, war zu erkennen. Ersteres steht im Mittelpunkt des sechsten Kapitels. Das Kapitel untersucht, wie sich die Haltung der USA zur NATO-Erweiterung nach den transatlantischen Spannungen darstellte und wie sich US-Vorstellungen umsetzen ließen. Letzteres wird im Exkurskapitel (Kapitel VII) tiefergehend beleuchtet. Vor allem wird zu analysieren sein, inwiefern der Partnerschaftsfokus das Konzept „Mitgliedschaft in der NATO“ beeinflusst.

Die USA verfolgten die Erweiterung aus moralischen und strategischen Gründen, die nach innen (Europa/NATO) und nun auch wesentlich stärker nach außen (*global war on terrorism*) gerichtet waren. Washington hatte das Momentum zudem für eine große Erweiterung genutzt und hierdurch Debatten im Senat um die Frage des Wer verhindert. Der Blick war auf den unmittelbaren Kontext des *global war on terrorism* gerichtet und berücksichtigte nachhaltige Aspekte wie die bilaterale Anbindung weiterer Kandidaten reaktiv (*Adriatic Charter*).

Gemessen an den Kriterien strategischer Politik war somit eine (schwache) Konsistenz der Politik, jedoch keine Kohärenz strategischer Überlegungen gegeben. Aus diesem Grund ist die Erweiterungspolitik Washingtons als instrumentell, nicht als strategisch zu klassifizieren. Die Aufnahmen waren ad hoc, und Pragmatik

zeigte sich bei den Nischenfähigkeiten, die nun auch für alte Mitglieder Anwendung finden sollten. Vor allem ging es aber um den politischen Mehrwert der Neumitglieder für Einsätze außerhalb Europas. Politischer Zusammenhalt und militärische Fähigkeiten tendierten hingegen zu einer negativen Rechnung für die Nordatlantikvertragsorganisation.

Europa war nun fast geeint und frei, der Blick der NATO „nach außen gerichtet“, und Russland hatte sich vom Westen abgewendet. Ein US-Fokus auf operationelle Partnerschaften wurde sichtbar. Trotzdem blieb die Erweiterung ein fester Bestandteil der *freedom agenda*, die vor allem liberal motiviert war, institutionelle Fragen aber wenig berücksichtigte. Werden die Indikatoren der Einflussfaktoren für strategisches Verhalten zugrunde gelegt, war für die zweite Amtszeit Bushs zu erwarten, dass:

- 1) die Pfadabhängigkeiten eine weitere Verfolgung der Erweiterung durch die USA bedingen;
- 2) die Priorität aufgrund aufkommender Opposition und Herausforderungen tiefer angesiedelt wird;
- 3) Interessendivergenzen innerhalb der Allianz und gegenüber Russland als Hemmschuh wirken;
- 4) da die NATO ihren Anpassungswillen unter Beweis gestellt hat, sie an Relevanz gewinnen kann; es aber bedingt durch das transatlantische Zerwürfnis zunächst einer Wiederannäherungsphase bedarf;
- 5) aufgrund mangelnder Alternativen für Europa die NATO(-Erweiterung) weiter ein zentrales Mittel für die USA bleiben wird;
- 6) die weitere Aufnahme keine Reaktion auf eine Bedrohung darstellen wird und es gerade mit Blick auf die Schwarzmeerstaaten einer neuen Sichtweise bedarf, da „Europa“ fast geeint und frei ist; das Momentum weniger von den verbliebenen Kandidaten ausgehen wird, da sie die Standards nicht unmittelbar erfüllen können und die Frage nach Konsument versus Produzent von Sicherheit evident ist.



## VI. *Finalizing Europe*

Aus Sicht der Regierung Bush war die Transformation der Allianz in der ersten Legislaturperiode erfolgreich verlaufen. Trotz oder gerade wegen tiefer Skepsis gegenüber den Fähigkeiten der NATO-Mitgliedsstaaten wurde das Bündnis im Sinne des *global war on terrorism* einsatzfähig gemacht. Konfliktlinien zeigten sich jedoch spätestens bei der Debatte um den Irak-Einsatz, der den „unilateralen Multilateralismus“<sup>1</sup> der USA verdeutlichte. Das transatlantische Zerwürfnis minderte aber nicht die Transformationserfolge, und die moralisch-strategische Rationalität der NATO-Erweiterung verlor in den USA keineswegs an Zugkraft. Die Regierung Bush war von der eigenen Führungsfähigkeit im Bündnis weiter überzeugt und drang auch in der zweiten Amtszeit vehement auf die Aufnahme weiterer Mitglieder. Hier zeigte sich die Ambivalenz der US-Politik deutlich. Multilaterale Vorgehensweisen waren unabdingbar, um den Gefahren der sich stetig verändernden internationalen Umwelt zu begegnen, so die verstärkte Erkenntnis in den USA. Doch hatte sich wenig an der substantiellen Sichtweise geändert, dass die NATO-Mitglieder US-Vorgaben folgen würden.

Vertrauen in die eigene Überzeugungsfähigkeit und der Glaube an stetige Fortschrittsnotwendigkeit prägten auch die zweite Amtszeit Bushs.<sup>2</sup> Unter Kapitel VI.1. werden vor allem die neuen US-Strategiedokumente, die *Quadrennial Defense Review* und die *National Security Strategy 2006*, mit Blick auf Europa und die NATO-/Erweiterung untersucht. Herausforderungen für die Umsetzung eigener Ideen stellten sich zunehmend wieder innerhalb Europas. Neben den transatlantischen Meinungsverschiedenheiten, sichtbar durch das Irak-Zerwürfnis, war die Abwendung Russlands vom Westen und ein nun langsamerer Reformfortschritt in den wenigen Kandidatenländern zu beobachten. Wie sich das Momentum vor diesem Hintergrund in der Erweiterungsfrage bis zum Gipfel in Riga 2006 entwickelte, rückt in Kapitel VI.2. in das Zentrum der Analyse. Auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 wurden Albanien und Kroatien eingeladen, der Allianz beizutreten. Zum eigentlichen Gegenstand der Debatte wurde jedoch der

---

1 Vgl. Varwick/Hecht, „Internationale Organisationen“.

2 Vgl. Condoleezza Rice, „Rethinking the National Interest. American Realism for a New World“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 87, Nr. 4, Juli/August 2008, S. 2–26, insbesondere S. 23–26.

mögliche Aufnahmeprozess für die Ukraine und Georgien. Kapitel VI.3. widmet sich der Frage, welchen Einfluss diese Entwicklungen auf das Mittel Erweiterung nahmen. Wie diese Ereignisse in den USA diskutiert und bewertet wurden, wird unter Kapitel VI.4. beleuchtet. Der Kompromiss von Bukarest, dass die Ukraine und Georgien Mitglieder der NATO würden, aber keinen MAP erhalten sollten, gab widersprüchliche Signale für die Zukunft der NATO-Erweiterung. Kapitel VI.5. nimmt sich der Folgen an und beantwortet die Leitfrage, inwiefern US-Positionen angepasst wurden und wie die Erweiterungspolitik fortgeschrieben wurde. Ein Fazit schließt Kapitel VI zur zweiten Amtszeit Bushs und dritten Erweiterungsrunde der NATO nach dem Ost-West-Konflikt ab.

## VI.1. Konzept: Resolute Kontinuität

Die Regierung Bush blieb ihrer im September 2002 niedergeschriebenen außenpolitischen Stoßrichtung treu. Die Erkenntnis, dass Partner notwendig seien, zeichnete hierdurch für die zweite Amtszeit ein widersprüchliches Bild: „unilaterale Führung“ im Bündnis bei gleichzeitiger Betonung von weniger „Europa“ und mehr globaler Gemeinschaft. Allerdings war die NATO als Institution weiterhin von zentraler Bedeutung. Für die Aufgabe des eigentlich zu vermeidenden *nation-building* war sie ein probates Mittel. Dieses Kapitel untersucht, welche Vorstellungen sich in den US-Konzeptionen bezüglich des Nutzens der NATO und der Rolle Europas fanden.

Der Kampf gegen den Terrorismus hatte eine Lernkurve für die US-Außenpolitik abgebildet. Der Aufbau demokratischer staatlicher Strukturen wurde nun als Teil des nationalen Interesses angesehen.<sup>3</sup> Fast schon devot betonte Bush bei seiner Amtseinführung 2005 die Notwendigkeit kooperativen Handelns:

And all the allies of the United States can know: We honor your friendship; we rely on your counsel; and we depend on your help. Division among free nations is a primary goal of freedom's enemies. The concerted effort of free nations to promote democracy is a prelude to our enemies' defeat.<sup>4</sup>

Die Verbreitung von „Frieden, Gerechtigkeit und menschlicher Würde“ blieb somit in der zweiten Amtszeit ein wichtiger Pfeiler der nationalen Sicherheitsstrategie.<sup>5</sup>

3 Vgl. Rice, „Rethinking the National Interest“, S. 3.

4 George W. Bush, Inaugural Address, Washington, 20. Januar 2005, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=58745>.

5 Vgl. The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, März 2006 (fortan NSS 2006), Vorwort Bush: S. 2, <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>.

Daneben wurde aber die multilaterale Ebene stärker betont. „The second pillar of our strategy is confronting the challenges of our time by leading a growing community of democracies.“<sup>6</sup> Führung und die Effektivität multilateraler Mechanismen waren die Voraussetzungen für den Nutzen kollektiver Bemühungen. So betonte die neue Außenministerin Condoleezza Rice, dass Zusammenarbeit nicht nur auf gemeinsamen Werten basiere, sondern auf der *output*-Dimension gemeinsamer Anstrengungen.<sup>7</sup> Für demokratische Länder wurde dabei eine konkrete Verantwortung für die Unterstützung der *freedom agenda* abgeleitet.<sup>8</sup> Insgesamt betrachtet bildeten die nationale Sicherheitsstrategie (NSS 2006) und der *Quadrennial Defense Review Report* (QDR 2006) eine Fortschreibung der Vorgängerdokumente ab. Augenfälligste Neuerung war der Ruf nach einer Stärkung und Institutionalisierung einer Gemeinschaft von Demokratien,<sup>9</sup> der in Kapitel VII näher beleuchtet wird.

Der Partnerschaftsgedanke wirkte attraktiv, denn Partnerschaften könnten zielorientiert arbeiten, ohne institutionelle Hürden überwinden zu müssen.<sup>10</sup> So betonte auch die QDR 2006 als Zielvorgabe, sich von statischen Allianzen zu dynamischen Partnerschaften bewegen zu müssen. Denn so würden auch Partner dazu befähigt, selbst Fähigkeiten zu entwickeln, sodass US-Streitkräfte weniger Lasten schultern müssten.<sup>11</sup> „Wherever possible, the United States works with or through others: enabling allied and partner capabilities, building their capacity and developing mechanisms to share the risks and responsibilities of today’s complex challenges.“<sup>12</sup> Diese verstärkte Einsicht begründete sich insbesondere durch *operational lessons learned*. Partnerschaften verstärkten dabei die Handlungsfähigkeit der USA durch die Bereitstellung von unterschiedlichen Optionen, aus denen flexibel gewählt werden könnte.<sup>13</sup>

Dabei verlagerte sich die Aufmerksamkeit weiter von Europa hin zu anderen Regionen.<sup>14</sup> Während Europa zuvor noch als zweitwichtigste Region (von vier) in der Konzeption der Bush-Regierung erschien, war es nun in der Priorität nur noch an Stelle vier der jetzt definierten sieben Regionen zu finden.<sup>15</sup> Darüber hinaus

---

6 The White House, NSS 2006, Vorwort Bush: S. 2.

7 Vgl. bspw. Rice, „Rethinking the National Interest“, S. 6.

8 Vgl. The White House, NSS 2006, S. 7.

9 Vgl. ebd., S. 46.

10 Vgl. ebd.

11 Vgl. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 6. Februar 2006 (fortan QDR 2006), S. vii.

12 Vgl. ebd., S. 88.

13 Vgl. ebd., S. 16–18.

14 Vgl. ebd., S. 36.

15 Vgl. The White House, NSS 2006, S. 37–40; Bush, „A Period Of Consequences“ (11. Oktober 2000).

hatte sich das Verhältnis zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität/-politik in dem Sinne gewandelt, dass die ESVP nicht mehr als Konkurrenz zur NATO angesehen wurde. Der Politikwissenschaftler Patrick Keller führt die Unterstützung eines starken europäischen Pfeilers innerhalb der NATO vor allem auf Entwicklungen in den Jahren 2003/2004 zurück. Durch das „Berlin-Plus“-Abkommen blieb das Primat der NATO gegenüber der EU gewahrt, die EU führte erste eigene Operationen durch, die erste europäische Sicherheitsstrategie wies viele Übereinstimmungen mit der *NSS 2002* auf, und durch die Erweiterung der EU wurde die euro-atlantische Stimme durch die Neumitglieder in dieser Organisation gestärkt. Schließlich wirkten die Lehren aus den Missionen in Afghanistan und Irak auf den Stellenwert einer stärkeren EU, auch wenn die Ambivalenz der US-amerikanischen Politik bestehen blieb.<sup>16</sup>

Nicht nur blieb in den Bush-Jahren die Grundeinstellung der amerikanischen Regierung zur ESVP unverändert, auch das typische Wechselspiel zwischen einer Stärkung der europäischen Rolle und einer Furcht vor einer konkurrenzhaften Eigenständigkeit der EU setzte sich fort. Insgesamt überwog dabei allerdings – wie schon unter Clinton – die Überlegung, ein gestärkter europäischer Pfeiler innerhalb der NATO sei für die effiziente Durchsetzung amerikanischer Werte und Interessen in der internationalen Sicherheitspolitik zuträglich.<sup>17</sup>

Die Haltung der USA gegenüber der ESVP in der zweiten Amtszeit Bushs kann als indifferent beschrieben werden,<sup>18</sup> da sie in der *NSS 2006* noch nicht einmal Erwähnung findet. Europa war in gewisser Weise die NATO, europäische zivil-militärische Kapazitäten konnten auch der NATO zugute kommen, und die Allianz blieb der unverrückbare Anker der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen.<sup>19</sup>

Die kontinuierliche Anpassung aller Allianzen war grundlegend. Mit Blick auf die NATO war deren Erweiterung jedoch nicht mehr als zentrales Element vermerkt: Dies ließ auf die Sichtweise schließen, das die Vision des *Europe whole, free, and at peace* nahezu vollständig umgesetzt war.<sup>20</sup> Die Dringlichkeit aus dem Jahr 2002 war vollends verschwunden, und die NATO-Erweiterung wurde vor allem

16 Vgl. Patrick Keller, „Vom Skeptiker zum Förderer? Die US-amerikanische Haltung gegenüber der GASP/ESVP“, in: Volker Epping/Christiane Lemke/Alim Baluch (Hg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Anspruch oder Wirklichkeit?*, Berlin 2010, S. 207–241, S. 232–234.

17 Ebd., S. 232.

18 Solange nicht zu viel Eigenständigkeit forciert würde, wie bspw. im Jahr 2003, als die EU ein eigenständiges, militärisches Hauptquartier einrichten wollte. Vgl. Olaf Holzhauer/Michael Staack/Moritz Weiss, „Die strategische Partnerschaft zwischen EU und NATO“, in: Franco Algieri/Sibylle Lang/Michael Staack (Hg.), *Militärische Aspekte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Bremen 2008, S. 76–86, S. 81.

19 Vgl. Department of Defense, *QDR 2006*, S. 88.

20 Vgl. auch Stephen J. Hadley, AICGS At Issue Interview: Steve Hadley, 15. August 2013 (Video), 2:08–2:40, <http://www.aicgs.org/issue/aicgs-at-issue-interview-steve-hadley/>.

im Zusammenhang mit den positiven Effekten der bisherigen Erweiterung erwähnt.<sup>21</sup>

Die kontinuierliche Transformation war in den Strategiedokumenten 2006 hauptsächlich auf eine Verbesserung der militärischen Fähigkeiten ausgerichtet, auch wenn unterstrichen wurde,<sup>22</sup> dass die Tür für neue Mitglieder offen bliebe.<sup>23</sup> Da die einzelnen Kandidatenländer kaum geographische Vorteile oder militärische Beiträge in die Allianz einbringen würden, war aus dieser Sicht eine weitere Aufnahme nachrangig. Vielmehr sollten die NATO und EU-Europa ihr zivil-militärisches Instrumentarium erweitern und kompatibel zueinander gestalten.

The Department will continue to strengthen traditional allied operations, with increased emphasis on collective capabilities to plan and conduct stabilization, security, transition and reconstruction operations. In particular, the Department supports efforts to create a NATO stabilization and reconstruction capability and a European constabulary force.<sup>24</sup>

Hier wurde erneut deutlich, dass multilaterale Mechanismen vor allem für die schwierige Aufgabe des *nation-building* benötigt und gefördert wurden. Aber auch in den USA seien entsprechende zivile Fähigkeiten zu entwickeln und mit dem Element des militärischen zu einem integrativen und gegebenenfalls präventiven Ansatz zu verbinden.<sup>25</sup>

Nichtsdestotrotz betonte die nationale Sicherheitsstrategie von 2006, dass die Zunahme von Demokratien weltweit im nationalen Interesse liege,<sup>26</sup> da Demokratien effektive Partner seien.<sup>27</sup> Erweiterung in Europa blieb damit ebenso auf der politischen Agenda präsent:

Europe is home to some of our oldest and closest allies. Our cooperative relations are built on a sure foundation of shared values and interests. This foundation is expanding and deepening with the ongoing spread of effective democracies in Europe, and must expand and deepen still further if we are to reach the goal of a Europe whole, free, and at peace.<sup>28</sup>

---

21 Vgl. Rice, „Rethinking the National Interest“, S. 6/7.

22 Vgl. bspw. The White House, *NSS 2006*, S. 16.

23 Vgl. ebd., S. 38.

24 Department of Defense, *QDR 2006*, S. 88

25 Vgl. Rice, „Rethinking the National Interest“, S. 24; vgl. auch *NSS 2006*, S. 16.

26 Vgl. The White House, *NSS 2006*, S. 36.

27 Vgl. ebd., S. 38.

28 Ebd.

Dabei war die staatlich-bilaterale Dimension ein wichtiges Element.<sup>29</sup> Darüber hinaus müsse die NATO bessere Beziehungen und Kompatibilität zu anderen Institutionen herstellen.<sup>30</sup>

Die Einschätzung der bilateralen Beziehungen zu Russland erfuhr im Vergleich zur Konzeption aus dem Jahr 2002 einen deutlichen Perspektivenwechsel. So zeigte sich Washington besorgt über die Entwicklungen in Russland, wo der demokratische Reformprozess deutlich an Dynamik verlor.<sup>31</sup> Das potentielle Spannungsverhältnis vitaler US-Interessen mit denen Russlands, vor allem in den Regionen des erweiterten Nahen Ostens, Süd-, Zentral- und Ostasiens, wurde dabei zwar registriert. Allerdings wurde aktives US-Engagement mit der seit 1997 traditionellen Argumentation begründet:<sup>32</sup> „Stability and prosperity in Russia’s neighborhood will help deepen our relations with Russia; [...] stability will remain elusive as long as this region is not governed by effective democracies.“<sup>33</sup> Die an einer Mitgliedschaft interessierten Staaten Ukraine und Georgien wurden namentlich jedoch nur im Zusammenhang mit den Farbenrevolutionen erwähnt.<sup>34</sup>

Der Führungsanspruch der USA im Rahmen der *freedom agenda* blieb zentral. So betonte die *NSS 2006*, dass die USA weiterhin internationale Bemühungen für die Verbreitung von Freiheit anführen würden.<sup>35</sup> Schließlich könne ein unsicheres, zögerliches Amerika diese Position nicht einnehmen, die Augen müssten deshalb nach vorne/außen gerichtet bleiben.<sup>36</sup> Nur so konnten auch die vier Prioritäten der *QDR 2006* erreicht werden:

- Defeating terrorist networks.
- Defending the homeland in depth.
- *Shaping the choices of countries at strategic crossroads.*
- Preventing hostile states and non-state actors from acquiring or using WMD.<sup>37</sup>

Allianzen blieben somit ein wichtiges Element in der außenpolitischen Konzeption der USA, wenn auch qualifiziert. Die stetige Anpassung (und Erweiterung) von Bündnissen beziehungsweise Partnerschaften war notwendig und Voraussetzung für den Nutzen der jeweiligen Allianzbeziehung. Offensichtlich wurde eine Verschiebung zu partnerschaftlichen und potentiell stärker bilateralen Beziehungen.

29 Vgl. ebd., S. 39; Department of Defense, *QDR 2006*, S. 7.

30 Vgl. The White House, *NSS 2006*, S. 38.

31 Vgl. Department of Defense, *QDR 2006*, S. 28/29.

32 Vgl. The White House, *NSS 2006*, S. 39.

33 Ebd., S. 39.

34 Vgl. ebd., S. 2.

35 Vgl. ebd., S. 7.

36 Vgl. Rice, „Rethinking the National Interest“, S. 23.

37 Department of Defense, *QDR 2006*, S. 3 (Hervorhebung durch Autor).

Die *NSS 2006* zeigte im Vergleich zu ihrer Vorgängerin deutlich weniger Betonung auf die NATO, aber wesentlich mehr Fokus auf eine *Community of Democracies* – zu der eine erweiterte NATO beitragen konnte.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass die *freedom agenda* weiterhin als Triebfeder fungierte und die Mittel angepasst werden sollten (durch Partnerschaften, aber auch durch die Transformation der NATO, bei der die Erweiterung ein Element blieb). Multilateralismus schien aufgrund des notwendigen *nation-building* in den Vordergrund zu rücken. Allianzen erhielten insofern mehr Wertschätzung<sup>38</sup> und die Rhetorik des *mission defines the coalition* verstummte.<sup>39</sup> Zugleich wurde die NATO aber weniger prominent verortet. Die *NSS 2006* erkannte die Meinungsverschiedenheiten mit Blick auf den Irak-Einsatz an<sup>40</sup> und betonte: „[W]e must be prepared to act alone if necessary, while recognizing that there is little of lasting consequence that we can accomplish in the world without the sustained cooperation of our allies and partners“.<sup>41</sup> In der Substanz blieb die außenpolitische Konzeption dieselbe. Nicht zuletzt rühmte sich Bush mit dem Eigenvergleich zu Winston Churchill, der resolut seine Überzeugungen vertreten habe: „He was tough. He knew what he believed.“<sup>42</sup>

Neben realistischen Interessen für Allianzen blieb der moralische Imperativ für die USA in der Erweiterungsfrage präsent: „[...] no country outside the Alliance, should have a veto; [...] countries have to be considered [...] for their own merits and the interests of the Alliance; and, quite honestly, it’s hard to say no to young democracies.“<sup>43</sup> Priorität hatte jedoch weiter, und nun umso mehr, der Ausbau der Fähigkeiten der NATO. Die Abrufbarkeit von zusätzlichen Kapazitäten in NATO-Missionen förderte den Partnerschaftsansatz.<sup>44</sup> Insofern rückte die Erweiterung der Allianz konzeptionell in den Hintergrund. Welche Herausforderungen sich in der zweiten Amtszeit für die US-Erweiterungsinteressen ergaben, wird im nächsten Kapitel behandelt.

---

38 Vgl. ebd., S. 6.

39 Vgl. Paul E. Gallis et al., „Enlargement Issues at NATO’s Bucharest Summit“, CRS Report for Congress, RL34415, 12. März 2008, S. 5.

40 Vgl. The White House, *NSS 2006*, S. 36.

41 Ebd., S. 37.

42 Bush zitiert in Lynne Olson, „Why Winston Wouldn’t Stand for W“, in: *The Washington Post*, 1. Juli 2007, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/29/AR2007062902304.html>.

43 Daniel Fried in Senate, S. Hrg. 110-506, Committee on Foreign Relations, „NATO: Enlargement and Effectiveness“, 11. März 2008, Washington, S. 26.

44 Daniel Fried, Prepared Statement, in ebd., S. 8–13, S. 9.

## VI.2. Herausforderungen: *A New Era of Transatlantic Unity?*

Die Herausforderungen ergaben sich für die NATO und Europa durch die Vorgaben der neuen Strategiedokumente sowie die internationalen Entwicklungen in der ersten Amtszeit Bushs auf drei Ebenen: 1) Die Transformation der Einsatzfähigkeit der Allianz musste weiter ausgebaut (Kompatibilität und *post-conflict capacities*) und an die globale Partnerschaftsidee angepasst werden. 2) Diese Transformation war abhängig von der Führungsfähigkeit der USA innerhalb der NATO, die allerdings durch das Zerwürfnis über das Vorgehen im Irak geschwächt wurde. 3) Die NATO hatte bei einer nächsten Erweiterung mit der Wiederkehr starker russischer Opposition zu rechnen. Im Zentrum dieses Kapitels steht, wie diese Herausforderungen angegangen und inwiefern sie bis zum Gipfel in Bukarest im April 2008 – auf dem Erweiterungsentscheidungen fielen – gemeistert wurden.

Die Herausforderungstrias NATO-Transformation, Führung im Bündnis und Russland stand, wie in der Vergangenheit auch, in engem Zusammenhang mit der Erweiterung der NATO. Die Transformation bestimmte den Nutzen der NATO, ohne US-Führung war mit einer baldigen Erweiterung nicht zu rechnen und Russland konnte durchaus zum *spoiler* für die *freedom agenda* und die Offene Tür werden. Damit stellte sich auch die Frage der Glaubwürdigkeit der USA und der NATO – sowohl in der Eigenwahrnehmung als auch in der Wahrnehmung der neuen Mitglieder, der Kandidaten und Russland gegenüber. Schließlich befanden sich drei Staaten im MAP-Programm, und die Ukraine sowie Georgien hatten ihre NATO-Beziehungen vertieft. Der Erweiterungslogik folgend waren auch die Balkanstaaten (Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien) potentielle Kandidaten für eine Aufnahme in die NATO.

Die Herausforderungen zeigten sich bereits zum Ende der ersten Amtszeit Bushs deutlich. Russland hatte empfindlich auf die Farbenrevolutionen im *near abroad* reagiert. Zudem wurden die anti-liberalen Tendenzen in Russland in der *QDR 2006* ausbuchstabiert, ebenso wie die Herausforderung, europäische Partner zum Aufbau von Kapazitäten und zur Bereitstellung von Ressourcen zu bewegen.<sup>45</sup> Die Dringlichkeit dieser militärisch-zivilen Transformation wurde durch die Missionen in Afghanistan und im Irak deutlich.<sup>46</sup> Bush rief Anfang des Jahres 2005 deshalb zu einer *New Era of Transatlantic Unity*<sup>47</sup> auf. Die US-Führung im Bündnis sollte

45 Vgl. Department of Defense, *QDR 2006*, S. 88.

46 Vgl. The White House, *NSS 2006*, S. 38.

47 The German Marshall Fund of the United States, President Bush Calls for New Era of Transatlantic Unity?, Pressemitteilung, 21. Februar 2005, <http://www.gmfus.org/archives/president-bush-calls-for-new-era-of-transatlantic-unity/>.



durch neue Initiativen, eine *NATO stabilization and reconstruction capability*, wieder hergestellt werden. Die größere geographische Reichweite des Bündnisses und das US-Verhalten im Irak hatten aber nicht nur das Misstrauen Russlands befördert. Auch innerhalb der NATO waren Expeditionsmissionen als neue Aufgabe der Allianz nicht klar definiert und weiterhin Gegenstand von Diskussionen.

Die NATO-bezogenen Herausforderungen (Führung und Transformation) zeigten sich vor allem bei der Vorbereitung und während des Gipfeltreffens in Riga im November 2006. So war aus den USA zu hören, dass Riga die Möglichkeit für eine dritte Neuorientierung der NATO biete. Unter US-Führung solle die NATO ihren globalen Handlungsrahmen festschreiben. Schließlich habe die NATO „not yet crossed the Rubicon and explicitly embraced a more global mission.“<sup>48</sup> Hiermit hätte sich jedoch die große Frage der *raison d'être* des Bündnisses gestellt und insbesondere eine politische Transformation in den Vordergrund rücken lassen, die einen Konsens über die Aufgaben und geographische Reichweite erfordert hätte.

Die Frage der „gemeinsamen strategischen Vision“ der NATO hatte sich bereits im Jahr 2004 aufgedrängt,<sup>49</sup> doch die Aufnahme einer derartigen Debatte auf dem Gipfel in Riga war durchaus umstritten. Der Politikwissenschaftler Karl-Heinz Kamp beschrieb die Bedenken im Februar 2006. Transformation war ein Dauerthema geworden, das für die NATO, aber auch für die Stabilisierung und Demokratisierung in den MOES galt. Neben der Abnutzung des Begriffs war die Betonung der Transformation nicht wie im Jahr 1997 primär politisch und transatlantisch, sondern fähigkeitszentriert und global:

‘Transformation’ zum Kern des Treffens in Riga zu machen, hieße, das Bündnis insgesamt zum Gipfelthema zu erklären. Zum anderen trägt der Transformationsbegriff gerade außerhalb der NATO einen negativen Beiklang, wird doch eine weltweit einsetzbare NATO häufig als potentiell aggressiv empfunden.<sup>50</sup>

Die bereits im Jahr 2004 in Auftrag gegebene *Comprehensive Political Guidance* hatte zum Ziel, die politische Selbstverortung des Bündnisses voranzutreiben.<sup>51</sup> Einen Konsens förderte dieser Prozess nicht zutage. In Riga wurde das bereits Mitte des Jahres 2005 präsentierte Papier nur noch von den Staats- und Regierungschefs der NATO abgenickt. Die *Guidance* ging über Bestandsaufnahmen nicht hinaus

48 Richard Holbrooke/Ronald D. Asmus, „Next Step for NATO“, in: *The Washington Post*, 14. März 2006, [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/13/AR2006031301487\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/13/AR2006031301487_pf.html).

49 Vgl. Moore, *NATO's New Mission*, S. 113.

50 Karl-Heinz Kamp, „NATO-Gipfel 2006. Das Bündnis auf Themensuche“, Arbeitspapier Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 156, Sankt Augustin/Berlin, Februar 2006, S. 4.

51 Vgl. NATO, Istanbul Summit Communiqué, Rn. 21.

und beschrieb wie viele Dokumente zuvor die Notwendigkeit fähigkeitszentrierter Verteidigung. Auch wurde erneut die bessere Komplementarität zu verschiedenen internationalen Organisationen, vor allem der EU, aufgegriffen:

Peace, security and development are more interconnected than ever. This places a premium on close cooperation and coordination among international organisations playing their respective, interconnected roles in crisis prevention and management.<sup>52</sup>

Vor diesem Hintergrund drängte sich die Themenfrage für den Gipfel in Riga weiter auf. Aus den USA wurden vor allem zwei Bereiche angestoßen. So sollte in Einklang mit den strategischen US-Vorgaben eine *NATO Reconstruction Force* diskutiert und das Konzept der operationellen Partnerschaften ausgebaut werden. Das Thema der Stabilisierung und des Wiederaufbaus schaffte es im Gegensatz zu der konkreten US-Initiative bis nach Riga. Während die Erkenntnis einer solchen Dimension offensichtlich schien, stellten sich die Fragen, ob die NATO mit einer neuen zivil-militärischen Komponente nicht in Konkurrenz zur ESVP und damit der angestrebten Komplementarität treten würde und wie weitere Streitkräfte für die NATO, neben der *NATO Response Force*, bereitgestellt werden könnten.<sup>53</sup> Das Resultat von Riga war die Anerkennung der notwendigen Entwicklung solcher Fähigkeiten als primär nationalstaatliche Angelegenheit. Damit war ein Widerspruch zu der nur wenige Monate zuvor verabschiedeten *Guidance* erkennbar:

The adaptation of our forces must continue. We have endorsed a set of initiatives to increase the capacity of our forces to address contemporary threats and challenges. These include: [...] ensuring the ability to bring military support to stabilisation operations and reconstruction efforts in all phases of a crisis [...].<sup>54</sup>

Auch die zweite US-Idee, eine institutionelle *global partnership*, war schon im Vorfeld mit wenig Umsetzungschancen behaftet, nicht zuletzt deshalb, weil die Regierung weiterhin ein Führungsdefizit aufgrund des transatlantischen Zerwürfnisses mit sich trug.<sup>55</sup> Die US-Zielsetzung war offensichtlich: Es sollte der globale Handlungsrahmen der NATO festgeschrieben und flexible Strukturen für Operationen in instabilen Regionen der Welt geschaffen werden. Insbesondere Frankreich stellte sich aber gegen diese Idee. Infolgedessen wurde auch hier ein Mittelweg gewählt.<sup>56</sup> So wurden globale Partnerschaften nicht institutionalisiert, in der Abschlusserklä-

52 NATO, Comprehensive Political Guidance, 29. November 2006, [http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official\\_texts\\_56425.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en).

53 Vgl. Moore, *NATO's New Mission*, S. 108.

54 NATO, Riga Summit Declaration, 29. November 2006, Rn. 24, [http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official\\_texts\\_37920.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official_texts_37920.htm?selectedLocale=en).

55 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 40:57–43:14.

56 Vgl. Moore, *NATO's New Mission*, S. 144/145.

zung von Riga fand sich aber erstmalig an mehreren Stellen die Formulierung, dass die Beziehungen zu „Kontaktstaaten“ neben den bestehenden „multilateralen“ Partnerschaftsprogrammen auszubauen seien. Randnummer 11 führte aus:

NATO's policy of partnerships, dialogue, and cooperation is *essential to the Alliance's purpose and its tasks*. It has fostered strong relationships with countries of the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), the Mediterranean Dialogue (MD), and the Istanbul Cooperation Initiative (ICI), *as well as with Contact Countries*.<sup>57</sup>

Neben den Themen der Fähigkeiten/Missionen und den Partnerschaften war aus US-Sicht weiterhin die Aufnahme von Kandidaten ein präzentes Thema. Doch auch hier konnten die USA keine neuen Akzente setzen. Zwar wurden durch US-Engagement für die Ukraine und Georgien im April 2005 beziehungsweise September 2006 *Intensified Dialogues* initiiert und somit weitere Schritte Richtung MAP gegangen;<sup>58</sup> insofern war die Erwartungshaltung eines MAP für die Ukraine für den Riga-Gipfel durchaus gegeben. Doch führten inner-ukrainische Entwicklungen zu einer Distanzierung vieler Alliiertes von dieser Idee, und auch in der Ukraine selbst wurde eine NATO-Mitgliedschaft nicht mehr einheitlich angestrebt.<sup>59</sup>

Die Regierung Bush wollte trotzdem – auch um zumindest ein handfestes Ergebnis in Riga zu erreichen – die Erweiterungsagenda vorantreiben. Schließlich hatten die USA Anfang des Jahres 2006 für den Gipfel sogar die Aufnahme beider Schwarzmeerstaaten in das MAP-Programm als Agendapunkt für den Novembergipfel in Erwägung gezogen,<sup>60</sup> wobei mit dem ID für Georgien im September desselben Jahres diese Frage zum Teil von der Agenda genommen wurde. Neben inner-ukrainischer und allianzinterner Uneinigkeit verhinderte undiplomatisches Vorgehen Washingtons weitergehenden Fortschritt im Sinne Washingtons. So wurde berichtet, dass Außenministerin Rice während ihrer Anreise zum Gipfel die Alliierten mit konkreten Vorschlägen für die Formulierungen in der Abschlusserklärung überrascht habe: Georgien und Ukraine sollten MAPs erhalten. Die Vernachlässigung allianzinterner Abstimmungsprozesse ließ diese Initiative scheitern.<sup>61</sup> Ent-

---

57 NATO, Riga Summit Declaration, Rn. 11 (Hervorhebung durch Autor); siehe auch Rn. 12, 13, 16. Zu den Partnerschaften, die sich im Charakter wesentlich von denen der Mitgliedschafts-Partnerschaften unterscheiden, siehe Kapitel VII.

58 Vgl. NATO Webseite, Interview with Martin Erdmann, 27. Juli 2005, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_21873.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_21873.htm?selectedLocale=en); NATO Webseite, „NATO Offers Intensified Dialogue to Georgia“, 21. September 2006, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_22173.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_22173.htm?selectedLocale=en).

59 Interview, 05.09.2012, Washington DC, 14:40–15:40.

60 Vgl. Paul Gallis, „The NATO Summit at Riga, 2006“, CRS Report for Congress, RS22529, 1. März 2007, S. 6.

61 Vgl. Interview, 18.09.2012 (a), 1:38:38–1:39:22.

sprechend wies die Riga-Erklärung diesbezüglich keinerlei Fortschritte auf. Es hieß lediglich:

All European democratic countries may be considered for MAP or admission, subject to decisions by the NAC at each stage, based on the performance of these countries towards meeting the objectives of the North Atlantic Treaty. We direct that NATO Foreign Ministers keep that process under continual review and report to us.<sup>62</sup>

Des Weiteren wurden die drei MAP-Staaten – Albanien, Kroatien und Mazedonien – in der Abschlusserklärung einzeln erwähnt und zu weiteren Reformen ermutigt.<sup>63</sup> Zudem wurde die Rolle der anderen Balkanstaaten (Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien) für regionale Stabilität beschrieben, und ihnen wurde die Unterstützung der NATO bei ihrer euro-atlantischen Integration zugesichert.<sup>64</sup> Ein Schritt in diese Richtung war die Aufnahme der Staaten in die PfP.<sup>65</sup> Zudem wurden die IDs mit der Ukraine und Georgien genannt, welche keinerlei Entscheidung über eine zukünftige Mitgliedschaft implizierten.<sup>66</sup>

Die allgemeine Formulierung der Erklärung begründete sich auch durch Entwicklungen in der EU und Russland. So hatte der nun parallele Erweiterungsprozess in der EU mit der Aufnahme von zehn Mitgliedsstaaten im Jahr 2004 sowie der anstehenden Erweiterung um Bulgarien und Rumänien zum Januar 2007 eine gewisse grundsätzliche „Erweiterungsmüdigkeit“ bedingt.<sup>67</sup> Außerdem führten antiliberalen Entwicklungen in Russland gepaart mit einer Politik der Einflusswahrung im *near abroad* zu einer vorsichtigeren Haltung. Nicht ohne Grund hatte die Gipfel-Erklärung von Riga unterstrichen, dass alle Staaten in der Kaukasusregion um konstruktive Zusammenarbeit für die dortige Stabilität und Sicherheit bemüht sein sollten.<sup>68</sup> Insbesondere die Europäer waren für russische Sensibilitäten empfänglich. Nach dem NRR waren noch engere NATO-Russland-Beziehungen schwer zu institutionalisieren. Schließlich waren auch die IDs mit der Ukraine und Georgien

62 NATO, Riga Summit Declaration, Rn. 29.

63 Vgl. ebd., Rn. 30–33.

64 Vgl. ebd., Rn. 34/35.

65 Vgl. ebd., Rn. 36. Siehe auch Gallis, „The NATO Summit at Riga“, S. 4/5: „There was a surprise development in the Partnership for Peace program at Riga. The Bush Administration had long opposed Serbia’s entry into PfP, until Belgrade sends accused war criminals from the Kosovo conflict to The Hague for trial. However, President Bush reportedly answered an appeal from Serbian leadership to admit Serbia to PfP as a way to mitigate any potential popular response should Kosovo soon gain independence. The EU retains its prohibition against Serbian associate status.“ Offizieller Beitritt zur PfP war der 14. Dezember 2006. Vgl. NATO Webseite, Signatures of the Partnership for Peace Framework Document.

66 Vgl. NATO, Riga Summit Declaration, Rn. 37.

67 Vgl. Archick, „European Union Enlargement“, S. 11.

68 Vgl. NATO, Riga Summit Declaration, Rn. 39, siehe auch Rn. 43.

von nicht mehr als einem Bekenntnis zur weiteren Etablierung der NATO-Russland-Zusammenarbeit begleitet worden.

We are prepared to strengthen and deepen cooperation within the NRC by making its existing structures more effective, and to continue working together as equal partners in areas of common concern and interest where our cooperation can provide added value, as envisaged by the Rome Declaration.<sup>69</sup>

Der *two-track* war offensichtlich an sein Ende gelangt. Diese Entwicklung wog umso schwerer, da, wie F. Stephen Larrabee von der RAND Corporation bereits im Jahr 2003 vorhersagte, Georgien zum Testfall der US-russischen Beziehungen werden könne.<sup>70</sup> Auch gegenüber der Ukraine hatte Russland die Abhängigkeit von russischer Gasversorgung deutlich gemacht. Dieser Trend zur Einflusswahrung setzte sich in den nächsten Jahren fort.<sup>71</sup>

While for a time tensions and conflicts were mixed in with cooperation [...] over the past few years the dynamics have been net negative. Kosovo independence. Missile shield deployments to Poland. Abkhazia, South Ossetia, Georgia. And others. Getting on a more balanced course will take both collaborative Alliance initiatives and national but coordinated ones from Washington, Berlin, London, Paris and other Western capitals – and, of course, from Moscow.<sup>72</sup>

US-Führung im Bündnis, insbesondere in der Erweiterungsfrage, gestaltete sich vor diesen Hintergründen schwierig, litt weiter an den unilateralen Tendenzen der (auch jüngeren) Vergangenheit und konnte russische Opposition nicht entkräften. Europa blickte zudem primär auf die Festigung der eigenen Institutionen. Die Reformen in den Beitrittsländern ließen nach und die „US-Favoriten“ Ukraine und Georgien waren aus russischer Sicht ein geo-emotionales *no-go*. Im Jahr 2006 konnten US-Diplomaten deshalb nur über zukünftige Erweiterungsschritte spekulieren. Lediglich Kroatien wurde für eine Einladung im Jahr 2008/2009 in US-Zirkeln gehandelt, nicht zuletzt, da dieses Land seit Herbst 2005 eine klare EU-Perspektive hatte.<sup>73</sup>

Da bereits Ende des Jahres 2004 beschlossen wurde, keine Einladungen in Riga auszusprechen,<sup>74</sup> unterstrich vor allem das Thema der Annäherung der Schwarzmeerstaaten die diesmalige Persistenz diverser Herausforderungen. Zudem zeigte

---

69 Ebd., Rn. 40.

70 Vgl. Larrabee, *NATO's Eastern Agenda*, S. 140.

71 Vgl. Bruce W. Jentleson, „The Atlantic Alliance in a Post-American World“, in: *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 7, Nr. 1, März 2009, S. 61–72, S. 64. Siehe hierzu auch Kapitel VI.3./5.

72 Ebd.

73 Vgl. Archick, „European Union Enlargement“, S. 6.

74 Interview, 17.10.2012, Washington DC, 4:56–5:44.

sich der US-Fokus auf Regionen an der (neuen) Peripherie Europas und auf Partnerschaften. So sei es vor allem dem Druck der *Adriatic Three* (A3; Albanien, Kroatien, Mazedonien) in Washington zu verdanken gewesen, dass die Abschlusserklärung von Riga doch noch ein klares Bekenntnis für eine Erweiterung beinhaltete:<sup>75</sup> „At our next summit in 2008, the Alliance intends to extend further invitations to those countries who meet NATO’s performance based standards and are able to contribute to Euro-Atlantic security and stability.“<sup>76</sup> Die seit dem Jahr 1997 etablierte Linearität der NATO-Gipfeltreffen von Einladung (1997, 2002) und Aufnahme (1999, 2004) wurde hiermit erstmals unterbrochen.

Der Haltung der USA kann attestiert werden, dass keine Priorisierung für Europa beziehungsweise die NATO erkennbar war und an den Herausforderungen nur sporadisch gearbeitet wurde. Dies wirkte sich wiederum auf selbige aus, insbesondere die Führungsfähigkeit. Spannungsverhältnisse luden sich auf und zeigten sich zunehmend gegenüber Russland sowie zwischen eigener globaler Agenda und gemeinsamer NATO-Vision. Dabei stellte sich die Frage der Gewichtung von liberalen Werten und realistischen Interessen (der Triebfeder globaler Partnerschaften, siehe Kapitel VII) sowie der Anpassung der NATO und ihrem Nutzen. Darüber hinaus waren keine Versuche erkennbar, die EU- und NATO-Beitrittsprozesse enger zu verzahnen. Der anhaltende Glaube an die *freedom agenda* und die Konzentration auf die Kriege in Afghanistan und im Irak erschwerten die Überwindung der Herausforderungen für die Erweiterungsfrage. Zudem war aus US-Sicht ebenso die NATO gefordert, sich mit mehr glaubwürdigem Engagement in den Transformationsprozess einzubringen.<sup>77</sup>

All diese Faktoren schwächten das Momentum für neue Erweiterungsschritte ab. Dennoch wurden auf dem letzten NATO-Gipfel der Regierung Bush in Bukarest Anfang April 2008 zwei Länder in die Allianz eingeladen und die Perspektive für die Ukraine und Georgien auf kuriose Weise festgeschrieben. Dies ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

75 Vgl. Gabriele Cascone, „NATO Enlargement and the Western Balkans“, in: Gülnur Aybet/Rebecca R. Moore (Hg.), *NATO in Search of a Vision*, Washington 2010, S. 175–199, S. 183.

76 NATO, Riga Summit Declaration, Rn. 30.

77 Vgl. Ellen Hallams, „The Transatlantic Alliance Renewed. The United States and NATO since 9/11“, in: *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 7, Nr. 1, März 2009, S. 38–60, S. 54.

### VI.3. Mittel: Der Kompromiss von Bukarest

In one of the most interesting and complicated discussions of the [Bucharest] Summit, leaders also declared unequivocally that Ukraine and Georgia will become members of NATO. [...] In saying this, NATO made a momentous strategic decision that avoids drawing a line in Europe.<sup>78</sup>

Die Entscheidungen von Riga im Jahr 2006 förderten Erwartungen, dass auf dem Abschiedsgipfel Präsident Bushs in Bukarest neue Einladungen ausgehändigt würden. Das Momentum hatte sich zwar merklich abgeschwächt, aber die institutionalisierten Prozesse ermöglichten allen Ländern mit Mitgliedschafts-Partnerschaftsprogrammen weiter an dem Ziel der Aufnahme zu arbeiten.<sup>79</sup> Allerdings hatte die Regierung Bush eine konsequente politische Vorbereitung für den Gipfel in Bukarest verpasst. Insbesondere das vorrangige Ziel, Georgien und die Ukraine in das MAP-Programm aufzunehmen, wurde zu spät identifiziert und sodann diplomatisch wenig geschickt umzusetzen versucht. Zwar zeigte sich hier weniger Unilateralismus als in Riga, doch dominierte der Glaube an eine schnelle Umsetzungsmöglichkeit.

In Bukarest zeigten sich erstmals offen grundlegende Meinungsverschiedenheiten der Alliierten über das weitere Vorgehen und die Anwendung der Mittel. So attestierte ein langjähriger Begleiter der US-amerikanischen NATO-Erweiterungspolitik den entsprechenden Debatten in Bukarest: „It was really a debate about the future of NATO enlargement and the Alliance more generally as well as about relations with Russia.“<sup>80</sup> Diese Aussage unterstrich erneut die Persistenz der im Kapitel zuvor genannten Herausforderungen. Dieses Kapitel zeichnet die Entwicklung während der Gipfel-Vorbereitungen und die Debatte in Bukarest Anfang April 2008 nach. Es wird deutlich, dass die Aufnahme von Albanien und Kroatien vor dem Hintergrund der Debatte um die Aufnahmeperspektive für die Ukraine und Georgien (*Black Sea Two*, B2) nahezu beiläufig beschlossen wurde. Damit generierten sich weitere Fragen über das Mittel und zur Zukunft der NATO-Erweiterung.

Die Aufnahme Albaniens und Kroatiens (*Adriatic Two*, A2) in die Allianz war unkontrovers und Folge der kontinuierlichen Zusammenarbeit im Rahmen des MAP-Programms. Zunächst schien sich die Frage zu stellen, ob nur ein Land –

---

78 Daniel Fried, „The Bucharest Summit and the Way Forward for NATO“, 23. April 2008, Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Europe, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/103935.htm>.

79 Interview, 17.10.2012, Washington DC, 5:25–5:40.

80 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 117.

Kroatien – oder alle Mitglieder der *Adriatic Three* aufgenommen werden sollten.<sup>81</sup> Schnell setzte sich die Sichtweise durch, dass die größere Runde effektiver zur Stabilität auf dem Balkan beitragen könnte,<sup>82</sup> insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Kosovo Mitte Februar 2008 gegen Opposition aus Serbien und Russland seine Unabhängigkeit erklärte.<sup>83</sup> Öffentlich wurden Anfang März 2008 allerdings nur zwei Kandidaten gute Chancen auf eine Einladung in Bukarest eingeräumt. Das Vorhaben, sich auf dem Außenministertreffen am 6. März 2008 auf alle MAP-Staaten offiziell festzulegen, wurde durch die Debatte um Mazedonien verhindert.<sup>84</sup> Auch bedingt durch die späte Führung der USA in der Erweiterungsfrage hatte sich Griechenland zu diesem Zeitpunkt „eingegraben“ und blockierte eine Aufnahme Mazedoniens.<sup>85</sup> Als Voraussetzung für die Aufnahme des dritten MAP-Staates forderte Griechenland die Lösung des Namenstreits. Kein Land, auch nicht die USA, übten jedoch genug Druck aus; noch wich Mazedonien zurück.<sup>86</sup>

Während keines der MAP-Länder entscheidende militärische Kapazitäten in die Allianz einbringen würde, zählte aus US-Sicht der Wille, zu internationalen Einsätzen beizutragen, und die Aussicht, durch die Aufnahme Stabilität auf dem Balkan zu fördern und damit Sicherheit überregional zu stärken.<sup>87</sup> Insgesamt kam dieser Runde sehr wenig Aufmerksamkeit zu. Sie machte nur Sinn, wenn diese „Fragmente“ als Teile der übergeordneten Vision eines freien und geeinten Europas angesehen wurden,<sup>88</sup> deren größte Herausforderung sich weiter auf dem Balkan befand. Diese Rationalität wurde in der Erklärung von Bukarest ausbuchstabiert.

Today, we have decided to invite Albania and Croatia to begin accession talks to join our Alliance. We congratulate these countries on this historic achievement, earned through years of hard work and a demonstrated commitment to our common security and NATO's shared values. The accession of these new members will strengthen security

81 Vgl. Cascone, „NATO Enlargement and the Western Balkans“, S. 186.

82 Vgl. bereits NATO, Riga Summit Declaration, Rn. 30.

83 Selbst die NATO und die EU sprachen nicht mit einer Stimme. Bis in den September 2012 hatten Griechenland, Rumänien, die Slowakei und Spanien (sowie im Falle der EU Zypern) den Kosovo nicht anerkannt. Vgl. Deutsche Welle Online, „Kosovo question still divides EU“, 8. September 2012, <http://www.dw.de/kosovo-question-still-divides-eu/a-16226802>.

84 Vgl. Gallis et al., „Enlargement Issues“, S. 3, 12, 15, 18.

85 Interview, 17.10.2012, Washington DC, 5:41–5:56. Die USA wurden von der griechischen Haltung überrascht, so ein Beobachter. Interview, 18.09.2012 (a), Washington DC, 1:23:38–1:23:44.

86 Vgl. Rice, *No Higher Honor*, S. 696. Eine spätere Entscheidung des Internationalen Strafgerichtshofs verurteilte die Blockadehaltung Griechenlands in der Erweiterungsfrage als Verletzung vorangegangener Abkommen zwischen beiden Ländern. Griechenland stellt sich gegen die Anerkennung des Namens Mazedonien, da hierdurch ein Anspruch auf eine Region im Norden Griechenlands impliziert würde. Vgl. Anja Czymmeck, „Internationaler Gerichtshof stärkt Position Mazedoniens“, Länderbericht (Konrad-Adenauer-Stiftung), 6. Dezember 2011, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_29647-1522-1-30.pdf?111206172604](http://www.kas.de/wf/doc/kas_29647-1522-1-30.pdf?111206172604).

87 Vgl. Fried, Prepared Statement, in Senate, S. Hrg. 110-506, „NATO: Enlargement and Effectiveness“, S. 13.

88 Interview, 18.09.2012 (a), Washington DC, 1:24:14–1:24:35.



for all in the Euro-Atlantic area, and bring us closer to our goal of a Europe that is whole, free, and at peace.<sup>89</sup>

Zeitpläne für weitere Reformen und damit verbundener Fortschritt wurden von beiden Kandidaten gefordert, die Unterzeichnung der Aufnahmeprotokolle aber bereits für Juli 2008 angestrebt.<sup>90</sup> Wie auch schon zuvor wurde die Annahme zugrunde gelegt, dass Reformen fortgeführt würden.<sup>91</sup> Die Erklärung von Bukarest beinhaltete zudem die Zusage, dass Mazedonien aufgenommen würde, sobald der Namensstreit gelöst sei.<sup>92</sup>

Russische Opposition war bis zum Bukarest-Gipfel weiter angewachsen. Die russische Reaktion auf die Aufnahme der drei Staaten des westlichen Balkans unterschied sich dabei in Ton und Substanz merklich von der Position zu einer möglichen Annäherung der B2 an das Bündnis. Der *two-track* war an sein Ende gelangt und Russland auf dem Weg zu einem autokratischen Staat. Im Gegensatz zur Einschätzung einiger europäischer Staaten festigte diese Entwicklung für Bush aber die Absicht, die NATO-Beziehungen zur Ukraine und Georgien weiter auszubauen:

I thought the threat from Russia strengthened the case for extending MAPs to Georgia and Ukraine. Russia would be less likely to engage in aggression if these countries were on a path into NATO. As for the governance issues, a step toward membership would encourage them to clean up corruption.<sup>93</sup>

Demokratische Entwicklungen in den Nachbarländern könnten Reformen in Russland positiv beeinflussen, so die Annahme.<sup>94</sup> Die Zielsetzung wurde aber erst sehr spät im Bündnis artikuliert und nicht von allen Mitgliedern geteilt.<sup>95</sup>

Bis zum Jahresende 2007 hatte sich bei der Vorbereitung des Bukarest-Gipfels nur wenig getan. Die nahezu „lahme Ente“ Bush würde sich dort nur von den NATO-Partnern verabschieden, so die Sicht im Außen- und Verteidigungsministerium. Rice und Verteidigungsminister Robert Gates hatten auch aufgrund der skeptischen Sichtweise einiger europäischer Nationen und der instabilen innenpolitischen Lage in beiden Ländern die Frage des MAP für die Ukraine und Georgien bei der Agendaplanung ausgespart. Auch NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop

89 NATO, Bucharest Summit Declaration, 3. April 2008, Rn. 2, [http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official\\_texts\\_8443.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official_texts_8443.htm?selectedLocale=en).

90 Vgl. ebd., Rn. 22.

91 Vgl. Fried in Senate, S. Hrg. 110-506, „NATO: Enlargement and Effectiveness“, S. 7.

92 Vgl. NATO, Bucharest Summit Declaration, Rn. 20.

93 Bush, *Decision Points*, S. 431.

94 Interview, 24.09.2012, Washington DC, 16:30–16:51.

95 Vgl. F. Stephen Larrabee, „Ukraine and Transatlantic Integration“, in: Taras Kuzio/Daniel Hamilton (Hg.), *Open Ukraine. Changing Course towards a European Future*, Washington 2011, S. 133–146, S. 137.

Scheffer stimmte ihnen noch im Februar 2008 zu, dass eine solche Initiative zu weit ginge.<sup>96</sup> Doch war diese Sichtweise weder mit Bush abgestimmt, noch baute sie auf strategischen Kalkulationen. Der Prozess der tiefgehenden Diskussion und Evaluation von MAPs für die Ukraine und Georgien – sogenannte *deep dives* – wurde im Weißen Haus erst Ende des Jahres 2007 angestoßen, als Bush selbst die Entscheidung für diesen Weg artikulierte. Der Fakt, dass bis zum Bukarest-Gipfel nur noch etwa drei Monate verblieben,<sup>97</sup> sollte eine erfolgreiche Umsetzung nicht verhindern. Bush war überzeugt, dass er die Skeptiker persönlich überzeugen konnte, wenn Deutschland auf seiner Seite stand.<sup>98</sup> Insofern wurden vor allem die bilateralen Beziehungen zu Deutschland ausschlaggebend.

Die Fokussierung auf Deutschland führte dazu, dass keine diplomatische Kampagne für das Bündnis insgesamt angestoßen wurde. So wurden die anderen 24 Alliierten während dieses Prozesses kaum über die Position beziehungsweise das angedachte Vorgehen der USA informiert. In einer Reihe vom Weißen Haus initiierten Telefonkonferenzen zeigte sich jedoch, dass Deutschland nicht von einem MAP für die beiden Länder überzeugt werden konnte. Ebenso wurde ersichtlich, dass Bush die B2 als eine Einheit ansah, was deutsches Entgegenkommen für die Ukraine nichtig machte. Dabei schienen die deutschen als auch amerikanischen Einschätzungen zu den innenpolitischen Lagen in den B2 deckungsgleich zu sein. Deutschland befürchtete allerdings einen gewissen Automatismus zur Mitgliedschaft bei der Bereitstellung von MAPs, während die USA betonten, dass hierdurch noch keine Entscheidung über eine Aufnahme fallen würde.<sup>99</sup> So sagte Bush beispielsweise: „[The MAP] allows us to keep the Georgians close – hugging them –, but also keeping a damn close eye on them.“<sup>100</sup> Das Mittel hierfür sollte aus deutscher Sicht aber nicht der MAP sein. Es wurde daraufhin vereinbart, dass sich sowohl die USA als auch Deutschland mit öffentlichen Äußerungen bis zum Bukarest-Gipfel zurückhalten sollten. Schließlich konnte keine einvernehmliche Entscheidung getroffen werden.<sup>101</sup>

Verkompliziert wurde diese Situation durch das öffentliche Auftreten der Ukraine und die unabgestimmte Diplomatie der Alliierten bis zum Treffen in Bukarest.

96 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 124. Schließlich hatte der Ausruf des Notstands in Georgien im November 2007 scharfe Kritik des US-Außenministeriums ausgelöst. Vgl. C. J. Chivers, „Georgia Parliament Approves President’s Crackdown“, in: *The New York Times*, 10. November 2007, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9903EEDE173DF933A25752C1A9619C8B63>.

97 Interview, 11.10.2012, Washington DC, 23:50–24:57.

98 Interview, 24.09.2012, Washington DC, 22:00–22:22.

99 Interview, 24.09.2012, Washington DC, 23:07–25:14; Interview, 17.10.2012, Washington DC, 7:01–7:23.

100 Interview, 12.10.2012, Washington DC, 21:40–21:50.

101 Interview, 24.09.2012, Washington DC, 23:22–25:19.

Die Ukraine hatte im Januar 2008 zusammen mit US-Senator Lugar öffentlich proklamiert, dass ein MAP in Bukarest angestrebt würde, ohne dabei den Stand der Diskussion im Bündnis auszuloten.<sup>102</sup> Die deutsche Kanzlerin Angela Merkel und der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier ließen daraufhin in öffentlichen Auftritten verlauten, dass sie eine konträre Sichtweise vertraten. Die Bush-Regierung, immer noch bemüht, Merkel zu überzeugen, sah dies als Affront – als diplomatisches *process foul* – bezüglich der Abmachung des Stillschweigens bis zum Gipfel an. Aus diesem Grund fühlte sich auch Bush veranlasst, nicht ohne eigene Stellungnahme in den Gipfel zu gehen.<sup>103</sup> Drei Wochen vor dem Gipfel, nach einem Besuch des georgischen Präsidenten in Washington, machte er seine Haltung erstmals öffentlich deutlich.<sup>104</sup> Darüber hinaus bekräftigte er seine Position bei demonstrativen Besuchen in der Ukraine und in Georgien kurz vor dem Gipfel.<sup>105</sup> Ein Vorschlag aus dem Nationalen Sicherheitsrat, für eine Kompromisslösung in Bukarest zumindest die Redepunkte zu ändern – statt „MAP“ eine andere Formulierung zu nutzen –, wurde von Bush mit dem Anpassungsvorschlag „MAP, God damn it“ beantwortet.<sup>106</sup> Schließlich hatte er sich öffentlich zu dieser Haltung bekannt.

Bedingt durch die Mängel in der Vorbereitung des Gipfels und die nun offene Dissonanz zwischen den USA und Deutschland teilte sich auch das Bündnis: Die USA konnten für ihre Unterstützung der B2 Großbritannien, Kanada und viele MOES hinter sich versammeln. Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien, die BENELUX-Staaten und die Türkei waren dagegen oder zumindest skeptisch.<sup>107</sup> Bereits während eines Dinners am Vorabend des Gipfels brachen unter den Außenministern die Meinungsverschiedenheiten offen aus. Die Diskussion zeigte den Einfluss der neuen Mitglieder, die sich emotional für die Aufnahme der Ukraine und Georgiens in das MAP-Programm aussprachen.<sup>108</sup>

Die Suche nach einer gemeinsamen Position am nächsten Tag war erneut von kontroversen Diskussionen geprägt. Ein Kompromiss, von Deutschland, den USA, Frankreich, Großbritannien, Rumänien und Polen erarbeitet, wurde in der Generalversammlung schnell abgewiesen. Merkel versuchte daraufhin umgehend, eine

---

102 Vgl. Vladimir Socor, „Ukraine’s Top Three Leaders Request NATO Membership Action Plan“, in: *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 5, Nr. 10, 18. Januar 2008, [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=33304](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=33304); Interview, 05.09.2012, Washington DC, 15:40–16:10.

103 Interview, 24.09.2012, Washington DC, 25:15–27:10.

104 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 126/127.

105 Vgl. ebd., S. 129/130.

106 Interview, 18.09.2012 (a), Washington DC, 00:43:43–00:44:12.

107 Vgl. Interview, 17.10.2012, Washington DC, 6:00–6:24; Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 117/118, 131.

108 Vgl. Rice, *No Higher Honor*, S. 673/674.

neue Kompromissformel zusammen mit einigen MOES zu erarbeiten.<sup>109</sup> Diese neue Kompromissformel fand den Weg in die Abschlusserklärung. Sollte beim Kompromiss der Sechsergruppe das MAP-Angebot an die B2 im Dezember lediglich erneut evaluiert werden, hieß es nun zusätzlich, dass die Ukraine und Georgien Mitglieder werden würden.

NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that *these countries will become members of NATO*. Both nations have made valuable contributions to Alliance operations. We welcome the democratic reforms in Ukraine and Georgia and look forward to free and fair parliamentary elections in Georgia in May. *MAP is the next step for Ukraine and Georgia* on their direct way to membership. Today we make clear that we support these countries' applications for MAP. Therefore we will now begin a period of intensive engagement with both at a high political level to address the questions still outstanding pertaining to their MAP applications. We have asked Foreign Ministers to make a first assessment of progress at their December 2008 meeting. Foreign Ministers have the authority to decide on the MAP applications of Ukraine and Georgia.<sup>110</sup>

Bush und die US-Delegation hielten sich während der Diskussion in der Generalversammlung im Hintergrund. Mehr als ein Kompromiss für die Reevaluierung im Dezember wurde nicht erwartet. Der letztendliche Kompromiss war aus US-Sicht überraschend und zugleich positiv. In vielerlei Hinsicht aber war ein vergleichbares Ergebnis schon vor dem Gipfel zwischen Deutschland und den USA besprochen worden – ohne die Ambivalenz der nun festgeschriebenen Formel.<sup>111</sup>

Der Bukarest-Gipfel führte damit zu einem Novum in der Erweiterungspolitik. Der Zusammenhang von Performanz und Zusicherung der NATO-Mitgliedschaft wurde umgekehrt sowie die geographische Reichweite der NATO-Mitgliedschaft auf die östliche Schwarzmeerregion, den Kaukasus, erweitert.

Im Gegensatz zu den Dissonanzen um den MAP wurden in Bukarest weitere Schritte Richtung Anbindung der verbliebenen Balkanstaaten ohne Diskussionen gegangen. In Einklang mit der Aufnahmeargumentation von Albanien und Kroatien schien die Rationalität leitend, den Balkan endgültig stabilisieren zu wollen. Bosnien-Herzegowina und Montenegro beschritten den Weg der IPAPs, die durch *Intensified Dialogues* unterstützt werden sollten, „relating to their aspirations to membership, without prejudice to any eventual Alliance decision.“<sup>112</sup> Auch für

109 Vgl. ebd., S. 675.

110 NATO, Bucharest Summit Declaration, Rn. 23 (Hervorhebung durch Autor).

111 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 139. Neue Zwischenschritte wie „intensive engagement“ (S. 132) sollten nicht eingeführt werden. Der Kompromiss „MAP, without MAP“ würde in individuelle nationale Programme münden (S. 139).

112 Vgl. NATO, Bucharest Summit Declaration, Rn. 25.

Serbien wurde ein IPAP sowie die Möglichkeit zu einem ID in Aussicht gestellt.<sup>113</sup> Dabei wurde jedoch die serbische Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zur Voraussetzung erklärt, dies galt auch für Bosnien-Herzegowina.<sup>114</sup>

Russland war während des Bukarest-Gipfels kaum ein Faktor. Putin konnte (außer einem Frühstückstreffen) keine parallele Aufwertung Russlands angeboten werden.<sup>115</sup> Im Anschluss an den Gipfel sollte eine neue US-Russland-Initiative deshalb Abhilfe leisten (siehe Kapitel VI.5.). Allerdings waren die USA durch das Vordringen der Annäherung der Ukraine – von Putin auf dem Gipfel als „unnatürliches Konstrukt“ bezeichnet –<sup>116</sup> und Georgiens – mit seinen *frozen conflicts* – an die NATO sowie durch die Unterstützung kosovarischer Unabhängigkeit viele Konfliktfelder offensiv im westlichen Interesse angegangen. Auch wurden in Randnummer 28 der Erklärung von Bukarest durchaus kritische Töne mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Russland und die dortige Einschränkung liberaler Werte gefunden. Darüber hinaus wurde der nicht-konfrontative Charakter der NATO-Initiativen explizit betont.

We reaffirm to Russia that NATO's Open Door policy and current, as well as any future, NATO Missile Defence efforts are intended to better address the security challenges we all face, and reiterate that, far from posing a threat to our relationship, they offer opportunities to deepen levels of cooperation and stability.<sup>117</sup>

Somit kann resümiert werden, dass die Aufnahme Kroatiens und Albaniens ohne allianzinterne Debatte vor dem Hintergrund der Stabilisierung des Balkans verabschiedet wurde. Die Frage der MAPs für die Ukraine und Georgien zeigte hingegen deutliche Meinungsverschiedenheiten, die grundsätzliche Fragen über die geographische Reichweite der Mitgliedschaft, die Mittel der Anbindung und die Beziehungen zu Russland betrafen. Der Gipfel förderte hier keinen Konsens zutage. Der Kompromiss von Bukarest (Randnummer 23) hob zudem den Einfluss der neuen Mitgliedsstaaten hervor. Zugleich ist zu unterstreichen, dass das diplomatische Vorgehen der Regierung Bush groben Fehleinschätzungen unterlag. Dies kann als Indiz für eine stark pragmatisch-instrumentelle Sichtweise von Allianzen gewertet werden, denn Entscheidungen dieser Reichweite hätten einer frühzeitigen und handfesten Vorbereitung bedurft. Dieses „lack of commitment“<sup>118</sup> ließ die Spaltung

113 Vgl. ebd., Rn. 26.

114 Vgl. ebd., Rn. 27.

115 Vgl. Gallis et al., „Enlargement Issues at NATO's Bucharest Summit“, S. 7.

116 Vgl. Larrabee, „Ukraine and Transatlantic Integration“, S. 138.

117 NATO, Bucharest Summit Declaration, Rn. 28.

118 Interview, 11.10.2012, Washington DC, 23:50–24:57.

des Bündnisses über die Zukunft der Erweiterung offen zutage treten und sendete ambivalente Signale auch an Russland.

Wie sich die innenpolitische Debatte in den USA in der zweiten Amtszeit Bushs bis zur Ratifizierung der Aufnahmeprotokolle darstellte und inwiefern die genannten Problemfelder eine Rolle spielten, wird als nächstes beleuchtet.

#### VI.4. Führung: Das Nichtereignis

Im US-amerikanischen Senat schien – wie in EU und NATO – eine gewisse Erweiterungsmüdigkeit eingeleitet zu sein. Nach der Zustimmung zur Aufnahme der sieben *big-bang*-Staaten im Frühjahr 2003 erfolgte erst zum Jahresende 2006 eine sichtbare Initiative.<sup>119</sup> Darüber hinaus war die NATO auf der Agenda insgesamt wenig präsent. Gerade einmal zwei Anhörungen fanden im Zeitraum Mai 2003 bis Februar 2008 vor dem Auswärtigen Ausschuss zur Allianz statt. Der Regierung Bush wurde vor dem Gipfel in Bukarest wenig innenpolitisches Engagement abverlangt. Als der Entschluss Bushs für die Unterstützung der MAPs für Georgien und die Ukraine gefallen war, blieb die Kommunikation der Regierung zum „Hill“ erstaunlich still. Die Senatoren, vormals stark engagiert, zeigten nur wenig aktives Interesse. Ein damaliger Mitarbeiter im Weißen Haus beschrieb die Situation vor dem Bukarest-Gipfel bezeichnenderweise wie folgt:

Part of what drove the first round of enlargement was Senate scrutiny. We didn't really have that Senate scrutiny for Albania and Croatia. [...] I was embarrassed how little we had to do with Congress, how little interest there was. We were able just to send our reports, do a few briefings – not a big controversial issue.<sup>120</sup>

Was manche Beobachter bereits für die Erweiterung im Jahr 2002/2003 feststellten, war hier erst recht der Fall: Diese Runde war ein Nichtereignis. Nicht einmal die allianzinterne Debatte um MAPs für die Ukraine und Georgien generierte eine innenpolitische Diskussion. Dieses Kapitel untersucht die vereinzelt initiierten Erweiterungsinitiativen des Senates bis zur Verabschiedung der Resolutionen zur Aufnahme Albaniens und Kroatiens in die Allianz am 25. September 2008.

Öffentliche Unterstützung für die Fortschreibung des Erweiterungspfades zeigte sich im Senat nur noch selten. Erst am 16. November 2006 brachte Senator

---

119 Erwähnenswert ist jedoch die Senatsresolution für die Aufnahme Kroatiens in die NATO zum schnellstmöglichen Zeitpunkt nach Erfüllung der Kriterien. Die Resolution vom 21. Dezember 2005 wurde mit *unanimous consent* verabschiedet. Vgl. Senate, S. Res. 342, 109th Congress, 1st Session, 2005, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109sres342ats/pdf/BILLS-109sres342ats.pdf>.

120 Interview, 24.09.2012, Washington DC, 7:57–8:17.

Lugar das Thema erneut auf die Agenda. Mit dem *NATO Freedom Consolidation Act of 2006* legte er einen Gesetzesvorschlag vor, der Albanien, Kroatien, Georgien und Mazedonien unter den *NATO Participation Act of 1994* fassen sollte. Hierdurch wäre diesen vier Ländern finanzielle und materielle Unterstützung gewährt sowie engerer Austausch und Zusammenarbeit gefördert worden.<sup>121</sup> Die Zwischenwahlen im November 2006 trugen aber dazu bei, dass das Abgeordnetenhaus nicht mehr über den Gesetzentwurf entschied. Infolgedessen wurden im 110. Kongress vergleichbare Vorschläge eingebracht.<sup>122</sup>

Der *Freedom Consolidation Act of 2007* wurde nach einstimmiger Verabschiedung in beiden Häusern des Kongresses<sup>123</sup> von Präsident Bush am 29. April 2007 unterschrieben und damit zum *Public Law 110-17*.<sup>124</sup> Erwähnenswert ist die Erweiterung der namentlich geführten Länder um die Ukraine, die im Entwurf aus dem November 2006 nur nach der Umsetzung „zugrunde gelegter Kriterien“ ebenfalls Unterstützungsleistungen erhalten sollte. Auch wurden keine konkreten Zahlen mehr genannt. Nach S. 4014 aus dem Jahr 2006 sollte Georgien mit zehn Millionen US-Dollar den mit Abstand größten Anteil erhalten.<sup>125</sup> Der neue Gesetzentwurf sprach sich für die zeitnahe Aufnahme der fünf Länder aus, um Stabilität und Sicherheit in Europa zu gewährleisten (Sec. 2, 22). Die Bündnispartner wurden aufgefordert, mit Georgien einen MAP einzugehen (Sec. 3, 3).<sup>126</sup> Schließlich, so ein Bericht zur Senatsresolution, war Erweiterung essentiell für den Wert der Allianz: „If NATO is to continue to be the preeminent security Alliance and serve the defense interests of its members, it must continue to evolve and that evolution must include enlargement.“<sup>127</sup>

Die zeitnahe Aufnahme der drei Balkanstaaten erschien aus dieser Perspektive für den Senat unstrittig zu sein. Zudem wurde der US-Fokus auf die Frage der MAPs für die beiden Schwarzmeerstaaten auch im Senat sichtbar. Anfang des Jahres 2008 brachte Senator Lugar eine weitere Initiative ein. Diese Resolution be-

121 Vgl. Senate, S. 4014, *NATO Freedom Consolidation Act of 2006*, „All Information (except text)“, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN04014:@@L&summ2=m&>.

122 Zusammensetzung 110. Kongress: Senat: Demokraten 49, Republikaner 49, andere 2; Abgeordnetenhaus: Demokraten 233, Republikaner 202. Vgl. Clerk of the House of Representatives, „Statistics of the Presidential and Congressional Election of November 7, 2006“, S. 54, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/2006election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/2006election.pdf).

123 Vgl. Senate, S. 494, *NATO Freedom Consolidation Act of 2007*, „All Congressional Actions“, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:SN00494:@@X>.

124 Vgl. Gallis et al., „Enlargement Issues at NATO’s Bucharest Summit“, S. 28.

125 Vgl. Senate, S. 4014, *NATO Freedom Consolidation Act of 2006*, 109th Congress, 2nd Session, 2006, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109s4014es/pdf/BILLS-109s4014es.pdf>.

126 Vgl. *Public Law 110-17, Freedom Consolidation Act of 2007*, 9. April 2007, 121 Stat. 73–79, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ17/pdf/PLAW-110publ17.pdf>.

127 Joseph R. Biden, Report 110-34, 9. März 2007, S. 2, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-110s rpt34/pdf/CRPT-110s rpt34.pdf>.

tonte die „starke Unterstützung des Eintritts Georgiens und der Ukraine in einen MAP“. Die am 14. Februar 2008 verabschiedete Resolution formulierte die anhaltende Unterstützung der Erweiterung vor allem im Lichte der *globalen* Herausforderungen. Erstmals wird daher auch die geographische Reichweite in der Erweiterungsfrage auf die Region Eurasien ausgedehnt.<sup>128</sup> Folgende Passagen stammen aus dieser Senatsresolution.

[...] the sustained commitment of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to mutual defense has made possible the democratic transformation of Central and Eastern Europe and *Eurasia*; [...] lasting stability and security in Europe and Eurasia require the military, economic, and political *integration of emerging democracies into existing European structures*;<sup>129</sup>

Die US-Regierung wurde aufgerufen, die Führung in der Frage der MAPs für die beiden Schwarzmeerstaaten zu übernehmen und hierauf so schnell wie möglich hinzuwirken. Dabei wurde jedoch explizit betont, dass die Teilnahme an dem Programm keine zukünftige Mitgliedschaft garantiere. Die NATO dürfe nur qualifizierte Länder aufnehmen, die demokratische Regierungssysteme aufwiesen sowie fähig und willens seien, die Verantwortung der Mitgliedschaft zu tragen. Zudem wurde die Rolle der Erweiterung für den Nutzen der Allianz hervorgehoben: „[...] the expansion of NATO contributes to NATO's *continued effectiveness and relevance*“.<sup>130</sup>

Sechs Senatoren stellten sich vor dem Gipfel in Bukarest hinter die dortige Aufnahme der *Adriatic Three*. Senatsresolution 459 hob die Rolle der Aufnahme der drei Staaten für die Stabilität in Südosteuropa hervor und unterstrich damit die primär regionale Stoßrichtung dieser Erweiterungsrunde – vor allem gerichtet auf die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo.<sup>131</sup> Die Zusammenarbeit mit den A3-Staaten sei elementar, so Lugar:

These three countries occupy critical geostrategic locations and are best situated to deter and disrupt any efforts by any party to destabilize the region through violence. NATO membership for these countries would be a success for Europe, NATO, and the United States by continuing to extend the zone of peace and security into a region that produced

128 Vgl. Senate, S. Res. 439, 110th Congress, 2nd Session, 2008, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110sres439ats/pdf/BILLS-110sres439ats.pdf>.

129 Ebd., S. 1/2 (Hervorhebung durch Autor).

130 Ebd., S. 4 (Hervorhebung durch Autor).

131 Vgl. Senate, S. Res. 459, 110th Congress, 2nd Session, 2008, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110sres459is/pdf/BILLS-110sres459is.pdf>. Die sechs Senatoren, welche die Resolution einbrachten bzw. unterstützten, gehörten der Republikanischen Partei an: Lugar, Lindsey, Hagel, Isakson, Martinez, Voinovich. Siehe <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:SE00459:@@P> (Bill Summary and Status).



a world war and numerous regional conflicts that have cost the lives of hundreds of thousands, including Americans.<sup>132</sup>

Ausstehende Reformen wurden unter Berufung auf einen Artikel von Bruce Jackson in der *Washington Post* mit Hinweis auf vergangene Erweiterungsrounden – des Ost-West-Konflikts – beiseite geschoben. Jackson warnte zudem in seinem Artikel: „An inability to close this chapter in the Balkans would also dangerously slow our engagement with Europe’s East.“<sup>133</sup> Aus dieser Sichtweise lag der Fokus nun klar im *post-Soviet space*.

Eine Anhörung vor dem federführenden Auswärtigen Ausschuss zur Thematik der Erweiterung wurde erst im März 2008 durchgeführt. Zur Anhörung „NATO: Enlargement and Effectiveness“ erschienen vor allem externe Experten. Daniel Fried aus dem Außenministerium vertrat die Regierung.<sup>134</sup> Die Senatoren zeigten sich in dieser Anhörung wenig kritisch. Zwar erwähnte Senator Biden, dass die Allianz so zersplittert sei wie nie zuvor, vor allem aufgrund der Lastenteilung in Afghanistan, und unterschiedliche Sichtweisen bezüglich der Aufgabe der MAPs bestünden („this is a particularly difficult moment“), dennoch votierte er für die Aufnahme aller Staaten, welche die Standards erfüllten. Hierbei müsse eine Entscheidung für alle drei Staaten jedoch nicht allein deshalb fallen, weil sie als Block wahrgenommen würden.<sup>135</sup> Ob die Probleme auch auf die vorherigen Erweiterungen zurückzuführen waren, wurde nicht diskutiert.

Senator Lugar sprach sich deutlicher für eine Aufnahme der A3 aus: „At the summit, I believe the Alliance must invite Albania, Croatia, and Macedonia to join NATO.“<sup>136</sup> Dabei sei „strategische Führung der USA“ unabdingbar, denn die Beziehungen zu Russland gestalteten sich unter anderem aufgrund der Unabhängigkeit des Kosovo und der russischen Drohgebärden gegenüber Polen, der Tschechischen Republik und der Ukraine schwierig. Ebenfalls deutlicher als Biden betonte Lugar, dass die Allianz mit den beiden Schwarzmeerstaaten MAPs eingehen „muss“.<sup>137</sup> SACEUR General Bantz J. Craddock schien hingegen nicht hinter einer schnellen Erweiterung zu stehen. Er betonte, dass die Tür zwar offen bleiben müsse, aber gewisse Standards, wie sie in der Erweiterungsstudie aus dem Jahr 1995 ausformuliert wurden, eingehalten werden müssten. Dies sei notwendig, damit Neumitglieder nicht nur Konsumenten von Sicherheit seien, sondern auch zu

132 Lugar in Congressional Record – Senate, 25. Februar 2008, S1143–S1144, S1144.

133 Jackson zitiert in ebd., S1143–S1144, S1144.

134 Die Anwesenheit von Dan Fata aus dem Verteidigungsministerium kann vernachlässigt werden, da lediglich den Ausführungen Frieds zugestimmt wurde.

135 Vgl. Biden in Senate, S. Hrg. 110-506, „NATO: Enlargement and Effectiveness“, S. 1/2.

136 Lugar in ebd., S. 4.

137 Vgl. Lugar ebd.

Sicherheit beitragen könnten.<sup>138</sup> Sein Fokus lag jedoch auf der Situation in Afghanistan, denn „enlargement is a political decision under the control of the 26 NATO members. It is not a strategic military decision, nor is it a political decision in which I participate.“<sup>139</sup>

Deutlich wurde während der Anhörung, dass die Senatoren weder über die Position der Regierung informiert waren, noch, und damit einhergehend, eine Vorstellung vom Engagement des Präsidenten auf internationaler Ebene hatten.<sup>140</sup> Auch rückte die Argumentation vom in den Jahren 2002/2003 präsenten Fokus der Nischenkapazitäten ab.<sup>141</sup> Augenfällig ist vor allem, dass auf kritische Einschätzungen kaum eingegangen wurde.

Insbesondere Ronald Asmus, ein längerjähriger Unterstützer und Architekt der US-amerikanischen NATO-Erweiterungspolitik, formulierte eine Reihe von Bedenken. So sah er die Integrität des Erweiterungsprozesses durch die immer geringer qualifizierten Kandidaten als gefährdet an. „I’m not convinced that the countries we’re talking about, the Adriatic three [...] have all received the same level of scrutiny and are being asked to meet the same standards as in the past.“<sup>142</sup> Die Unabhängigkeit des Kosovo sei zum ausschlaggebenden Argument für eine zeitnahe Aufnahme der drei Staaten geworden. Dass so die Stabilität der Region sichergestellt werden konnte, bezweifelte Asmus. Die Erweiterung um die A2/A3 könne sich als „strategisch kurzsichtig“ herausstellen, weil ebenso anti-westliche Tendenzen in Serbien, dem Schlüsselstaat auf dem Balkan, durch die Erweiterung gefördert werden könnten. Mit Blick auf Georgien und die Ukraine bestehe hingegen die Gefahr, dass keine weiteren Schritte eingeleitet würden, obwohl diese Staaten gegenüber Russland wesentlich gefährdeter dastünden. Aus diesen Gründen forderte er die Regierung zu stärkerem Engagement auf. Der Senat sollte die Berichte über den Status quo der Kandidaten einfordern. Um anhaltenden Druck auf Reformen in den Ländern auszuüben, sollte außerdem eine Ratifizierung in die Amtszeit des nächsten US-Präsidenten gelegt werden.<sup>143</sup> Mit Blick auf die möglichen MAPs für die Ukraine und Georgien müsse Klarheit über die Auswirkungen dieses Schrittes bestehen:

---

138 Vgl. Craddock in ebd., S. 15.

139 Craddock, Prepared Statement, in ebd., S. 15–23, S. 16.

140 Vgl. bspw. Senatoren Lugar und Voinovich in ebd., S. 26, 35.

141 Vgl. Voinovich in ebd., S. 36.

142 Asmus in ebd., S. 43.

143 Vgl. ebd., S. 44.

[T]aking such a step [...] will have far-reaching political and strategic ramifications for NATO, Europe, and our relations with Russia. It is not just ‘more of the same’ but a bold strategic move that would again redraw the map of Europe. In my view, the potential strategic benefits of such a step would be considerable. But we should have no illusions. It will be difficult and require a new strategic narrative, sustained U.S. political attention and diplomatic heavy lifting by this country with close allies and with Moscow if it is to succeed.<sup>144</sup>

Washington solle deshalb an einer längerfristigen zweiten *big-bang*-Runde mit deutlichen Reformvorgaben arbeiten, so Asmus.<sup>145</sup> Schließlich bestehe innerhalb der NATO Uneinigkeit über den Zweck der MAPs, und in Europa müsse die Frage beantwortet werden, ob die Ukraine und Georgien überhaupt zu Europa zählten.<sup>146</sup> Aus den genannten Gründen – mangelnde US-Führung und strategische Friktion – schloss Senator Biden die Anhörung mit den Worten: „I hope the folks down the street were listening. And I hope we figure out what it is this Bucharest Summit is about.“<sup>147</sup>

Nach dem Bukarest-Gipfel, von Ronald Asmus als „Diplomatic Shootout“<sup>148</sup> bezeichnet, sprachen sich die Senatoren erneut deutlich für die Gewährung von MAPs an Georgien und die Ukraine aus. Die Außenminister sollten den Dezember 2008, wie in der NATO-Gipfel-Erklärung 2006 angekündigt,<sup>149</sup> nutzen, um die Entscheidung von Bukarest zu überdenken und entsprechende Programme zu beschließen:

Now, therefore, be it *Resolved*, That the Senate [...] urges the foreign ministers of NATO member states at their meeting in December 2008 to consider favorably the applications of the governments of Ukraine and Georgia for Membership Action Plans.<sup>150</sup>

Kritikpunkte der Anhörungen vom März spielten bei der Anhörung zur Aufnahme von Albanien und Kroatien im September 2008 keine Rolle. Die im Vergleich zu früheren Anhörungen auffällig kurze Ausschussdebatte (104 Minuten) warf zwar Fragen über Korruption in den Ländern, die Glaubwürdigkeit von Artikel 5 (im Lichte des russisch-georgischen Krieges vom August 2008, siehe nächstes Kapitel) und die Kosten auf. Allerdings wurden die möglichen positiven Aspekte, wie die

144 Asmus, Prepared Statement, in ebd., S. 45–50, S. 47.

145 Vgl. ebd., S. 49/50. Auch James J. Townsend vom Atlantic Council of the United States, einem US *think tank*, erhob in dieser Anhörung Zweifel, dass Reformanreize nach der Aufnahme weiter Wirkung entfalten. Vgl. James J. Townsend, Prepared Statement, in ebd., S. 70–77, S. 72.

146 Vgl. Asmus in ebd., S. 77.

147 Biden in ebd., S. 85.

148 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 111.

149 Vgl. NATO, Riga Summit Declaration, Rn. 30.

150 Senate, S. Res. 523, 110th Congress, 2nd Session, 2008, S. 3/4 (Hervorhebung im Original), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110sres523ats/pdf/BILLS-110sres523ats.pdf>.

Ausdehnung der Zone des Friedens und der Sicherheit in Europa, insbesondere von Senator Lugar in den Vordergrund gerückt. Kritische Anmerkungen von Senator Christopher J. Dodd, der den Vorsitz von Senator Biden übernommen hatte (welcher sich als Vize-Präsidentschaftskandidat auf Wahlkampftour befand), unter anderem zur Abwesenheit des Verteidigungsministeriums beziehungsweise des SACEUR bei dieser Anhörung sowie der immer noch fehlenden Kosteneinschätzung des Verteidigungsministeriums, stellten die Aufnahme jedoch in keiner Weise in Frage.<sup>151</sup>

Es ist daher nicht verwunderlich, dass auch die Empfehlung des Auswärtigen Ausschusses keine zwei Wochen später, am 23. September, ohne weitere Diskussion lediglich per *voice vote* verabschiedet werden konnte.<sup>152</sup> Im Senat wurde die Resolution zwei Tage danach ohne Diskussion ebenfalls per *voice vote* verabschiedet.<sup>153</sup> Die Resolution wies nur noch die Erklärung auf, dass die Tür für weitere Erweiterungen offengehalten werde, namentlich fanden sich die Ukraine und Georgien. Die einzigen Bedingungen der Resolution waren, dass der US-Anteil am gemeinsamen NATO-Budget nicht ansteigen und die Erweiterung nicht zum Nachteil der militärischen Fähigkeiten der USA außerhalb des Bündnisgebiets werden dürfe. Für diese Bedingungen wurde *presidential certification* vor der Unterzeichnung erwartet, da die bisherigen Berichte zu den Kosten als unzureichend klassifiziert wurden.<sup>154</sup>

Der internationale Fokus lag im Jahr 2008 eindeutig auf der geographischen Ausdehnung der Erweiterung, Georgien und die Ukraine wurden zum Testfall transatlantischer Einigkeit. Im Senat spielte diese Problematik aber kaum eine Rolle. Ebenso fand die vorherige Diskussionstrias Lastenteilung, Kosten und die Beziehungen zu Russland nur am Rande Erwähnung. Augenfällig waren die unkritische Auseinandersetzung der Senatoren mit strategischen Gesichtspunkten und eine oftmals verzerrte Sichtweise, die beispielsweise auf Vergleichen mit Erweiterungsrunden des Ost-West-Konflikts basierte. Zudem wurde in Senatsresolutionen (hier: MAPs für B2) das Spannungsverhältnis von Erweiterungszielen innerhalb Europas und globalen Herausforderungen evident. Die *frozen conflicts* in Georgien fanden so gut wie keine Erwähnung, Artikel 5 und Erweiterung wurden voneinan-

151 Vgl. Senate, S. Hrg., Committee on Foreign Relations, „Protocols to the North Atlantic Treaty“, 10. September 2008, Washington (Video), <http://www.foreign.senate.gov/hearings/protocols-to-the-north-atlantic-treaty>.

152 Vgl. Senate, Executive Report 110-27, Committee on Foreign Relations, *Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on Accession of Albania and Croatia*, Washington, 23. September 2008, S. 4.

153 Vgl. Congressional Record – Senate, 25. September 2008, S9556/S9557.

154 Vgl. Senate, Executive Report 110-27, S. 6.

der getrennt.<sup>155</sup> Der Konflikt zwischen Georgien und Russland (siehe nächstes Kapitel) tat der US-amerikanischen Unterstützung eines MAPs für Georgien keinen Abbruch.

Die NATO erscheint aus dieser Perspektive weniger wichtig. Die Sorgen um die kollektive Verteidigungsfähigkeit, welche das *Kyl-Amendment* (1998) und auch die Erweiterungsresolution des Senats aus dem Jahr 2003 vermerkten, sowie die Forderung nach einer Überprüfung des Konsensmechanismus (2003) waren in der Debatte des Jahres 2008 nicht mehr präsent. Dies ist insbesondere erwähnenswert, da im Zuge der Kongresswahlen vom November 2007 für den 110. Kongress wieder demokratische Mehrheiten in beiden Kammern federführend waren. Die NATO-Politik blieb somit überparteilich. Wie mit dem deklarierten Ziel der Offenen Tür und der MAPs für Georgien/Ukraine nach dem Bukarest-Gipfel umgegangen wurde, wird im nächsten Kapitel thematisiert.

## VI.5. Fortschreibung: Erweiterung wohin, wann, wie?

Die A2-Staaten wurden auf dem Jubiläumsgipfel zum 60-jährigen Bestehen der NATO am 1. April 2009 als neue Mitglieder der Allianz begrüßt. Zu diesem Zeitpunkt hatte bereits ein neuer US-Präsident, der Demokrat Barack H. Obama, das Weiße Haus bezogen. Dieses Kapitel widmet sich der Frage, wie nach der Entscheidung von Bukarest die Erweiterungspolitik bis zum Ende der Amtszeit Bushs fortgeschrieben wurde und inwiefern US-Positionen angepasst wurden. Insbesondere der russisch-georgische Krieg im August 2008 mit den Folgen für die NATO-Russland- und US-Russland-Beziehungen sowie die Auswirkungen auf die Perspektive der Mitgliedschaft der Schwarzmeerstaaten rückt enger in den Blick. Darüber hinaus werden abschließend die *doughnut holes*<sup>156</sup> innerhalb Europas – die Nicht-NATO-Staaten wie Bosnien-Herzegowina – beleuchtet. Das Kapitel zeigt, wie grundlegend sich die Rahmenbedingungen für die Erweiterung und die Erweiterungsdebatte nicht nur in den USA verschoben hatten.

Russland hatte vor dem Gipfel in Bukarest vor einer Mitgliedschaftsperspektive für die Ukraine und Georgien gewarnt. In harschen Tönen beschrieb Außenminister Sergei W. Lawrow bereits im Januar 2008 Artikel 10 des Washingtoner Vertrags

---

155 Selbst Craddock relativierte im März 2008 die nicht existenten Fähigkeiten der MAP-Staaten für nationale Luftverteidigung. „There is precedent for that. We are doing that now in the Baltic nations and Iceland. So, we don't see that as an overwhelming burden. It's manageable for the future.“ Craddock in Senate, S. Hrg. 110-506, „NATO: Enlargement and Effectiveness“, S. 24.

156 Interview, 26.09.2012, Washington DC, 54:18–54:40.

als Relikt des Ost-West-Konflikts und das Gefährdungspotential für Russland. So berichtete die *New York Times*:

In an usually tough attack on the North Atlantic Treaty Organization, Lavrov said during a news conference that there was no security justification for the enlargement, and he warned former Soviet states they could hurt their ties with Russia if they joined NATO.<sup>157</sup>

Trotzdem hatten sich insbesondere die USA, vor allem nach den Farbenrevolutionen, stark für die langfristige Aufnahme der beiden Schwarzmeerstaaten ausgesprochen und mit der Forderung von MAPs zum Gipfel im April 2008 eine offene Konfrontation im Bündnis und mit Russland riskiert.<sup>158</sup> Aus der Entscheidung von Bukarest, dass die Ukraine und Georgien Mitglieder der NATO werden würden, auch wenn sie noch weit von den definierten Standards einer Aufnahme entfernt waren, ergaben sich zwei Konsequenzen: 1) Russland ließ die bilateralen Spannungen mit Georgien eskalieren und verhinderte damit längerfristig friedvolle Beziehungen des NATO-Kandidaten zu seinem Nachbarstaat – ein Standard der NATO-Erweiterungsstudie. 2) Der MAP-Prozess war für die Ukraine und Georgien mittelfristig nicht zu beschreiten. Somit mussten neue Wege der engeren Zusammenarbeit mit den B2 gefunden werden.

Dem Bukarest-Gipfel folgte ein bilateraler Gipfel in Sotschi/Russland zwischen den USA und Russland. Wohl auch in dem Bewusstsein, dass der *two-track* an sein Ende gelangt war, wollte Bush vor seinem Ausscheiden aus dem Amt noch einmal gemeinsame Prinzipien festschreiben. Der Gipfel bot zudem die Gelegenheit, den designierten russischen Präsidenten Dimitri A. Medwedew kennenzulernen. Das Treffen fand in entspannter, festlicher Atmosphäre statt.<sup>159</sup> Resultat war die *U.S.-Russia Strategic Framework Declaration*. Die Erklärung fasste Bereiche für notwendige Zusammenarbeit zusammen. Sie betonte gemeinsame Werte und die Absicht, zur Lösung von Problemfeldern multilaterale Institutionen zu nutzen, wie den NATO-Russland-Rat, die G8 oder die VN. Meinungsverschiedenheiten wurden nicht versteckt. Unter anderem fand sich zur NATO-Erweiterung die klare

157 The New York Times, „Russian Attacks NATO on Enlargement“, in: *The New York Times*, 23. Januar 2008, [http://www.nytimes.com/2008/01/23/world/europe/23iht-russia.4.9446413.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/01/23/world/europe/23iht-russia.4.9446413.html?_r=0).

158 Vgl. Peter Baker, „Bush Pressing NATO to Set Membership Path for Ukraine, Georgia“, in: *The Washington Post*, 2. April 2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2008/04/01/ST2008040100995.html?sid=ST2008040100995>.

159 Vgl. Bush, *Decision Points*, S. 434.

Aussage: „We will work together to address *serious* differences in areas where our policies do not coincide, including NATO expansion [...]“<sup>160</sup>

Die augenscheinlich gute Stimmung wurde durch wachsende Spannungen in den georgisch-russischen Beziehungen getrübt, welche im August 2008 im Fünf-Tage-Krieg zwischen Russland und Georgien endeten und damit die Erklärung von Sotschi („We reject the zero-sum thinking of the Cold War when ‘what was good for Russia was bad for America’ and vice versa.“)<sup>161</sup> konterkarierten. Bereits Mitte April baute Russland die Beziehungen zu Abchasien und Südossetien – den teilautonomen, an Russland angrenzenden Gebieten auf georgischem Hoheitsgebiet – aus.<sup>162</sup> Die Beziehungen Georgiens zu den beiden Republiken waren seit den 1990er Jahren angespannt. Moskau wartete auf einen Vorwand, militärisch in den Konflikt einzugreifen, den der georgische Präsident Saakaschwili am 7. August durch den Beschuss Südossetiens lieferte. Auch wenn die westlichen Staaten Georgien vor einer Konfrontation, selbst bei Provokation, warnten, stellten sie sich schnell rhetorisch an die Seite des „zukünftigen“ NATO-Mitglieds.<sup>163</sup>

Die vorausgegangenen internationalen Entwicklungen vom Frühjahr 2008 standen in deutlichem Zusammenhang mit der Eskalation. So wurde auch von der unabhängigen Faktenfindungskommission der EU die Rolle der internationalen Dimension, dieses komplizierten, regionalen *frozen conflict* beschrieben:

The international context in which events were unfolding was [...] complicated by decisions on Kosovo’s independence, and also following the Bucharest NATO summit of April 2008, with its promise of Georgia’s future NATO membership, but without any immediate steps for admission.<sup>164</sup>

Deutlicher noch stellte Ronald Asmus den Zusammenhang von Erweiterung und Kaukasus-Konflikt her, indem er ein Gespräch mit einem russischen Regierungsmitarbeiter rekapitulierte. Der Regierungsmitarbeiter nannte unter anderem als russische Kriegsziele: „Destroy Georgia’s chances of ever joining NATO.“<sup>165</sup> Bush resümierte entsprechend in seinen Memoiren, dass Russland eine der großen Ent-

160 U.S.-Russia Strategic Framework Declaration, 6. April 2008 (Hervorhebung durch Autor), <http://www.cfr.org/proliferation/us-russia-strategic-framework-declaration/p16193>. Siehe hierzu auch Rn. 28 der NATO-Abschlussklärung von Bukarest, in der Problemfelder und die Zentralität der US-Russland-Beziehungen beschrieben wurden.

161 U.S.-Russia Strategic Framework Declaration.

162 Vgl. Vincent Morelli et al., „NATO Enlargement. Albania, Croatia, and Possible Future Candidates“, CRS Report for Congress, RL34701, 6. Oktober 2008.

163 Charles King, „The Five-Day War. Managing Moscow After the Georgia Crisis“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 87, Nr. 6, November/Dezember 2008, S. 2–11, S. 5.

164 Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, Vol. 1, September 2009, S. 31.

165 Zitiert in Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 108; siehe auch Allison, „Russia resurgent“, S. 1159.

täuschungen seiner *freedom agenda* darstellte und fragte sich, „if they would have been as aggressive if NATO had approved Georgia’s MAP application.“<sup>166</sup>

Die NATO-Georgien-Beziehungen erhielten durch den Konflikt Auftrieb. Hatte die NATO zuvor vermeiden wollen, in den Konflikt hineingezogen zu werden, und eine direkte Rolle verweigert,<sup>167</sup> ergriff sie stärker Partei, nachdem Russland die Friedensvereinbarungen nicht umgehend umsetzte.<sup>168</sup> Die russische Reaktion in Georgien wurde von der NATO als unverhältnismäßig verurteilt und die nach wie vor bestehende Erweiterungsperspektive für Georgien betont. Darüber hinaus beschlossen die NATO-Außenminister die umgehende Einrichtung einer NATO-Georgien-Kommission.<sup>169</sup>

Die am 15. September 2008 in der georgischen Hauptstadt Tiflis gegründete Kommission hatte zum Ziel, politischen Austausch und Zusammenarbeit zu vertiefen, den Prozess zur Mitgliedschaft zu begleiten, demokratische Reformen zu unterstützen sowie „[t]o coordinate Alliance efforts to assist Georgia in recovering from the recent conflict.“<sup>170</sup> Zu diesem Zwecke wurden regelmäßige Treffen auf Botschafter- und militärischer Ebene sowie gegebenenfalls auf anderen Ebenen beschlossen. Außerdem wurde die Konsultation bei Gefahren der territorialen Integrität explizit unterstrichen:

In addition, the NGC will be convened following a request from Georgia if Georgia perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security in line with paragraph 8 of the Partnership for Peace Framework Document.<sup>171</sup>

Die USA hielten sich während dieses Konflikts sichtbar zurück. Bush war zwar der stärkste Befürworter eines MAPs für Georgien, doch hätte eine unilaterale Reaktion der USA das Bündnis erneut strapaziert. Er überließ daher der EU die Führung, die zu diesem Zeitpunkt unter der Präsidentschaft Frankreichs stand. Die NATO-Politik entsprach aber bereits der US-Sichtweise. Während einer Anhörung des Auswärtigen Ausschusses am 17. September 2008 stellte *Under Secretary for Political Affairs* William J. Burns die drei Aspekte der „strategischen Reaktion“ der

166 Bush, *Decision Points*, S. 435. Hier kann aber genauso gefragt werden, ob das Drängen der Bush-Regierung nicht erst eine Reaktion Russlands heraufbeschworen hat.

167 Vgl. Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 145.

168 Vgl. Allison, „Russia resurgent“, S. 1165.

169 Vgl. NATO, Statement, Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers, Brüssel, 19. August 2008, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_29950.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_29950.htm); siehe auch NATO, Statement by the North Atlantic Council on the Russian Recognition of South Ossetia and Abkhazia Regions of Georgia, 27. August 2008, [http://www.nato.int/cps/en/SID-B1470256-BB354D45/natolive/news\\_43517.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-B1470256-BB354D45/natolive/news_43517.htm).

170 Vgl. NATO Webseite, Framework Document on the Establishment of the NATO-Georgia Commission, Tiflis, 15. September 2008, [http://www.nato.int/cps/en/SID-B1470256-BB354D45/natolive/news\\_46406.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-B1470256-BB354D45/natolive/news_46406.htm).

171 Ebd.



USA auf die Situation im Kaukasus heraus: 1) Unterstützung Georgiens, 2) Unterstützung der Unabhängigkeit, Stabilität und gegebenenfalls euro-atlantischen Integration der Region, 3) „no business as usual“ mit Russland. Für diese Ziele seien vor allem der Zusammenhalt und gemeinsames Vorgehen der Allianz vonnöten.<sup>172</sup>

Die kollektive Dimension wurde somit von einem klaren Standpunkt der USA begleitet. Der Konflikt änderte aus US-Sicht nichts an der Perspektive der Aufnahme Georgiens (und auch nicht der Ukraine, welche sich ebenfalls auf die Seite Georgiens stellte).<sup>173</sup> Die US-Regierung gewährte ein Hilfspaket von einer Milliarde US-Dollar für den wirtschaftlichen Aufbau des Landes, verfolgte im militärischen Bereich aber eine *brains-before-brawn*-Strategie, die Waffenlieferungen hintanstellte.<sup>174</sup>

Politikwissenschaftler Charles King fasste die unterschiedlichen Schlussfolgerungen aus dem Konflikt treffend wie folgt zusammen:

For some of Russia's neighbors, such as Poland and the Baltic states, the war symbolized the return of the old nato [sic] – a traditional alliance providing security guarantees in order to deter external aggression rather than a postmodern club promoting democracy and good governance. For Georgia, the Russian tanks that scarred the lush countryside were an affront to all that had been achieved since the Rose Revolution of 2003, including the creation of passably democratic institutions and the implementation of an unwaveringly pro-U.S. foreign policy. For Russia, the war was a firm rejoinder to a reckless Georgian leadership and a chance to stand up to U.S. influence in Moscow's backyard.<sup>175</sup>

Die Dimension des Artikels 5 des Washingtoner Vertrags spielte für die Frage des MAP in Washington hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Während der Anhörungen zum russisch-georgischen Konflikt stellten die Senatoren zwar Fragen diesbezüglich,<sup>176</sup> doch wurden MAPs für die Ukraine und Georgien ebenso als „machtvolles Symbol“ der Solidarität angesehen.<sup>177</sup> Letztere Sichtweise vertrat auch die Regierung.<sup>178</sup>

Etwa einen Monat vor dem Treffen der NATO-Außenminister im Dezember 2008, auf dem die MAP-Frage erneut erörtert werden sollte, überraschte Washing-

172 Vgl. William J. Burns in Senate, S. Hrg. 110-707, Committee on Foreign Relations, „Russia's Aggression Against Georgia. Consequences and Responses“, 17. September 2008, Washington, S. 15–17.

173 Vgl. NATO-Ukraine Commission, Chairman's Statement, 27. August 2008, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_43523.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_43523.htm). Auch für die Ukraine verschlechterte sich hierdurch die Erweiterungsperspektive. Vgl. Larrabee, „Ukraine and Transatlantic Integration“, S. 138.

174 Vgl. Atlantic Council of the United States, *Georgia in the West. A Policy Road Map to Georgia's Euro-Atlantic Future*, Washington 2011, S. 19, 22.

175 King, „The Five-Day War“, S. 3.

176 Vgl. Senate, S. Hrg. 110-707, „Russia's Aggression against Georgia“.

177 Vgl. Lugar in ebd., S. 6.

178 Vgl. Burns in ebd., S. 51/52. Es wurde jedoch eine gewisse Skepsis bezüglich der Geschlossenheit der ukrainischen Führung in dieser Hinsicht sichtbar.

ton mit einer neuen Initiative. Es sollten Alternativen zum MAP gefunden werden. Dies war einerseits eine legitime und logische Schlussfolgerung, nachdem nun beide Schwarzmeerstaaten bilaterale Kommissionen mit der NATO eingerichtet hatten – kein anderer NATO-Kandidat konnte auf eine solche Konstellation vor der Mitgliedschaft aufbauen.<sup>179</sup> Andererseits hatte die NATO immer wieder betont, selbst nach der Einrichtung der Kommission mit Georgien,<sup>180</sup> dass der MAP der nächste Schritt im Erweiterungsprozess sei. Für viele europäische Alliierte standen die Beziehungen zu Russland außerdem nun wieder mehr im Mittelpunkt, sei es aufgrund der „Besänftigung“ oder der „Artikel-5-Glaubwürdigkeit“. Daher deuteten europäische NATO-Diplomaten die US-Initiative nicht nur in der Substanz als gefährlichen Präzedenzfall, sondern als Gefahr für den Zusammenhalt des Bündnisses:

This is a real turnaround of the U.S. position [...] We reached a compromise in Bucharest after much haggling. Now, we are being asked to cancel it and effectively discard the MAP program. This is putting the unity and credibility of the alliance at stake.<sup>181</sup>

Außenministerin Rice betonte kurz vor dem Ministertreffen, dass sich an der US-Erweiterungspolitik nichts geändert habe. Der Vorschlag, über Alternativen nachzudenken, sei im Übrigen ein britischer gewesen. Die eingerichteten NATO-Kommissionen würden es erlauben, engere Beziehungen mit der Ukraine und Georgien voranzutreiben, ohne dabei über mögliche MAPs diskutieren zu müssen. Es gehe also allein um das Mittel, wie die Bukarest-Entscheidung umgesetzt werden könne.<sup>182</sup> Das Außenministerium kritisierte die Diskussion um den MAP als nahezu antiquiert.

For both Ukraine and Georgia, there are mechanisms to help them achieve these reforms, [...] we think that rather than have a huge debate on MAP which is, after all (a), a secondary issue and (b) is itself nothing but a mechanism to achieve an agreed aim, we ought to concentrate on the areas where the alliance is already agreed, which is that these countries will join NATO, but they have a lot of work to do and we will help them achieve this.<sup>183</sup>

179 Die NATO-Ukraine-Charter und -Kommission wurden hierfür inhaltlich erweitert. Vgl. NATO, Final Communiqué, Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers, Brüssel, 3. Dezember 2008, Rn. 19, [http://www.nato.int/cps/en/SID-1FED01B8-FA0C875F/natolive/official\\_texts\\_46247.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-1FED01B8-FA0C875F/natolive/official_texts_46247.htm).

180 Vgl. NATO-Georgia Joint Press Statement, 15. September 2008, Rn. 6, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3A8EDE03-F8C7C055/natolive/news\\_46438.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3A8EDE03-F8C7C055/natolive/news_46438.htm).

181 Zitiert in Judy Dempsey, „U.S. Starts Diplomatic Offensive on NATO Membership for Georgia and Ukraine“, in: *The New York Times*, 25. Oktober 2008, <http://www.nytimes.com/2008/11/25/world/europe/25iht-nato.4.18151565.html>.

182 Vgl. Condoleezza Rice, Remarks on the NATO Foreign Ministers Meeting, 26. November 2008, <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/11/112423.htm>.

183 Daniel Fried, Upcoming NATO Ministerial Meeting, 25. November 2008, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/112407.htm>.

Gemeinsame Entscheidungen schienen somit für das Ministertreffen in Brüssel im Vorfeld nicht vereinbart zu sein. Washington verfolgte die Linie, dass kein Land außerhalb der NATO ein Veto über Allianzentscheidungen haben dürfe. Insbesondere Deutschland wollte aber die auf Eis gelegten NATO-Russland-Beziehungen wieder reaktivieren. Das MAP-Programm spielte für Deutschland im Gegensatz zu den USA (und den Diskussionen vor Bukarest) nun eine wichtige Rolle.<sup>184</sup> Die USA hatten Großbritannien und viele MOES auf ihrer Seite, Deutschland konnte sich unter anderem auf Spanien und Italien stützen.<sup>185</sup>

Auf dem Außenministertreffen gelang ein Kompromiss im Sinne Washingtons. Er wurde von den USA, Frankreich, Großbritannien und Deutschland ausgearbeitet.<sup>186</sup> Die USA gaben ihre stark kritische Haltung gegenüber Russland auf, sodass die NATO Russland gegenüber wieder ein „conditional and graduated re-engagement“ beschreiten konnte.<sup>187</sup> Das MAP-Programm blieb bestehen, musste jedoch nicht zwangsläufig für die Ukraine und Georgien Anwendung finden. Das Abschlusskommuniqué beinhaltete in der zweiundzwanzigsten<sup>188</sup> und endgültigen Fassung in Randnummer 19 somit die folgende Formulierung:

Through a performance based process NATO will maximise its advice, assistance, and support for their reform efforts in the framework of the NATO-Ukraine Commission and NATO-Georgia Commission, which have a central role to play in supervising the process set in hand at the Bucharest Summit. [...] Finally, without prejudice to further decisions which must be taken about MAP, we have agreed that under the NATO-Georgia Commission and NATO-Ukraine Commission, Annual National Programmes will be developed to help Georgia and Ukraine advance their reforms, which will be annually reviewed by the Allies.<sup>189</sup>

Die *Annual National Programmes* (ANPs) waren in der Substanz (und im Wortlaut) mit einem MAP gleichzusetzen. Die ANPs, im Frühjahr 2009 beschlossen, ersetzten im Falle Georgiens den IPAP, im Falle der Ukraine die *Annual Target*

---

184 Vgl. Steven Erlanger, „NATO Duel Center on Georgia and Ukraine“, in: *The New York Times*, 1. Dezember 2008, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9907E3DA113BF932A35751C1A96E9C8B63&ref=stevenerlanger>.

185 Vgl. Ian Taylor, „Nato Allies Divided Over Ukraine and Georgia“, in: *The Guardian*, 2. Dezember 2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/dec/02/ukraine-georgia>.

186 Vgl. Steven Erlanger, „NATO Acts to Renew Its Relations With Russia“, in: *The New York Times*, 2. Dezember 2008, [http://www.nytimes.com/2008/12/03/world/03nato.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/12/03/world/03nato.html?_r=0).

187 Vgl. Steven Erlanger, „U.S. Softens Stance on Russia at NATO Summit“, in: *The New York Times*, 19. Dezember 2008, [http://www.nytimes.com/2008/12/20/world/europe/20nato.html?ref=stevenerlanger&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/12/20/world/europe/20nato.html?ref=stevenerlanger&_r=0).

188 Vgl. Steven Erlanger, „NATO Chief Defends Engaging with Russia“, in: *The New York Times*, 4. Dezember 2008, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D00EFD1539F937A35751C1A96E9C8B63&ref=stevenerlanger>.

189 NATO, Final Communiqué, 3. Dezember 2008, Rn. 19.

*Plans*.<sup>190</sup> Sie waren also „MAPs, without the MAP“ und entsprachen damit im Wesentlichen den amerikanischen Ideen,<sup>191</sup> ohne Russland zu provozieren.

Das Dezember-Kommuniqué führte darüber hinaus aus, dass Albanien und Kroatien auf dem nächsten Gipfel im April 2009 in der Allianz willkommen heißen, allerdings Fortschritte auf dem Reformpfad beider Staaten weiterhin erwartet würden.<sup>192</sup> Die Zusammenarbeit mit Bosnien-Herzegowina und Montenegro im Rahmen der IPAPs wurde begrüßt – ebenso wie Montenegros Wunsch, einen MAP zu erhalten –, doch wurden auch aufgrund der angespannten politischen Lage in Bosnien keine weiteren Initiativen gestartet.<sup>193</sup> Das IPAP-Angebot an Serbien wurde aufrecht erhalten.<sup>194</sup>

Die *doughnut holes* Europas endgültig durch baldige Aufnahmen zu stopfen, blieb somit ein langfristiges Ziel. Mit Blick auf Mazedonien hielt der Namensstreit an, ohne wirkliche Einflussmöglichkeiten der NATO oder der USA. Die Vereinigten Staaten blieben aber trotz des starken Fokus auf die Schwarzmeerstaaten bilateral engagiert, um Bosnien-Herzegowina und Montenegro an die NATO heranzuführen. Sichtbarstes Zeugnis hierfür war die Aufnahme der beiden Staaten in die *U.S.-Adriatic Charter*, welche bereits die euro-atlantische Integration Albaniens und Kroatiens erfolgreich unterstützt hatte. Der Einladung an Bosnien-Herzegowina und Montenegro vom September 2008 folgte am 4. Dezember der offizielle Beitritt.<sup>195</sup> Trotzdem unterlag die US-Einschätzung der Lage in Bosnien keinen Illusionen. „Bosnia and Herzegovina was and still is a mess, with three presidents and three separate security forces“,<sup>196</sup> so Rice in ihren Memoiren.

Dieser mittlerweile klassische Ansatz, bilaterale Charter für die sichtbare Unterstützung von NATO-Kandidaten zu formulieren, wurde auch mit Georgien verfolgt. Die von den Außenministern beider Länder am 9. Januar 2009 unterzeichnete *U.S.-Georgia Charter on Strategic Partnership* umfasste bekannte Prinzipien und bilaterale Zusammenarbeit auf den Ebenen Verteidigung und Sicherheit; Wirtschaft, Handel und Energie; Demokratieentwicklung sowie kulturellen Dialog und Austausch. Im vitalen Interesse beider Länder sei die euro-atlantische Integration eines unabhängigen, souveränen, vereinten und demokratischen Georgiens. Hierzu war die bilaterale Partnerschaft zu vertiefen:

---

190 Vgl. NATO Webseite, NATO-Georgia Commission, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52131.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52131.htm); NATO Webseite, NATO-Ukraine Commission, [http://www.nato.int/cps/en/SID-4B69E5DB-6C95AE35/natolive/topics\\_50319.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-4B69E5DB-6C95AE35/natolive/topics_50319.htm).

191 Vgl. auch Asmus, *A Little War that Shook the World*, S. 129, 139.

192 Vgl. NATO, Final Communiqué, 3. Dezember 2008, Rn. 16.

193 Vgl. ebd., Rn. 20/21.

194 Vgl. ebd., Rn. 22.

195 Vgl. Department of State, *Adriatic Charter*.

196 Rice, *No Higher Honor*, S. 52.

Deepening Georgia's integration into Euro-Atlantic institutions is a mutual priority, and we plan to undertake a program of enhanced security cooperation intended to increase Georgian capabilities and to strengthen Georgia's candidacy for NATO membership.<sup>197</sup>

Die Charter war der letzte Akt auf der *freedom agenda* George W. Bushs.

Die Rahmenbedingungen der NATO-Erweiterung hatten sich während der Ära Bush dramatisch verändert. Die Beziehungen zu Russland, die Sichtweisen der Alliierten und die neuen Missionen wirkten auf die Fähigkeit der USA, eigene Interessen durchzusetzen. Die Annäherung der verbliebenen Kandidaten wurde somit zu einem primär reaktiven Unternehmen. Durch die institutionellen Prozesse konnte jedoch ein Mindestmaß an Momentum und Einfluss sichergestellt werden.

Nach dem folgenden Fazit zu diesem Kapitel *Finalizing Europe* erfolgt ein Exkurs zur gewandelten Aufgabe von Partnerschaften und dem Einfluss dieses Wandels auf das Konzept der Mitgliedschaft in der NATO. Danach werden in der Schlussbetrachtung die Ergebnisse im Sinne der strategischen Außenpolitikforschung zusammengefasst, der methodische und theoretische Mehrwert des Ansatzes diskutiert sowie Entwicklungen in der ersten Amtszeit Präsident Obamas für den Ausblick herangezogen.

## VI.6. Fazit: *Beyond „Europe“* oder: Das Ende einer gemeinsamen Vision

Das außenpolitische Konzept der Bush-Regierung blieb den Grundpfeilern aus dem Jahr 2002 treu. Die *freedom agenda* fungierte weiterhin als Triebfeder. Dabei zeichnete sich jedoch mit Blick auf Europa ein widersprüchliches Bild ab. Die Erweiterung blieb zwar präsent, doch rückten andere Prioritäten in den Vordergrund. Der Blick schwenkte zunehmend von Europa in die Gebiete Zentralasiens und den Nahen Osten. Grund hierfür war die Feststellung eines nahezu befriedeten und geeinten Europas und das Verlangen, weltweit Partnerschaften zu etablieren. Trotz der Erkenntnis, dass zivil-militärische Fähigkeiten erheblich mehr Bedeutung gewonnen hatten, führte dies nicht zu einer Aufwertung der ESVP im Konzept der USA. Die NATO blieb das zentrale transatlantische Mittel für Europa und darüber hinaus. Zwar ging hiermit auch eine gewisse Normalisierung der Beziehungen zu Europa einher, doch verfestigte sich die Erkenntnis, dass ohne amerikanische Führung wenig Aufgaben- und Lastenteilung zu erwarten war. Nicht ohne Grund

---

197 Die *United States-Georgia Charter on Strategic Partnership* ist abgedruckt in Atlantic Council of the United States, *Georgia in the West. A Policy Road Map to Georgia's Euro-Atlantic Future*, Annex A, S. 32–34, S. 33.

wurde die *NATO Stabilization Force* als Idee eingebracht. Eine stärkere Verzahnung von europäischen und amerikanischen Fähigkeiten für *nation-building* fand nicht statt.

Die multilateralen Vorhaben Washingtons und die Hoffnung zur Transformationsfähigkeit der Allianz wurden enttäuscht. Dies zeigte sich auch deutlich am Beispiel der Erweiterungsfrage, die selbst „ausgedehnt“ wurde. So war die Annäherung der Ukraine und Georgiens an das Bündnis von Beginn an in der Allianz umstritten. Insbesondere Georgien wurde dabei zum Zankapfel. Trotzdem rückte durch den Prozess der IDs für beide Staaten die Perspektive einer Mitgliedschaft näher. Hier wurde die Diskrepanz zwischen strategischen Erwägungen und moralischen Überlegungen besonders sichtbar.

Während die Aufnahme von Kroatien und Albanien unter die Vision eines geeinten und friedlichen Europas subsumiert werden konnte, die auch im Zuge der Unabhängigkeit des Kosovo die Region weiter stabilisieren sollte, blieb ein Beitrag der Schwarzmeerstaaten zur Stabilität Europas fraglich. Grund hierfür war die merklich gewandelte Haltung Russlands. Für beide Gruppen, A2 und B2, galt jedoch gleichermaßen der Zweifel, ob sie zu einer Stärkung der Allianz beitragen konnten.

Die Regierung Bush verpasste es, im Falle der A3 frühzeitig Druck auf Griechenland und Mazedonien aufzubauen, um die Aufnahme aller MAP-Staaten erfolgreich umzusetzen. Im Falle der B2 schien Washington darüber hinaus die strategischen Auswirkungen nicht zu erkennen. Die Begründungsmuster für die Aufnahme waren damit in Europa (A2) weniger von moralischen Ideen getrieben, sondern „strategische“ Entscheidungen. Dabei wurde die „weiche“ Dimension der Aufnahmekriterien weiter in den Hintergrund geschoben, und zugleich wurden militärische Nischenkapazitäten für die Expeditionsfähigkeit des Bündnisses kaum thematisiert. Im Falle der B2 stand die moralische Dimension im Vordergrund, die gerade mit Blick auf Georgien aber auch eine militärstrategische Facette enthielt. Hervorzuheben ist jedoch, dass trotz übergeordneter transatlantischer Meinungsverschiedenheiten die Einschätzung zur innenpolitischen Lage in der Ukraine und Georgien nahezu konform waren. Die Diskussion konzentrierte sich hier auf das Wann und Wie der Annäherung, also den Prozess. Für viele Europäer war mit Blick auf Georgien jedoch auch das Ziel nicht mehr klar erkennbar. Das einende *Europe whole, free, and at peace* stieß am Schwarzen Meer an seine Grenzen.

Der Senat teilte die Auffassung der US-Regierung, auch wenn die exekutiv-legislativen Beziehungen wesentlich schwächer ausgeprägt waren als zuvor. Auffällig waren die Zurückhaltung und das merklich gesunkene Interesse des Kongresses mit Blick auf die Erweiterungsfrage. Kritische Einschätzungen, die das Fundament der

Erweiterungspolitik infrage stellten, wurden nicht aufgegriffen. Auch angesichts der prekären Lage im Kaukasus wurde von der grundsätzlichen Unterstützung nicht abgerückt, ohne dabei die Tragweite wirklich zu diskutieren.

Das Interesse für Europa (Stabilität, Integration) war endgültig zu einem Interesse von Europa (Expedition, Lastenteilung) geworden. Verantwortung war außerhalb der Bündnisgrenzen wahrzunehmen und Fähigkeiten sowie politischer Wille entsprechend zu entwickeln. Die Erweiterung war dabei ein Muss für die Transformation der Allianz – ohne sie wären der Fortschritt und der Nutzen der NATO noch stärker anzuzweifeln gewesen, denn die Erweiterung repräsentierte die Anpassungsfähigkeit und zeigte den sichtbaren *output* der Organisation.

Dabei hatten sich in der zweiten Amtszeit Bushs die Parameter der Erweiterung grundlegend verändert. Der Russlandfaktor war wieder zugegen, der *two-track* jedoch auf dem entsprechenden Gleis an sein Ende gelangt. Amerikanische Führung im Bündnis war beschädigt und wurde durch diplomatische Orientierungslosigkeit und Ad-hoc-Initiativen nicht wieder hergestellt. EU-Europa blickte nach den eigenen Erweiterungsrounds mehr nach innen und entwickelte vorsichtig eigene sicherheitspolitische Ideen. Dass die US-Interessen – vor allem mit Blick auf die B2 – nicht reibungslos umgesetzt wurden, lag auch an der Frage der Mittel. Die Fokussierung auf den MAP-Prozess verhinderte eine Kompromisslösung vor Bukarest und führte sodann zu einer alternativen Herangehensweise, die sich durch die ANPs in den bilateralen Kommissionen niederschlug. Dies unterstrich die unterschiedlichen Fokussierungen auf Prozess (Europa) und *output* (USA). In dieser Phase war der Unterschied deshalb so evident, weil viele Verbündete und die USA keine gemeinsame Vision mehr teilten. Die Ergebnisse der NATO-Treffen waren in der Rückschau durchaus mit den Sichtweisen der USA konform, wurden aber letztendlich weniger durch US-Führung als durch Ad-hoc-Kompromisse bestimmt.

Die Kohärenz des US-Konzepts nahm in der zweiten Amtszeit Bushs weiter ab. Die NATO- und Europapolitik waren nicht von erstrangiger Bedeutung und wiesen keine Schwerpunktsetzung auf. Das Konzept zeichnete sich vor allem durch Erwartungshaltungen gegenüber den Partnern aus. Die notwendige „Erweiterung“ der Rationalität für eine Aufnahme Georgiens blieb aus, trotzdem sie in die Konzepte der Partnerschaft und der stärkeren Fokussierung auf andere Regionen gut hineinpasste. Die mangelnde Kohärenz zeigte sich darüber hinaus in der Vernachlässigung der Russlandkomponente. Artikel 5 spielte gerade mit Blick auf Georgien eine zentrale Rolle. Nicht etwa, weil die NATO Sicherheitsgarantien ausgesprochen hatte, sondern weil zuvor eine traditionelle Gefahr für Bündnismitglieder ausgeschlossen wurde und diesbezüglich eine Anwendung des Artikel 5 nicht zur Debatte stand. Die Selbstverteidigungskapazitäten neuer Bündnismitglieder waren in

der Vergangenheit durch die Forderung nach dem Aufbau von Nischenkapazitäten und der Anpassung an NATO-Strukturen bewusst hintangestellt worden. Verteidigungsplanungen durch die Allianz für das erweiterte Bündnisgebiet waren jedoch ausgeblieben. Zudem wurde immer deutlicher, dass *transatlantic unity* einen hohen Stellenwert erhalten musste. Stärkung der traditionellen NATO, perspektivische Aufnahme der B2 und flexiblere Partnerschaftsstrukturen standen jedoch in einem zunehmenden Spannungsverhältnis.

Die USA verfolgten außerdem eine weniger konsistente Politik. Das Bündnis wurde mit späten oder kurzfristig geänderten Entscheidungen konfrontiert, diplomatische Gepflogenheiten und zeitintensive Prozesse wurden zu umgehen versucht, und letztendlich wurde teilweise wieder zurückgewichen. Erstaunlicherweise konnten die USA trotz dieser Vorgehensweise ihre Ziele erreichen. Die Nachhaltigkeit ist aber angesichts des russisch-georgischen Konflikts und der pragmatischen Anpassung des Mittels (Kommission statt MAP) für die Ukraine und Georgien zu bezweifeln. Die mangelnde Konsistenz wirkte sich auf die Inkohärenz der Politik weiter aus, da den Initiativen die politische Grundlage entzogen wurde – *policy* und *process* müssen für eine strategische Politik miteinander einhergehen.

Unter Präsident Bush wurden neun neue Mitglieder in die Allianz aufgenommen beziehungsweise eingeladen. Trotz dieser bemerkenswerten quantitativen Leistung blieben viele qualitative Fragen unbeantwortet. Nicht ohne Grund führte beispielsweise die Abschlusserklärung des Gipfels vom April 2009 aus, dass Kandidaten nicht nur willens und fähig sein müssten, die mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verantwortungen und Pflichten zu tragen. Hinzu kam nun explizit, dass die Aufnahme zu gemeinsamer Sicherheit und Stabilität beitragen müsse.<sup>198</sup> Werden die Indikatoren der Einflussfaktoren für strategisches Verhalten zugrunde gelegt, war für die Amtszeit des 44. US-Präsidenten zu erwarten, dass:

- 1) die Pfadabhängigkeiten eine weitere Unterstützung der Erweiterung durch die USA bedingen;
- 2) die Priorität aufgrund des nahezu vollständigen und engagierteren (EU-) Europas sowie aufgrund unterschiedlicher Auffassungen über die Grenzen Europas und eines autokratischen Russlands weiter sinkt;
- 3) Interessendivergenzen innerhalb der Allianz über Grundsatzfragen und *vis-à-vis* Russland blockierend wirken;

---

198 Vgl. Goldgeier, *The Future of NATO*, S. 11.



- 4) da die NATO die Grenzen ihrer Anpassungsfähigkeit erreicht hat, die Politik der Offenen Tür neu diskutiert wird und die Partnerschaften im Verhältnis zur Mitgliedschaft verortet werden;
- 5) aufgrund mangelnder Alternativen für Europa die NATO(-Erweiterung) weiter ein zentrales Mittel für die USA bleiben wird; die Partnerschaftsinstrumente aber Flexibilität für den globalen Fokus der Vereinigten Staaten versprechen;
- 6) die weitere Aufnahme reaktiv und nur in einem „Fenster der Möglichkeiten“ erfolgen kann, da Stabilität in Europa wieder zu einem Kriterium wurde.

Die Erweiterung der NATO war zum Ende der Amtszeit Bush an der Grenze des gemeinsamen Konsenses angekommen. Die Beitritte von Albanien und Kroatien konnten noch unter der Vision des geeinten Europas verbunden mit der Erwartung, dass hierdurch der Balkan stabilisiert werde, konsensuell begründet werden. Es war aber nicht gelungen, eine neue transatlantische Vision hinsichtlich einer zukünftigen Aufnahme Georgiens zu formulieren. Die Haltung der USA in der Frage der B2 kann daher zwar als pragmatisch motiviert, nicht jedoch strategisch ausgerichtet bewertet werden. Anders sind die Nichtbeachtung institutionalisierter und anerkannter Prozesse sowie die „Missachtung“ von Positionen der Partner, aber auch Russlands, nicht zu erklären. Aufgrund der nicht mehr drängenden Zeitfrage und der institutionalisierten Zusammenarbeit wird der Prozess in Zukunft eine noch wichtigere Rolle spielen müssen.



## VII. Exkurs: NATO-Partnerschaften: Von Konsolidierung zu Globalisierung

Partnerschaften der NATO sind eine Innovation der 1990er Jahre und waren der institutionellen Erweiterung nach dem Ost-West-Konflikt zeitlich vorgelagert. Während der Nordatlantische Kooperationsrat vor allem politische Annäherung zu ehemaligen Gegnern zum Ziel hatte, war die Etablierung von konkreten Partnerschaften für praktische Zusammenarbeit schwieriger zu gestalten. So war direkt nach der Umbruchphase allein die Idee, Partnerschaften dergestalt einzugehen, in Brüssel unvorstellbar.<sup>1</sup>

Partnerschaften, im Sinne von praktisch-orientierten Sicherheitskooperationen, sind jedoch ab dem Jahr 1994 zu einem festen und wichtigen Bestandteil der NATO-Politik geworden.<sup>2</sup> Sie dienten den Funktionen der Konsolidierung und Projektion und antworteten auf die positive und negative Nachfrage aus den MOES. Sie sollten auch zum Abbau von Vorurteilen gegenüber der Allianz und ihrem Fortbestand beitragen. Ab dem Jahr 2004 richteten sie den Blick von der unmittelbaren Nachbarschaft der Allianz verstärkt auf den Nahen Osten, den Kaukasus, Zentralasien und die Region Asien-Pazifik. Der Wandel der Partnerschaften zeigte sich vor allem an der Differenzierung zum Ziel der Mitgliedschaft. Zudem führte der zunehmende operationelle Schwerpunkt der Partnerschaften zu einem punktuellen Verschwimmen mit dem Konzept der Mitgliedschaft. Insbesondere durch die USA, welche seit den frühen 1990er Jahren auch bilaterale Sicherheitskooperationen zu einzelnen Staaten in Europa etabliert hatten, wurden verschiedene Optionen zu einer „globaleren“ NATO ins Spiel gebracht.

Dieses Kapitel widmet sich der Entwicklung der NATO-Partnerschaften und der US-Rolle hierbei. Kapitel VII.1. greift die bereits in den empirischen Kapiteln gemachten Hinweise auf die gestiegene und gewandelte Rolle der Partnerschaften auf. Kapitel VII.2. beleuchtet die US-Interessen an einer Ausdehnung des Partnerschaftskonzepts im Sinne einer globaleren Sichtweise. Kapitel VII.3. stellt die

---

1 Vgl. Ronald D. Asmus, „Rethinking NATO Partnerships for the 21st Century“, in: *NATO Review*, 2008, <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART4/EN/index.htm>.

2 Nicht beleuchtet werden hier NATO-Partnerschaften mit anderen internationalen Organisationen. Außerdem werden hier die Sonderpartnerschaften zu Russland, der Ukraine und Georgien sowie der MAP nicht erneut aufgegriffen.

Frage, inwiefern dieses neue Konzept der Partnerschaft das Konzept der Mitgliedschaft obsolet werden lässt und welche Auswirkungen dies auf die NATO haben könnte. Der Betrachtungszeitraum endet mit der Präsidentschaft George W. Bushs. Im Ausblickkapitel der Schlussbetrachtung wird das Thema unter Einbezug neuerer Entwicklungen erneut aufgegriffen. Wie wichtig dieses Thema aus einem strategischem Blickwinkel ist, wird deutlich, wenn ein ehemaliger und langjähriger Begleiter der US-amerikanischen NATO-Politik im Jahr 2008 schreibt: „If one poses these questions [of redefining partnerships] today in Brussels, one is often met with an awkward silence – just like in the very early 1990s. Partnerships once again seem to belong to the ‘too hard to handle’ category.“<sup>3</sup>

### VII.1. Zwischen Konsolidierung und Projektion

Im Folgenden wird die Entwicklung der NATO-Partnerschaften nach dem Ost-West-Konflikt rekapituliert und dabei der Blick vom Fokus auf die Mitgliedschaftsdimension gelöst. Denn neben einem östlichen war ein südlicher „Krisenbogen“<sup>4</sup> (Mittelmeerregion) früh in das Blickfeld der Allianz gerückt. Eine Verschiebung vom geographischen (europazentrierten) zu einem funktionalen (globalen) Ansatz zeigte sich im Laufe der Zeit deutlich, insbesondere im Zuge des *global war on terrorism*. In vielerlei Hinsicht stand und steht der funktionale Ansatz in der Tradition amerikanischer Sicherheitspolitik: Handlungsfreiheit bei Ausdehnung des Einflusses und potentieller Lastenteilung.

Die USA prägten durch ihre Führung und Entscheidungen die Entwicklung der Partnerschaften ebenso wie die Erweiterung der NATO. Die Merkmale der Veränderungen im Bereich der Partnerschaften lassen sich an der PfP nachvollziehen. Maßgeblich für die Entscheidung zur PfP war Clintons Pragmatik und liberale Sichtweise. Eine kollektive Sicherheitsdimension, ohne neue „Frontlinien“ in Europa zu ziehen, wurde hierdurch möglich. Das CJTF-Konzept sollte im Zusammenspiel mit der PfP neue Optionen für Koalitionen der Willigen bereitstellen, sodass Europa Verantwortung für sich selbst und mehr operationelle Lasten übernehmen konnte. Die Krise im ehemaligen Jugoslawien zeigte jedoch, dass weitergehendes Engagement – hinsichtlich finanzieller Unterstützung und operationeller Vorgaben – vonseiten Washingtons notwendig war, um diese interdependenten Ziele zu er-

3 Asmus, „Rethinking NATO Partnerships“.

4 Vgl. Asmus/Kugler/Larrabee, „Building a New NATO“, S. 29. Die Autoren schlossen bei ihrer Beschreibung des südlichen Krisenbogens neben Nordafrika/der Mittelmeerregion und dem Nahen Osten auch Südwestasien ein.

reichen. Durch den parallelen Erweiterungspfad wurde die Pfp zunehmend in dieses Licht (Erweiterung) gestellt. Außerdem sollte der Eindruck eines Abrückens vom politischen Transformationspfad verhindert werden. Erst der Gipfel in Washington 1999 unterstrich deshalb die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaus militärischer Fähigkeiten deutlicher – auch von Partnerstaaten.<sup>5</sup>

Während der Blick bis zum Jahr 2001 auf Europa gerichtet war, verschob sich mit 9/11 und dem *big bang* der Fokus der Pfp erneut: operationelle Fähigkeiten wurden nun für globale Sicherheitsprobleme benötigt und der Kaukasus sowie Zentralasien zu wichtigen Regionen für die US-geführten Einsätze in Afghanistan und im Irak. Entsprechend dieser Entwicklung spricht der Politikwissenschaftler Alexander Siedschlag treffend von vier Phasen in der Entwicklung der Pfp, die jedoch nicht in einer umfassenden Kohärenz zu beschreiben sind, da sich ein pragmatischer Parallelismus einstellte, der Priorisierung nahezu unmöglich erschienen ließ.

- 1) Beitritts- und Konsolidierungsphase, liberaler Fokus (1994);
- 2) „Operationalisierung“, Anpassung an NATO-Modus Operandi (zunächst verknüpft mit dem Erweiterungsfokus) (1997 und 1999);
- 3) Neuausrichtung und Erneuerung, Schwerpunkte Anti-Terrorismus (2002) und *Defense Institution Building* (2004) sowie die Regionen Kaukasus und Zentralasien;
- 4) Funktionalisierung und Entregionalisierung, fähigkeitszentriert, *tool box* für neue Partnerschaften/Initiativen in anderen Regionen (2002/2004) und weltweit (2006).

Inbesondere nach dem *big bang* fehlte für viele der im EAPR<sup>6</sup> verbliebenen Staaten der Anreiz zur Mitgliedschaft als Triebfeder für Reformen. Zudem machte der geweitete geographische Blickwinkel neue Partnerschaftsinstrumente/-perspektiven notwendig. Im EAPR befanden sich nun offensichtlich so unterschiedliche Staaten wie Schweden und Turkmenistan, die verschiedene Beweggründe für eine Zusammenarbeit mit der NATO hatten. Staaten, die eine Mitgliedschaft

---

5 So fand im strategischen Konzept der NATO „Partnerschaft“ nun gesonderte Erwähnung und wurde von einer ausführlichen Erklärung zur Rolle und Integration von Partnerschaften begleitet. Partnern wurde u. a. eine *decision-shaping*-Kompetenz während der Planungs- und Konsultationsphase von Einsätzen zugestanden. NATO, *The Alliance's Strategic Concept*, Rn. 10, 33–38; NATO, *Towards a Partnership for the 21st Century*, hier Appendix A, *Political-Military Framework for NATO-led Pfp Operations*, Rn. 14/15.

6 Vgl. Alexander Siedschlag, „Editorial“, in: Ders. (Hg.), *Analysestandpunkt 9*, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Stiftungsforschung für Europäische Sicherheitspolitik, April 2007, S. 1–4, S. 1–3.

anstreben, erhofften sich eine möglichst schnelle Übernahme in den MAP. War Interoperabilität oder Stabilitätsexport via EAPR/PfP gefragt<sup>7</sup>? Bereits in Prag und Istanbul wurden deshalb *Partnership Action Programs* (PAP) ins Leben gerufen, die funktional anstatt in der Breite angelegt waren, beispielsweise der PAP-T (*Terrorism*) oder PAP-DIB (*Defense Institution Building*). Mit dem IPAP wurde zudem ein grundsätzlich stärker funktionaler Fokus für Partnerschaften mit Kaukasus- und zentralasiatischen Staaten möglich. Alle Entwicklungen fanden unter dem Dach der PfP stat<sup>8</sup>t.

Das Jahr 2004 dokumentierte die eigentliche Ausdehnung und den Wandel des Partnerschaftskonzepts. In Istanbul wurde nicht nur eine neue Kooperationsinitiative mit Staaten des *Gulf Cooperation Council* (GCC) ins Leben gerufen, sondern auch der seit 1994 bestehende Mittelmeerdialog (MD) zu einer wirklichen Partnerschaft aufgewertet.<sup>9</sup> So boten die Alliierten den Staaten des MD an,

to elevate the MD to a genuine partnership whose overall aim will be to contribute towards regional security and stability and complement other international efforts through enhanced practical cooperation, and whose objectives would include: enhancing the existing political dialogue; achieving interoperability; developing defence reform; contributing to the fight against terrorism.<sup>10</sup>

Hier spiegelte sich die Entwicklung zu einem stärkeren Funktionsschwerpunkt mit Blick auf die globalen Gefahren des Terrorismus und der Proliferation. Am Mittelmeerdialog beteiligen sich Ägypten, Israel, Mauretanien, Marokko, Tunesien (alle seit 1994), Jordanien (seit 1995) und Algerien (seit 2000).

Angestoßen wurde diese Aufwertung ebenso wie die neue Initiative, die *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI), von den USA. Bush hatte im November 2003 seine *freedom agenda* auf den Nahen Osten ausgerichtet, um dem „Export von Gewalt“ aus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in der Region zu begegnen: „[T]he United States has adopted a new policy, a forward strategy of freedom in the Middle East. This strategy requires the same persistence and energy and idealism we have shown before.“<sup>11</sup> Es folgten weitere US-Initiativen auf internationaler Ebene. Im Rahmen der G8 warb Washington für mehr Engagement im erwei-

7 Vgl. Trine Flockhart/Kristian Soby Kristensen, *NATO and Global Partnerships. To Be Global or To Act Globally?*, DIIS Report 2008, Nr. 7, Kopenhagen, S. 11.

8 Vgl. NATO, *Handbook*, S. 197–201, insbesondere S. 200/201.

9 Seit dem Jahr 1997 bestanden *Annual Work Programs*. Vgl. NATO, *Handbook*, S. 232.

10 NATO, *A more Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue*, 28. Juni 2004, [http://www.nato.int/cps/en/SID-F78B9ECD-E5A258CF/natolive/official\\_texts\\_59357.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-F78B9ECD-E5A258CF/natolive/official_texts_59357.htm).

11 George W. Bush, *Remarks by President George W. Bush at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*, Washington, 6. November 2003, <http://www.ned.org/george-w-bush/remarks-by-president-george-w-bush-at-the-20th-anniversary>.

terten Nahen Osten und in Nordafrika, „to support efforts to advance freedom, democracy, and prosperity in the region.“<sup>12</sup> Die Initiative wurde am 9. Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs der G8 angenommen und sollte mit einem institutionellen *Forum for the Future* auf Ministerebene politische, soziale und kulturelle sowie wirtschaftliche Aspekte umfassen.<sup>13</sup> Unterschiedliche Sichtweisen auf beiden Seiten des Atlantiks über die Lage in den Ländern der Region, die dortigen Einflussmöglichkeiten und die konkrete Herangehensweise blieben aber bestehen.<sup>14</sup>

Auf NATO-Ebene führte die „Vorwärtsstrategie für den Nahen Osten“ neben dem „ambitionierteren und ausgeweiteten Rahmen“ des MD zur ICI. Nur geographisch sowie in der bi-/multilateralen Ausrichtung und der Erwartungshaltung unterscheiden sich beide Partnerschaftsinstrumente. Während die NATO mit den Staaten des MD Treffen auch im Format NATO+n durchführen kann, fand die Kooperation mit den ICI-Staaten nur auf bilateraler Ebene (NATO+1) statt.<sup>15</sup> Am ICI beteiligen sich bisher lediglich vier der sechs GCC-Mitglieder: Bahrain, Kuwait, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate.<sup>16</sup> Sowohl Mitglieder des MD als auch der ICI wurden ermuntert, sogenannte *Individual Cooperation Programs* einzugehen.<sup>17</sup> Die Entregionalisierung und Funktionalisierung des Partnerschaftskonzepts wird an den verschwimmenden Grenzen zwischen ICI, MD und PfP deutlich.

In den USA förderten die Lehren aus den Einsätzen in Afghanistan und im Irak die Idee der operationellen Ausrichtung der Partnerschaften auf globaler Ebene weiter. Die Bush-Regierung, zusammen mit der britischen Regierung, brachte in Riga 2006 die Idee eines *Security Providers' Forum* ein, um Staaten, die an einem Einsatz mitwirkten und nicht durch die PfP bereits am NATO *decision-shaping* teilnahmen, besser einzubinden. „Den USA ging es schlicht um die Handlungsfähigkeit der NATO. [...] Nach dem Willen Washingtons sollen sie [die globalen

12 G8 Information Centre, Fact Sheet: Broader Middle East and North Africa Initiative, 9. Juni 2004 (Sea Island 2004), [http://www.g7.utoronto.ca/summit/2004seaisland/fact\\_mena.html](http://www.g7.utoronto.ca/summit/2004seaisland/fact_mena.html).

13 G8 Information Centre, Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa, 9. Juni 2004 (Sea Island 2004), <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2004seaisland/partnership.html>.

14 Vgl. Tamara Coffman Wittes, „The New U.S. Proposal for a Greater Middle East Initiative. An Evaluation“, Middle East Memo Nr. 2 (Brookings Institution), 10. Mai 2004, <http://www.brookings.edu/research/papers/2004/05/10middleeast-wittes>; siehe auch Volker Perthes, „America's 'Greater Middle East' and Europe. Key Issues for the Transatlantic Dialogue“, SWP Comments 3, Februar 2004, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/comments2004\\_03\\_prt.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/comments2004_03_prt.pdf).

15 Eine multilaterale Ebene hat sich zaghaft entwickelt; mit dem ersten NATO+4-Treffen im November 2008. Vgl. NATO Webseite, Istanbul Cooperation Initiative.

16 NATO, Istanbul Cooperation Initiative, 28. Juni 2004, Rn. 3/7, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3DE0DEC1-C627A7C5/natolive/official\\_texts\\_21017.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3DE0DEC1-C627A7C5/natolive/official_texts_21017.htm). Grundsätzlich steht die Initiative aber für alle interessierten Staaten der Region offen. Vgl. ebd., Rn. 7.

17 Vgl. NATO, Bucharest Summit Declaration, Rn. 33/34.

Partner] auch die nötigen Fähigkeiten, Ressourcen und den politischen Willen für kommende Einsätze ausbauen.“<sup>18</sup> Der Vorschlag zielte also auf eine weitere Partnerschaftsfacette bei gleichzeitiger Flexibilisierung der Strukturen.

Das neue Forum sollte zur praktischen Kooperation dienen und die Beiträge von Ländern wie Australien, Schweden und Süd-Korea anerkennen. Fokus wurde jedoch bald die Region Asien-Pazifik, also nicht-europäische Demokratien, wohl auch um den EAPR nicht weiter auszuhöhlen.<sup>19</sup> Die Initiative war die logische Fortschreibung der Partnerschaftsidee angesichts der neuen globalen Ausrichtung, aber noch unausgereift und transatlantisch nicht durchsetzbar (zur US-amerikanischen Sichtweise siehe nächstes Kapitel). Bis zum Gipfel in Bukarest im April 2008 waren entsprechend nur bilaterale Kooperationen mit den ehemals als *contact countries* bezeichneten Ländern eingegangen worden – ohne dies in einem institutionell-multilateralen Forum zu bündeln.

The Alliance places a high value on its expanding and varied relationships with other partners across the globe. Our objectives in these relationships include support for operations, security cooperation, and enhanced common understanding to advance shared security interests and democratic values. We have made substantial progress in building political dialogue and developing individual Tailored Cooperation Packages with a number of these countries. We particularly welcome the significant contribution by Australia, Japan, New Zealand and Singapore to NATO-led efforts in Afghanistan. [...] we reiterate our willingness to further develop existing, and openness to new, individual relationships, [...]”<sup>20</sup>

„Low visibility“<sup>21</sup> war darüber hinaus in der Folge der Einsätze im Irak und in Afghanistan ein wichtiger Antrieb für Washington, Partnerschaften auszubauen. Interessant sind in diesem Zusammenhang die kaum beachteten, aber lang angewendeten *state partnership programs* (SPP) der US-Nationalgarde mit einzelnen Ländern weltweit. Die Idee wurde im Jahr 1992 von General Powell, damaliger Vorsitzender der Vereinigten Stabschefs des US-Militärs, und General Shalikashvili, Kommandeur des Europäischen Kommandos der US-Streitkräfte, aufgegriffen. Seit dem Jahr 1993, beginnend mit den baltischen Staaten, wurden bilaterale *military-to-military*-Beziehungen zwischen US-Bundesstaaten und Ländern in

18 Henning Riecke/Simon Koschut, „Globale NATO – aber wie?“, in: *Internationale Politik*, Nr. 3, März 2008, S. 63–65, S. 63.

19 Vgl. Rebecca R. Moore, „Partnership Goes Global. The Role of Nonmember, Non-European Union States in the Evolution of NATO“, in: Gülnur Aybet/Dies. (Hg.), *NATO in Search of a Vision*, Washington 2010, S. 219–242, S. 224–227. Siehe auch NATO, Riga Summit Declaration, Rn. 12/13. Die Bush-Regierung hatte bspw. auch Pakistan als möglichen NATO-Partner angeführt, welches die realistische und pragmatische Stoßrichtung des Ansatzes erkennen ließ. Vgl. Kamp, „Global Partnership“, S. 3.

20 NATO, Bucharest Summit Declaration, Rn. 35.

21 Department of Defense, *QDR 2006*, S. 32.



MOE aufgebaut. Im Jahr 2006 bestanden allein 21 dieser Partnerschaften in Europa und im Kaukasus.<sup>22</sup> Dies sei im US-Interesse aufgrund folgender Schlüsselpunkte:

- promotes access, increases military capabilities, improves interoperability and enhances the principles of responsible governance
- helps prevent failed states and contributes to a stable Europe.<sup>23</sup>

Diese bi- und multilaterale Entwicklung der Jahre 1993 bis 2008 zu einem regelrechten „Partnerschafts-Dschungel“<sup>24</sup> beschreibt in gewisser Hinsicht eine Rückbesinnung auf die frühen 1990er Jahre. In den USA war die PfP zunächst mit der Idee einer „Nabe NATO“ präsent, die NATO als Drehscheibe in der Mitte vieler Partnerschaften intendiert worden.<sup>25</sup> Zudem führte die stärkere Betonung der operationellen Komponente zu einer gewichtigeren Mitsprache des Pentagons, das genau diese Idee favorisiert hatte.

Doch auch der traditionellen US-Sichtweise, dass Allianzen auf *output* auszurichten sind und für den eigenen Nutzen einen gewissen Grad an Flexibilisierung und Weiterentwicklung aufzeigen mussten, wurde durch die Partnerschaftsevolution entsprochen. Dabei, so der Politikwissenschaftler Sean Kay, habe Washington die immanente Flexibilität des Konzepts selbst wertgeschätzt: „American officials value the concept’s lack of clarity because partnerships can justify flexible bilateral and multilateral architectures.“<sup>26</sup>

Während die Entwicklung der NATO-Partnerschaften in die jeweilige *grand strategy* der USA passte – Ausdehnung der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur, Ausrichtung auf die Aufnahmebereitschaft von Kandidaten, Nutzung zur Generierung von Koalitionen der Willigen und Fähigen –,<sup>27</sup> erscheint die Verbindung

22 Vgl. EUCOM, National Guard State Partnership Program, <http://www.eucom.mil/key-activities/partnership-programs/national-guard-state-partnership-program>.

23 Ebd. Deutlicher noch wird das US-Interesse im Fact Sheet zum SPP: „Mission: Support Combatant Command security cooperation goals and objectives by providing a consistent and stabilizing presence abroad, reinforcing deterrence, building capacity of US and partner countries for internal and external defense, strengthening alliances, and increasing US influence.“ National Guard, State Partnership Programs, Fact Sheet, 17. Juli 2013, <http://www.nationalguard.mil/media/factsheets/2013/SPP2013.pdf>. Bereits die *Bottom-Up Review* aus dem Jahr 1993 hatte den Schwerpunkt auf Partnerschaften gelegt, allerdings mit dem Fokus der Demokratisierung: „Expand and adapt our existing security partnerships and alliances and build a larger community of democratic nations.“ Department of Defense, *Bottom-Up Review*, S. 2.

24 Vgl. Heidi Reisinger, „Rearranging Family Life and a Large Circle of Friends. Reforming NATO’s Partnership Programmes“, NATO Research Paper, Nr. 72, Januar 2012, S. 3.

25 Interview, 16.10.2012, Washington DC, 14:53–15:33.

26 Sean Kay, „Partnerships and Power in American Grand Strategy“, in: Hakan Edström/Janne Haaland Matlary/Magnus Petersson (Hg.), *NATO: The Power of Partnerships*, New York 2011, S. 18–39, S. 20.

27 Vgl. Kay, „Partnerships and Power in American Grand Strategy“, S. 25.

zu einer NATO-Strategie trotz des „pragmatischen Positivums“ abwesend.<sup>28</sup> Der Nachfrageansatz wurde strategisch umgekehrt. In den Dokumenten zum MD und zur ICI werden durch die Formulierungen des „add(ed) value“<sup>29</sup> mögliche Beiträge der NATO für die Region/die Partner angesprochen. Dies stellt deutlich heraus, wo sich die Herausforderungen dieses Ansatzes finden: unterschiedliche Ziele der Partner, Ressourcen, Anreizmöglichkeiten und auch divergierende Sichtweisen innerhalb der Allianz. Resultat war/ist Pragmatik ohne Anbindung an ein übergeordnetes, ordnendes/priorisierendes Konzept.<sup>30</sup> „In the ‘absence’ of a clear NATO partnership strategy or ‘demanding’ policy, the partnerships seem to be quite ‘partner driven’ or ‘consumer driven’.“<sup>31</sup> Darüber hinaus fehlte die Koordination mit anderen internationalen Akteuren wie der EU oder OSZE, insbesondere im Nahen Osten und Nordafrika.<sup>32</sup>

Auch weil die Erfahrungen und Mechanismen der PfP und des MD auf neue Regionen und Gegebenheiten übertragen werden sollten, das Abrücken von liberalen Aspekten deutlich wurde und Reziprozität für die NATO nachteilig ausfallen konnte, war die Frage nach der Ausrichtung von Partnerschaften berechtigt. Sind sie weiter Mittel oder sind sie zu einem Ziel geworden?<sup>33</sup> Aus NATO- und US-Blickwinkel scheinen sich unterschiedliche Bewertungen ergeben zu müssen. In gewisser Weise beschrieb der „strategische“ Ansatz eine Rückkehr zur Mitgliedschaftsargumentation während des Ost-West-Konflikts: Solange die Mitglieder zu liberalen Ideen neigten, konnte eine enge Beziehung durch die Mitgliedschaft auch förderlich für liberale Ideen wirken. Insofern erlaubte der Partnerschaftsansatz die Fortschreibung des Erweiterungsgedankens. Zugleich zeigt sich erkennbarer Fortschritt in der *output*-Dimension und federt damit die stockende Erweiterung ab.

28 Vgl. Hakan Edström/Janne Haaland Matlary/Magnus Petersson, „Utility for NATO – Utility of NATO?“, in: Dies. (Hg.), *NATO: The Power of Partnerships*, New York 2011, S. 1–17, S. 12.

29 Vgl. NATO, *A more Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue*, Rn. 3; insbesondere NATO, *Istanbul Cooperation Initiative*, bspw. Rn. 3d.

30 Zu den Herausforderungen siehe bspw. Pierre Razoux, „What Future for NATO’s Istanbul Cooperation Initiative?“, *NATO Research Paper*, Nr. 55, Januar 2010.

31 Edström/Matlary/Peresson, „Utility for NATO – Utility of NATO?“, S. 12.

32 So konkludieren Sinjen/Varwick: „Im besten Fall würden sich der ‘Verteidigungs- und Partnerschafts-Ansatz’ der NATO und der ‘Kooperations- und Partnerschafts-Ansatz’ der EU ergänzen, im schlechtesten Fall würde er Diktaturen einen Ansatzpunkt bieten, beide Organisationen gegeneinander auszuspielen.“ Svenja Sinjen/Johannes Varwick, „NATO und EU im ‘Broader Middle East’. Möglichkeiten und Grenzen einer transatlantischen Strategie“, in: Hans-Georg Ehrhart/Margret Johannsen (Hg.), *Herausforderung Mittelost. Übernimmt sich der Westen?*, Baden-Baden 2005, hier S. 14, <https://www.uni-muenster.de/Politikwissenschaft/Doppeldiplom/docs/sinjen-varwick.pdf>; siehe auch Pierre Razoux, „The NATO Mediterranean Dialogue at the Crossroads“, *NATO Research Paper*, Nr. 35, April 2008, insbesondere S. 3.

33 Siehe bspw. Rebecca R. Moore, „Lisbon and the Evolution of NATO’s Partnership Policy“, in: *Perceptions*, Vol. 17, Nr. 1, Frühjahr 2012, S. 55–74. S. 69.

Die Konsistenz in der NATO und Kohärenz zu den Sicherheitsdokumenten und Reden auf Seiten der USA sind enorm, allerdings mit Auswirkungen auf die Organisation (siehe Kapitel VII.3.). Eine besondere Rolle in dieser Hinsicht spielen die verschiedenen Ideen zu Partnerschaften bezogen auf die globale Ebene, welche in den USA besonders präsent waren und als nächstes beleuchtet werden.

## VII.2. Globale NATO oder Allianz der Demokratien?

Auch wenn der Partnerschaftsgedanke in den USA seit den frühen 1990er Jahren eine Rolle spielte, war der Fokus, unter anderem durch die Erweiterung, zunächst auf Europa gerichtet. Mit 9/11 kehrte sich diese Sichtweise um. Der globale US-Handlungsrahmen musste auf die NATO übertragen werden. Schließlich war die kontinuierliche Transformation der NATO immer fester Bestandteil der US-Politik und hatte sich an Interessen der USA zu orientieren.<sup>34</sup> Reform anderer internationaler Institutionen war nur schwer umsetzbar beziehungsweise vorstellbar, da „nicht-westliche“ Kräfte sich entgegenstellen konnten, keine militärischen Fähigkeiten abrufbar waren und zudem keine US-Führung gewährleistet werden konnte. Somit war die NATO erneut das offensichtlich zu gestaltende Mittel. Dieses Kapitel blickt auf die Debatte um eine globale beziehungsweise global agierende NATO. Dieser Blick unterstreicht die unterschiedlichen Sichtweisen zwischen den USA und vielen Alliierten nicht nur zu den Handlungsrahmen der Allianz,<sup>35</sup> sondern auch zu der Legitimation von Gewalt.

Partnership is the watchword of U.S. strategy in this administration. Partnership is not about deferring to others; it is about working with them. Beyond upholding the partnerships we have inherited, the president seeks new ones to deal with new challenges.<sup>36</sup>

Der erhöhte Stellenwert von flexiblen und globalen Partnerschaften war ein zentrales Merkmal des außenpolitischen Konzepts der USA nach 9/11, wie das obige Zitat vom damaligen US-Außenminister Powell und die *QDR 2006* mit ihrem Ziel, flexible Partnerschaftskapazitäten („building partner capability“, „from static alliances to dynamic partnerships“)<sup>37</sup> zu entwickeln, beispielhaft belegen. Die Ver-

34 Siehe bspw. Kurt Volker, „NATO. Where is it headed?“, Rede an der Naval Postgraduate School, Monterey, 28. März 2006, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/63860.htm>.

35 Vgl. auch Graeme P. Herd, „NATO Partnerships. For Peace, Combat, and Soft Balancing?“, in: Ders./John Kriendler (Hg.), *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance Strategies, Security and Global Governance*, New York 2013, S. 67–84, S. 76.

36 Colin L. Powell, „A Strategy of Partnerships“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 83, Nr. 1, Januar/Februar 2004, <http://www.cfr.org/world/strategy-partnerships/p7507>.

37 Department of Defense, *QDR 2006*, S. vii.

schiebung eines regionalen zu einem funktionalen Fokus – von europäischer Integration zu Expedition und Stabilitätsexport weltweit – zeigte sich in der Erweiterungsphase der Jahre 2002 bis 2004 durch die Betonung von Nischenkapazitäten, die NRF und neue Partnerschaftsmechanismen, wie das IPAP. Globale Partnerschaften waren jedoch nur in bilateralen Mechanismen und einer global agierenden Allianz auf NATO-Ebene vorstellbar. Trotzdem blieben die Ideen bezüglich einer globaleren NATO, die sehr eng mit anderen „westlichen“ Staaten kooperiert, vor allem in den USA persistent.<sup>38</sup> Es ist daher geboten, die zugrunde liegenden Argumentationen genauer zu betrachten.

Die Vorstellung einer globalen NATO ist zunächst in zwei Kategorien zu unterteilen: erstens eine NATO mit globaler Mitgliedschaft, zweitens eine NATO mit einem institutionellen Partnerschaftsforum beziehungsweise eine NATO, die mit der Idee eines „Forums der Demokratien“ in Verbindung zu setzen ist. Die Debatte innerhalb der NATO wurde durch Verlautbarungen von US-Vertretern ab dem Jahr 2004 geschürt, insbesondere vor dem Gipfel in Riga 2006. Beispielsweise sprach Nicholas Burns als NATO-Botschafter der USA bereits im Frühjahr 2004 von der „extension of the alliance of democracies“ und Victoria Nuland in derselben Funktion im Januar 2006 von einem neuen Partnerschaftsrat mit globaler Mitgliedschaft.<sup>39</sup> Aufgrund der mangelnden Ausgereiftheit des Konzepts und der Bedenken sowohl einiger Bündnismitglieder als auch der Zielgruppe selbst, wurden lediglich *Tailored Cooperation Programs* (TCPs) bereitgestellt. Die TCPs lösten dabei aber nicht die Frage der Mitsprache in operationellen Belangen.

Zwei Publikationen im Spätsommer 2006 regten die Diskussionen weiter an und verdeutlichten die Begründungsmuster für die Extreme des in Riga im November desselben Jahres generierten Kompromisses einer global agierenden NATO, wie er auch von NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer vertreten wurde.<sup>40</sup> Die Politikwissenschaftler Ivo H. Daalder und James M. Goldgeier veröffentlichten in der Zeitschrift *Foreign Affairs* einen Artikel, der für eine globale Mitgliedschaft in der NATO warb. Da die NATO erkannt habe, außerhalb des traditionellen Bündnisgebietes handeln zu müssen und hierfür die aktive Unterstützung von anderen demokratischen Staaten notwendig sei, stelle die US-britische Initiative für eine globale Partnerschaft einen richtigen ersten Schritt dar. Doch könne dies nur

---

38 Vgl. Flockhart/Kristensen, *NATO and Global Partnerships*, S. 22.

39 Vgl./zitiert in Karl-Heinz Kamp, „Global Partnership: A New Conflict Within NATO?“, in: *Analysen und Argumente* (Konrad-Adenauer-Stiftung), Nr. 29, Mai 2006.

40 Vgl. Jaap de Hoop Scheffer, „Bucharest. A Milestone in NATO's Transformation“, in: *NATO Review*, 19. März 2008, <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART3/EN/index.htm>.

der Zwischenschritt zur globalen Mitgliedschaft in der NATO sein,<sup>41</sup> vergleichbar mit den Mechanismen zur Vorbereitung von MOES auf die Mitgliedschaft.<sup>42</sup>

Dabei war diese Logik vor allem dadurch geprägt, dass eine erweiterte Mitgliedschaft Ad-hoc-Koalitionen vorzuziehen sei.<sup>43</sup> Die Entscheidungsmechanismen der NATO stellten ausreichend Flexibilität bereit, und ihre Funktionsfähigkeit hänge vor allem von der Führungsbereitschaft der Mitglieder ab.<sup>44</sup> Die geringe Bedrohungslage in Europa und die de facto existierenden Sicherheitsbeziehungen der USA zu Staaten wie Israel, Japan und Südkorea relativiere auch die Diskussionen um die Ausdehnung/Glaubwürdigkeit von Artikel 5, zumal der Artikel bereits flexibel auslegbar sei.<sup>45</sup> Eine erweiterte NATO könne zudem nicht in Konkurrenz zu VN oder EU treten, da mit Blick auf erstere in der Allianz nur Demokratien vertreten sein würden und der NATO im Vergleich zu VN und EU die besseren militärischen Mittel zur Verfügung stünden.<sup>46</sup>

Dass diese Ideen nicht nur für eine kleine Expertengruppe interessant waren, zeigte sich auch an einem überparteilichen Strategiekonzept, welches an der *Princeton University* erarbeitet wurde.<sup>47</sup> Hier wurde der Bezug von der NATO abgekoppelt, erweitert und konkretisiert. Die Erkenntnis der Autoren, dass das System der internationalen Institutionen dringend reformiert werden müsse, wurde mit der Einsicht verbunden, dass die USA daran das größte Interesse hätten. Aber nicht nur die Reformierung etablierter Organisationen sei notwendig. Eine „liberale Weltordnung basierend auf Recht“<sup>48</sup> sei auch durch Bemühungen zur Demokratisierung voranzutreiben. Dafür solle ein Konzert der Demokratien geschaffen werden, dass gegebenenfalls auch als Alternative zu den VN dienen könne.<sup>49</sup> Parallel sei unter anderem die NATO an die neuen Gegebenheiten anzupassen:

The United States must also: revive the NATO alliance by updating its grand bargains and expanding its international partnerships; build a ‘networked order’ of informal

41 Vgl. Ivo H. Daalder/James M. Goldgeier, „Global NATO“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 85, Nr. 5, September/Oktober 2006, S. 105–113, S. 106. Ein weiterer prominenter Fürsprecher für eine globale NATO war der damalige spanische Premierminister José María Aznar, „NATO. An Alliance for Freedom“, in: *RUSI Journal*, Vol. 151, Nr. 4, August 2006, S. 38–40, S. 40.

42 Vgl. Daalder/Goldgeier, „Global NATO“, S. 111.

43 Vgl. ebd., S. 110.

44 Vgl. ebd., S. 111/112.

45 Vgl. ebd., S. 112.

46 Vgl. ebd., S. 113.

47 G. John Ikenberry/Anne-Marie Slaughter, *Forging A World Of Liberty Under Law. U.S. National Security in the 21st Century. Final Paper of the Princeton Project on National Security*, Princeton, 27. September 2006, S. 2. Die Teilnehmer des Projekts bildeten eine interessante Koalition von liberalen Internationalisten und neokonservativen Denkern. Hiermit wurde ein wichtiger Beitrag zu den sonst realpolitisch dominierten NATO-Debatten geleistet.

48 Vgl. Ikenberry/Slaughter, *Forging A World Of Liberty Under Law*.

49 Vgl. ebd., S. 6/7.

institutions, such as private networks and bilateral ties; and reduce the sharply escalating and politically destabilizing inequalities among and within states that result from the generally beneficial process of globalization.<sup>50</sup>

Für das Konzert der Demokratien wurde eine Charter vorgeschlagen, die eine Legitimation von Gewaltanwendung durch Zweidrittel-Mehrheit vorsehen könne.<sup>51</sup> Aber auch die NATO sei aktuell als legitimierendes Organ denkbar.<sup>52</sup> Die Mitgliedschaft in dem Konzert stehe potentiell jedem Staat offen, der zentrale liberale Kriterien erfülle, wie ein Mehrparteiensystem, freie und faire Wahlen und eine unabhängige Judikative.<sup>53</sup>

Diese Ideen waren nicht vollkommen neu. Unter Clinton waren Aussagen zu einer *Community of Democracies* zu vernehmen, die im Jahr 2000 zu einer solchen Gemeinschaft führten. Auf polnisch-amerikanische Initiative trafen sich Minister aus demokratischen Staaten in Warschau und riefen zur Verbreitung demokratischer Werte auf. Seit Januar 2009 ist diese „global intergovernmental coalition of democratic countries, with the goal of promoting democratic rules and strengthening democratic norms and institutions around the world“ auch mit einem Sekretariat in Warschau ausgestattet.<sup>54</sup> Ein effektiver Nutzen blieb aber bisher aus.

Daalder und James M. Lindsay, die im Jahr 2004 schon von einer *Allianz der Demokratien* sprachen, war diese *Community of Democracies* zu inklusiv sowie die NATO nicht das zentrale Instrument für globale Fragen. Kriterien der Mitgliedschaft für eine Allianz der Demokratien könnten sich durch einschlägige Demokratie-Ranglisten ableiten lassen, die aufzeigten, dass eine Demokratie hinreichend gegen eine politische Rückentwicklung gewappnet ist. Trotzdem würde eine Vielzahl von Mitgliedern den „wahrhaft globalen Charakter“ der Organisation sicherstellen.<sup>55</sup> Dabei wirke diese Allianz zum Vorteil nicht nur für die Interessen der USA:

The solution must lie in creating a formal Alliance of Democracies. Such an organisation would address the main US criticism of institutional multilateralism – that it gives countries implacably hostile to American values a say in its foreign policy. What other members of the alliance would receive in return is more predictability in and influence over

50 Ebd., S. 7.

51 Vgl. ebd., S. 61.

52 Vgl. ebd., S. 8.

53 Vgl. ebd., S. 61.

54 Siehe Community of Democracies Webseite, <http://community-democracies.org/>. Ein US-amerikanischer *think tank* unterstützt seit dem Jahr 2001 die Bemühungen der *Community*. Siehe Council for a Community of Democracies Webseite, <http://www.ccd21.org/about/index.html>  
Auch unter Bushs *freedom agenda* war dieser Gedanke einer globalen Gemeinschaft der Demokratien noch präsenter. Siehe bspw. The White House, *NSS 2006*, Vorwort Bush: S. 2.

55 Vgl. Ivo H. Daalder/James M. Lindsay, „An Alliance of Democracies. Our Way or the Highway“, in: *Financial Times*, 6. November 2004, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2004/11/06globalgovernance-daalder>.

America's behaviour. Washington would find it more difficult at home to give the back of its hand to an Alliance of Democracies than to the UN.<sup>56</sup>

Die Institution würde auf sicherheitspolitischer Ebene die NATO imitieren, im wirtschaftlichen Bereich die Entwicklung zur EU als Vorbild haben.<sup>57</sup> Diese Institutionen bewiesen auch, dass ein Mitgliedschaftsanreiz funktioniere.<sup>58</sup> Allein der politische Wille und ein langer Atem zur Umsetzung müssten aufgebracht werden.<sup>59</sup>

Die NATO würde nicht ersetzt,<sup>60</sup> scheint in dieser Sichtweise langfristig aber nur einen temporären Platz einzunehmen. Sollte das Konzept fruchten, könnte die NATO obsolet werden, wenn nicht, bliebe sie eine *fallback option*. Ungewiss bleiben für die NATO die Folgen des alleinigen Versuchs, eine solche globale Institution einzurichten,<sup>61</sup> denn in einer möglichen Übergangszeit verschwämmen die Grenzen, so Lindsay:

These overlapping and cross-cutting political networks are not only more likely to generate cooperation by creating new forums for action, they are also likely to make the international community far more durable and stable than one with only a few fault lines because they blur sharp divisions and create opportunities to build new coalitions.<sup>62</sup>

Dabei war vor allem bei der Anwendung von Gewalt die Auffassung vorherrschend, dass nicht nur die Quantität (VN) staatlicher Zustimmung, sondern auch die Qualität (demokratische Staaten) eine zentrale Rolle spielen müsse, vor allem vor dem Hintergrund der *responsibility to protect/prevent*.<sup>63</sup> Diese Sichtweise wurde nicht von allen Bündnispartnern geteilt. So war beispielsweise Frankreich

---

56 Ebd.

57 Vgl. ebd.

58 Vgl. James M. Lindsay, „The Case for a Concert of Democracies“, in: *Ethics and International Affairs*, Vol. 23, Nr. 1, Frühjahr 2009, [http://www.carnegiecouncil.org/publications/journal/23\\_1/roundtable/002](http://www.carnegiecouncil.org/publications/journal/23_1/roundtable/002).

59 Vgl. Daalder/Lindsay, „An Alliance of Democracies“.

60 Siehe hierzu Robert Kagan, *Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung?*, Bonn 2008, S. 106.

61 Für eine Kritik an dem Konzept siehe bspw. Charles A. Kupchan, „Minor League, Major Problems“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 87, Nr. 6, November/Dezember 2008, S. 96–109.

Außerdem ist die Legitimation einer Allianz der Demokratien fraglich. Ihre Existenz könnte sogar konfliktverstärkend wirken. „Such a league could aggravate rather than alleviate global sensitivities about the close association between U.S. democracy promotion and the U.S. global security agenda.“ Thomas Carothers, „Is a League of Democracies a Good Idea?“, Policy Brief (Carnegie Endowment for International Peace), Mai 2008, S. 1, [http://carnegieendowment.org/files/pb59\\_carothers\\_league\\_final.pdf](http://carnegieendowment.org/files/pb59_carothers_league_final.pdf).

62 Lindsay, „The Case for a Concert of Democracies“.

63 Vgl. Ivo H. Daalder/Robert Kagan, „America and the Use of Force. Sources of Legitimacy“, in: *Bridging the Foreign Policy Divide* (The Stanley Foundation), Juni 2007, S. 7–9. Dies stellt in gewisser Weise eine Umkehr der Argumentation der Bush-Regierung aus dem Jahr 2003 dar, welche vor allem die Quantität betonte (siehe Kapitel V.3.).

schon während der Diskussion um die NRF skeptisch hinsichtlich der Legitimation ihres Einsatzes (siehe Kapitel V.2.). Der Gedanke der Reziprozität wurde außerdem weiter qualifiziert:

While Washington would commit to involve NATO and its global partners in decisions, the NATO and global partners would commit to bring real capabilities to the table and a willingness to use them when a decision to do so is reached. The viability of this bargain depends on how well it works in practice.<sup>64</sup>

In den USA schienen diese Annahmen mehrheitsfähig, wurden jedoch nicht auf kongressionaler Ebene eingehend diskutiert. Auch war aufgrund der nicht notwendigen Zustimmung des Senats zur Entwicklung von Partnerschaften keine Auseinandersetzung gefordert. In vielerlei Hinsicht stellten die Ideen eine natürliche Fortentwicklung seit den 1990er Jahren dar, eine Fortführung des Erweiterungsgedankens und der Erfahrungen im Kosovo, der Erkenntnis einer notwendig kooperativen Herangehensweise von demokratischen Alliierten (Kapazitäten/Laserteilung) und einer institutionellen (politischen) Legitimation.

Die Partnerschaftsinitiativen auf NATO-Ebene und die demokratisch-institutionellen Ideen der USA liefen damit nebeneinander. Dabei wurde eine gewisse Widersprüchlichkeit deutlich: Eine globale NATO oder ein/e Konzert/Allianz der Demokratien zielte auf die Verbreitung liberaler Werte ab, war aber exklusiv. Eine global agierende NATO mit Partnern orientierte sich stärker an real-sicherheitspolitischen Aspekten und war sozusagen inklusiv. Während eine nicht institutionalisierte globale Partnerschaft von europäischen Alliierten bevorzugt und auch in den USA der Partnerschaftsansatz insbesondere vom Verteidigungsministerium befürwortet wurde, war dieser aber nicht einfach auf eine globale Ebene übertragbar. Nicht nur Angebot und Nachfrage, Zusammenhalt und Fähigkeiten, sondern (folglich) der Grundcharakter der NATO waren zu diskutieren. Das nächste Kapitel blickt auf diese vernachlässigte Debatte.

### VII.3. Von der Mitgliedschaft zur Partnerschaft?

Was kann aus diesen NATO-Partnerschaftsentwicklungen und US-Sichtweisen abgeleitet werden? Zugespitzt beantwortet: Pragmatische Reaktionen ohne kohärente Sichtweise haben zu einer *floating NATO* geführt, die sich zwischen Aufgaben, Handlungsrahmen und, wenig diskutiert, damit zwischen Mitgliedschaft und

---

64 Ebd., S. 10.



Partnerschaft zunehmend undefiniert bewegt. Dieses Kapitel blickt auf die Konsequenzen dieser Entwicklung.

Vor allem angetrieben durch den *global war on terrorism*, Lastenteilung und die positiven Erfahrungen mit Sicherheitspartnerschaften mit den PfP-Staaten, bemühten sich die USA ab dem Jahr 2006 um eine Intensivierung von bilateralen Sicherheitskooperationen.<sup>65</sup> Beispielhaft dafür ist insbesondere das Bemühen des Verteidigungsministeriums, eigene Kompetenzen durch den *Building Global Partnership Act* (BGPA) auszubauen. Doch wirkte die positive Konnotation eines Ausbaus von Partnerschaftskapazitäten gegen strategische Gesichtspunkte. So wurde im BGPA der PfP-Ansatz als beispielhaft für Partnerschaften mit anderen Staaten erwähnt, die aufgrund anderer Kontexte aber andere Interessen haben konnten. Diese Partnerschaften sollten einerseits primär zum Kampf gegen den Terrorismus beitragen und Lastenteilung ermöglichen. Andererseits wurde jedoch keine Reziprozität erwartet (diese „Voraussetzung“ sogar als hinderlich bezeichnet), das Budget für umfassendere Kooperationen auf 750 Millionen Dollar angehoben sowie die Kompetenzen auch auf Bereiche der *Security Assistance* ausgedehnt.<sup>66</sup> Dabei war die Schlüsselannahme, dass je mehr die USA in internationale Partnerschaften investierten, desto weniger US-Streitkräfte bemüht werden müssten.<sup>67</sup>

Der Ausbau der Kompetenzen erforderte eine Abstimmung mit dem Außenministerium.<sup>68</sup> Im Kongress wurden die Initiativen, welche auch die Berufung eines *Deputy Assistant Secretary of Defense for Partnerships* umfasste, skeptisch beurteilt. Denn die Initiativen konnten nicht nur die (entwicklungs)politischen Bemühungen des Außenministeriums untergraben, sondern würden dem Verteidigungsministerium nahezu freie Hand in der Mittelanwendung weltweit geben.<sup>69</sup> Die Bemühungen zum BGPA wurden daher vom Kongress gebremst.

---

65 Zum uneinheitlichen Gebrauch der Terminologie der Partnerschaften auch in US-amerikanischen Regierungsdokumenten siehe Catherine Dale, „In Brief: Clarifying the Concept of ‘Partnership’ in National Security“, CRS Report for Congress, R42516, 4. Mai 2012, Washington.

66 Vgl. Department of Defense, *Building Global Partnerships Act of 2007*, <http://www.dod.mil/dodgc/ol/docs/BGPA.pdf>.

67 Vgl. Deputy Secretary of Defense, *Quarterly Report to Congress on Implementation of the 2006 Quadrennial Defense Review*, in: *Quarterly Implementation Reports to Congress*, Januar 2007–Januar 2008, S. 3, [http://odam.defense.gov/omp/Functions/KnowledgeManagement\\_DecisionSupport/Strategy%20Management/FY07%20QDR%20Quarterly%20Updates%20to%20Congress.pdf](http://odam.defense.gov/omp/Functions/KnowledgeManagement_DecisionSupport/Strategy%20Management/FY07%20QDR%20Quarterly%20Updates%20to%20Congress.pdf).

68 Vgl. ebd., S. 2.

69 Vgl. Stewart Patrick/Kaysie Brown, „The Pentagon and Global Development. Making Sense of the DoD’s Expanding Role“, Working Paper (Center for Global Development), Nr. 131, November 2007, S. 12–14.

The Department [of Defense] has requested improvements and increased funding to support Overseas Humanitarian, Disaster Assistance, and Civic Aid (OHDACA), and permanent Global Commander's Emergency Response Program (CERP) within the current legislation initiatives under consideration in Congress. These initiatives were originally proposed for the FY07 NDAA and resubmitted for FY08. The Department has done all it can to institutionalize OIF/OEF authorities to conduct Humanitarian Assistance and Stability Operations. DoD continues to focus on widening the range of non-kinetic options and tools for addressing global instability. The Department must now wait on Congress to provide the necessary statutory authorities needed to make the Department's strides permanent. From a DoD perspective, there is nothing more it can do to further this action and thus considers this recommendation closed.<sup>70</sup>

Trotz des Scheiterns des BGPA war die Stoßrichtung eindeutig. Weniger NATO-Alliierte als vielmehr Partner waren im sicherheitspolitischen Fokus, zumal sich die NATO mit der Implementierung einer global agierenden NATO schwer tat.

In this context, the significance of 'member' versus 'partner' status was less important than the ability of states to contribute to US-led operations. NATO command structures and operational experiences were thus important, but not necessarily essential, component of this new model of coalition warfare.<sup>71</sup>

Das Verschwimmen von Grenzen zwischen Partnern und Mitgliedern lässt sich am deutlichsten an den operationellen Beiträgen zu Einsätzen ablesen.<sup>72</sup> Verschiedene Entwicklungen haben des Weiteren zu einer grundsätzlichen Relativierung dieser Unterscheidung beigetragen:

- 1) Die Fokussierung auf Friedenseinsätze im Sinne von Artikel 4 des Washingtoner Vertrags hat den Schwerpunkt operationeller Planung auf Beiträge von Nachbarstaaten in Krisenregionen ausgerichtet. Dabei wurde die Involvierung von Nicht-NATO-Staaten zentral und mit dem Afghanistaneinsatz die europazentrierte *out-of-area*-Debatte durchbrochen.<sup>73</sup>
- 2) De facto führte die Erweiterung zu einer Relativierung von Artikel 5. Die Beiträge zu Nischenkapazitäten habe ein zentrales Kriterium für die Mitgliedschaft vernachlässigt, die Sicherstellung der kollektiven Verteidigungsfähigkeit. In der PfP wurde zudem Artikel 4 auf Partnerländer ausgedehnt, und durch bilaterale

70 Deputy Secretary of Defense, Quarterly Report to Congress, Appendix 3, S. 5.

71 Kay, „Partnerships and Power in American Grand Strategy“, S. 29.

72 Beispielhaft sei hier genannt, dass Georgien und Australien zu den zehn größten Truppenstellerstaaten in Afghanistan gehören (Stand Oktober 2013: Georgien 1,560 Soldaten; Australien 1,029 Soldaten). Vgl. NATO Webseite, ISAF „placemat“ (contributing nations and troop numbers), [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2013\\_10/20131021\\_131001-ISAF-Placemat.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_10/20131021_131001-ISAF-Placemat.pdf).

73 Siehe auch Yost, *NATO Transformed*, bspw. S. 189/190.

US-Beziehungen zu anderen Staaten wurden de facto Sicherheitsgarantien ausgesprochen.

- 3) Durch die Wahrnehmung von VN/OSZE-legitimierten Einsätzen ist eine breitere Aufgabenpalette hinzugekommen, die in flexiblen Koalitionen durchgeführt werden muss. Darüber hinaus hat die Option, NATO-legitimierte Einsätze durchzuführen, dazu beigetragen, dass zusätzliche Partnerlegitimation ein wesentliches Kriterium geworden ist. Der Irakeinsatz beruhte auf keiner institutionellen Legitimation; institutionelle Involvierung wurde in den USA in der Folge des *war by committee* im Kosovo teilweise als hinderlich wahrgenommen.
- 4) Flexibilität (beispielsweise durch das CJTF-Konzept), strategische Reichweite und *decision-shaping*-Möglichkeiten haben den Gedanken der Koalition der Willigen früh stärker reflektiert als dies weithin anerkannt ist. Vor allem Lastenteilung und Interoperabilität sollten hierdurch gewährleistet werden.
- 5) Mit der Aufnahme von zwölf neuen Mitgliedern ist der Partnerschaftsfokus von geographisch zu funktionell gewandert. Dies brachte auch eine wenig differenzierte Sichtweise zur Unterscheidung zwischen den Partnern mit sich.<sup>74</sup> Mangelnde Priorisierung und Übertragung bewährter Mechanismen auf neue Regionen/Situationen sind wenig strategisch.

Festzuhalten ist, dass die aufweichenden Grenzen zwischen Mitgliedern und Partnern seit den 1990er Jahren durchaus erwartet wurden. Beispielhaft seien hier drei Zitate genannt:

At least some partners were relaxed about the way ahead [via the PfP], predicting that the *gemeinschaft* forged from the intermingling of diplomats and officials at NATO would eventually obscure barriers between members and partners.<sup>75</sup>

[S]ince 'coalitions of the willing' organized by NATO will include some – but not necessarily all – NATO members, and will generally include nonmembers drawn from the Partnership for Peace (as in Bosnia's peacekeeping force), the distinction between full membership and partnership will be less important in the new NATO.<sup>76</sup>

One complication that arises from NATO's transformation and enlargement is that the line dividing its members and [European] non-members has become blurred. Although this blurring is intentional and contributes to the continuation of a benign security environment, it creates difficulties for defense planning. By taking on a responsibility for European security as a whole and identifying specific countries as possible future mem-

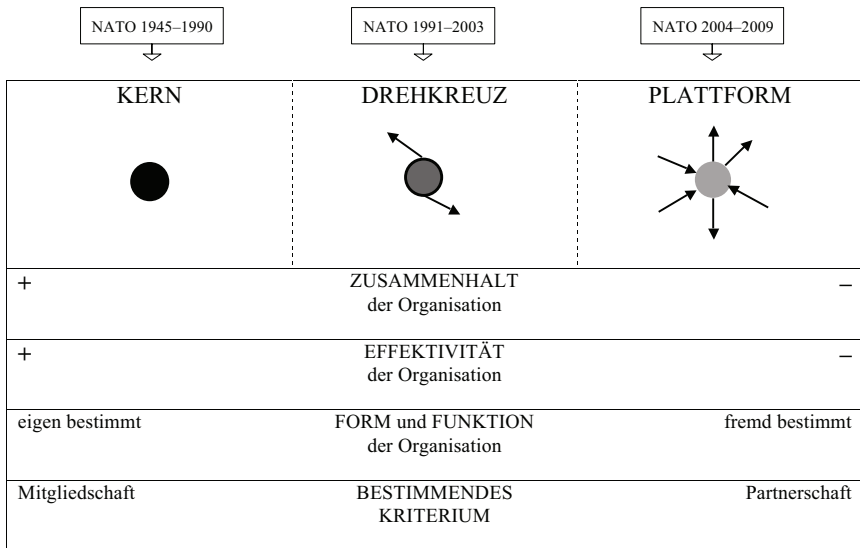
74 Siehe auch Moore, „Lisbon and the Evolution“, S. 63.

75 Solomon, *The NATO Enlargement Debate*, S. 39 (Hervorhebung im Original).

76 Carter/Perry, *Preventive Defense*, S. 57/58.

bers, NATO has extended implicit and conditional security guarantees to many non-member states, such as the MAP countries.<sup>77</sup>

Überraschend kann diese Entwicklung somit nicht sein, sie hat aber Konsequenzen für die NATO und benötigt einen stabilen Rahmen, zumal die Dimension nun eine globale ist und damit Zentrifugalkräfte stärker wirken. Erstaunen muss die bisher wenig präsenste Debatte hierzu. Denn die Entwicklung der Partnerschaften betrifft die Substanz der Allianz, ganz zu schweigen von der Glaubwürdigkeit bei der Gewichtung von realistischen und liberalen Interessen. „Idealtypisch“ kann zwischen drei „Formen der Organisation“ unterschieden und diese Differenzierung als Spektrum dargestellt werden: eine Organisation kollektiver Verteidigung (KERN), eine Organisation im Geflecht kooperativer Sicherheit (DREHKREUZ) und eine Organisation offener Zusammenschlüsse, die lediglich Kernkapazitäten bereitstellt und auf Beiträge von „externen“ Akteuren baut (PLATTFORM). Dieses Spektrum lehnt sich an die von Archer beschriebenen Klassifizierungsmerkmale einer internationalen Organisation an: die Mitgliedschaft, das Ziel/die Aktivitäten, die Struktur (vgl. Kapitel I.2.1.3.).



Formen der Organisation (Quelle: Eigene Darstellung)

77 Szayna, *NATO Enlargement, 2000–2015*, S. xiv.

Die NATO umfasst weiterhin Elemente aller drei Typen. Wie sich die NATO zwischen ihnen effizient und effektiv als Organisation bewegen kann, bleibt abzuwarten. Interessendefinitionen und Abstimmungsverfahren werden durch den Einfluss von Partnerländern komplexer. Partnerschaften können zugleich hilfreich für die Durchsetzung nationaler Interessen von nur einigen Mitgliedern sein.<sup>78</sup> Unterschiedliche Interessen haben bereits zu einer „multi-tier NATO“<sup>79</sup> geführt. Diese Entwicklung könnte durch Partnerschaften noch verstärkt werden. Der Blick darf deshalb nicht auf den möglichen Beiträgen von Partnern und dem Ziel, einen „default standard of interaction“<sup>80</sup> (Interoperabilität und politische Verfahren) zu etablieren, verharren. Schließlich ist die Annahme plausibel, dass Partner eigenen Interessen folgen und weniger verlässlich sind als Mitglieder – sei es aufgrund von unterschiedlichen Werten, wahrgenommenen Bedrohungen oder schlicht geographischer Distanz. Die Nachfrage der Partner wird sich damit weniger stark an einer gemeinsamen politischen Vision, wie der des *Europe whole, free, and at peace*, orientieren und stattdessen erhebliche Anforderungen an die Entwicklung strategischer Politik auf Seiten der NATO stellen. Lastenteilung und Interoperabilität für Ad-hoc-Situationen sind sicherlich sinnvoll, Stabilitätsförderungen außerhalb Europas ebenso, aber diese Maßnahmen dürfen kein Ersatz für die Verbesserung der eigenen Fähigkeiten sowie die Priorisierung der NATO-Ziele und Ressourcenanwendung sein.

Partnerschaften sind kompliziert. Sollen sie angebots-, nachfrage-, werte- oder interessenorientiert sein? Eine Studie der RAND Corporation hat außerdem zum Ergebnis, dass Partnerschaften nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgreich sein können:

[I]f BPC [Building Partner Capacity] is consistently funded and delivered, supported and sustained, well matched to partner capabilities and interests, and shared with a partner that supports the effort and is healthy economically and in terms of governance, prospects for effective BPC are very good.<sup>81</sup>

Der Kontext der jeweiligen Partnerschaft ist von zentraler Bedeutung.<sup>82</sup> Vor diesem Hintergrund war die US-Politik zwar durchaus konsistent (von der innenpoli-

78 Vgl. Olaf Theiler, „‘All for One and One for All?’ Mistrust, Rivalry and the Enlargement of NATO and the EU“, in: Hans J. Giessmann (Hg.), *Security Handbook 2004. The Twin Enlargement of NATO and the EU*, Baden-Baden 2004, S. 35–47, S. 43.

79 Timo Noetzel/Benjamin Schreer, „Does a Multi-Tier NATO Matter? The Atlantic Alliance and the Process of Strategic Change“, in: *International Affairs*, Vol. 85, Nr. 2, 2009, S. 211–226.

80 Interview, 24.09.2012, Washington DC, 32:19–32:34.

81 Christopher Paul et al., *What Works Best When Building Partner Capacity and Under What Circumstances*, Santa Monica 2013, S. xviii. Das Papier wurde für das US-Verteidigungsministerium erstellt.

82 Vgl. ebd., S. 87/88.

tischen Opposition zu dem massiven Ausbau von Pentagon-Verantwortlichkeiten abgesehen), aber nicht kohärent, da die Annahmen der Umsetzbarkeit fehlerhaft waren. Zudem führte der Partnerschafts-Dschungel zu strategischen Herausforderungen aufgrund der Parallelität verschiedener Sicherheitskooperationen und der potentiellen Auswirkungen auf die Nordatlantikvertragsorganisation. Randnummer 30 und 31 der Erklärung von Bukarest (2008) unterstrichen die wenig strategische Sichtweise, indem die Partnerschaften als „essential part of the Alliance purpose and tasks“ beschrieben wurden und die ganze Bandbreite von Zusammenarbeit – von Interoperabilität, operationeller Beteiligung bis hin zu „advise on, and assistance with, the defence- and security-related aspects of reform“ – versprochen wurde.<sup>83</sup>

Die NATO hat mit ihren Partnerschaften einen Mittelweg gewählt, der den unterschiedlichen Gegebenheiten zu unterschiedlichen Zeiten Rechnung trug und trägt. Sie läuft jedoch Gefahr, Partnerschaft selbst zum Ziel zu deklarieren. Die positiven Aspekte waren zudem am deutlichsten in Afghanistan abzulesen, welches einen konkreten und für alle beteiligten Staaten kurzzeitig zusammenführenden Charakter hatte. Partnerschaften waren in diesem Sinne weniger liberal (1990er) als realistisch geprägt. In den USA wurde das Partnerschaftskonzept als probates Mittel für die eigenen Interessen wertgeschätzt und auf einen Ausbau auch der NATO-Strukturen gedrängt. Insofern war das US-Bemühen im April 2009, unter Präsident Obama, zuträglich, den ehemaligen dänischen Ministerpräsidenten Anders Fogh Rasmussen zum neuen NATO-Generalsekretär zu ernennen. Im Gegensatz zu der pragmatischen Sicht de Hoop Scheffers einer Allianz mit globalen Partnern, hatte sich Rasmussen im Februar 2008 in einer Rede vor der US-Handelskammer für eine mit der NATO verbundene Allianz der Demokratien ausgesprochen:

A global alliance of democracies would be more powerful than the sum of its participants. We all share basic common interests in promoting freedom, democracy and free trade – values being opposed by dictatorships and terrorists. By joining forces we can better preserve and bolster our core values. A strengthened transatlantic partnership should form the nucleus of an alliance of democracies.<sup>84</sup>

---

83 NATO, Bucharest Summit Declaration, Rn. 30/31.

84 Anders Fogh Rasmussen, Speech at US Chamber of Commerce, Washington, 28. Februar 2008, [http://stm.dk/\\_p\\_11153.html](http://stm.dk/_p_11153.html).

Dies hätte sich sowohl gut mit dem US-Präsidentschaftskandidaten John McCain gefügt, der sich explizit für eine *League of Democracies* aussprach,<sup>85</sup> als auch mit dem Demokraten Obama, der den Ausbau von Partnerschaften angesichts der globalen Gefahren für notwendig erachtete.<sup>86</sup> Die Entwicklung zu globalen Partnerschaften und der Ausbau existierender Mechanismen war erfolgreich im US-amerikanischen Interesse vorangetrieben worden und zeichnete sich durch viel Kontinuität aus.

---

85 Vgl. John McCain, „An Enduring Peace Built on Freedom. Securing America’s Future“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 86, Nr. 6, November/Dezember 2007, [http://www.realclearpolitics.com/articles/2007/10/an\\_enduring\\_peace\\_built\\_on\\_fre.html](http://www.realclearpolitics.com/articles/2007/10/an_enduring_peace_built_on_fre.html).

86 Vgl. Barack H. Obama, „Renewing American Leadership“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 86, Nr. 4, Juli/August 2007, <http://www.foreignaffairs.com/articles/62636/barack-obama/renewing-american-leadership>: „[A]s we strengthen NATO, we must build new alliances and partnerships in other vital regions.“ Ders., „A New Strategy for a New World“, Washington, 15. Juli 2008, <http://www.cfr.org/iraq/barack-obamas-remarks-iraq-national-security/p16791>: „[J]ust as we renew longstanding efforts, so must we shape new ones to meet new challenges. That’s why I’ll create a Shared Security Partnership Program – a new alliance of nations to strengthen cooperative efforts to take down global terrorist networks [...].“





## VIII. Schlussbetrachtung: Das Dilemma strategischer Bündnisführung

Die Schlussbetrachtung fasst die Ergebnisse der Untersuchung zusammen (Kapitel VIII.1.), arbeitet den methodischen Beitrag und theoretischen Mehrwert strategischer Außenpolitikforschung sowie die auf ihrer Grundlage gewonnenen Erkenntnisse heraus (Kapitel VIII.2.) und zieht schließlich für den Ausblick die Entwicklungen in der ersten Amtszeit Präsident Obamas heran (Kapitel VIII.3.).

### VIII.1. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse: Konsistenz vs. Kohärenz

Warum haben die USA die Erweiterung der NATO anhaltend unterstützt? Wie haben die USA versucht, ihre Interessen in der NATO umzusetzen? Die Arbeit zeigt, dass die USA über den Untersuchungszeitraum hinweg instrumentell, jedoch nicht strategisch handelten. Die Haltung der USA zur NATO-Erweiterung charakterisiert sich durch Pragmatik für die nationale Außenpolitik, die dem Mittel NATO entgegenläuft und somit den langfristigen Nutzen der Organisation einschränken könnte. Für die betrachteten Zeiträume stellte die Erweiterung aber immer einen konkreten Mehrwert für die USA und die NATO dar. Die NATO-Erweiterungspolitik Washingtons präsentierte sich als ein Mikrokosmos der US-Ideen zur Transformation der NATO.

Die Haltung der Vereinigten Staaten zur NATO-Erweiterung ergibt sich aus der Akteursspezifität der USA, welche internationale Organisationen primär als Mittel für die eigene Außenpolitik betrachten. Hierdurch wird der sichtbare *output* einer Organisation zum Maßstab. Darüber hinaus wirken die Maximen „Amerikanische Führung“ und „Gestaltung einer liberalen Weltordnung“ leitend.

Der Nordatlantikvertrag, der in Artikel 10 die Erweiterungsklausel formuliert, wurde von Beginn an flexibel ausgelegt. Selbst bei der Wahl der Gründungsmitglieder wurde pragmatisch, aber im Sinne des übergeordneten Konzepts der Eindämmung entschieden. Konkrete Kriterien für eine Mitgliedschaft waren damit aus der Zeit des Ost-West-Konflikts nicht abzuleiten. Darüber hinaus stand während der Umbruchphase (1989–1991/1992) zunächst auch die Wiedervereinigung

Deutschlands innerhalb der Allianz zum Ziele des Erhalts der NATO im Vordergrund. Als Mittel bewährte sich das Bündnis nicht nur im Irak 1991, sondern die Folgeerscheinungen des Umbruchs in den MOES drängten der NATO einen neuen Fokus auf. Die Idee einer möglichen Erweiterung bahnte sich erst ab dem Jahr 1993 den Weg auf die sicherheitspolitische Agenda der USA.

Kontinuität und Wandel lassen sich für die fünf Betrachtungswinkel des empirischen Teils der Arbeit – Konzept, Herausforderungen, Mittel, Führung, Fortschreibung – wie folgt beschreiben. Unter Clinton wirkte der Gedanke der NATO-Transformation von Beginn an leitend. Der NATO wurde ein breiteres Aufgabenspektrum zgedacht, jedoch genossen die Beziehungen zu Russland Priorität. Darüber hinaus wurde im außenpolitischen Konzept ein Nachfrageansatz formuliert: Dort, wo die besten Chancen der Erweiterung demokratischer Marktwirtschaften bestanden, sollte US-Engagement ansetzen. Mit der PfP wurde die US-amerikanische Führung im Bündnis langsam wieder hergestellt, auf die Krise auf dem Balkan reagiert und zur notwendigen politischen Transformation der Allianz ein Beitrag geleistet. Eine Erweiterung der NATO wurde durch die PfP zunächst nur in Aussicht gestellt. Druck aus dem Senat und Impetus aus der US-Bürokratie trugen ab dem Spätsommer 1994 zur Anpassung der Position Clintons bei, die Erweiterung zügig voranzutreiben. Hiermit war der sogenannte *two-track* etabliert.

Der *two-track* zeichnete sich durch eine vorsichtige Herangehensweise auf horizontaler Ebene aus und betonte weiterhin die Integration Europas – jedoch nun verknüpft mit der Integration der MOES in die NATO. Russland blieb die größte Herausforderung, die durch die Betonung der politischen Transformation der NATO und den sichtbaren Fortschritt auf dem Russland-Pfad (PJC) erfolgreich begegnet werden konnte. Auf NATO-Ebene wurde mit den IDs zunächst der Dialog mit potentiellen Kandidaten eröffnet, sodann 1997 die Erweiterung beschlossen. Eine bilaterale Charter für die baltischen Staaten mit den USA wurde flankierend geplant. Senat und Regierung zogen nun an einem Strang. Die US-Position wurde erneut umgesetzt. Lehren hinsichtlich des Vorbereitungsprozesses von Kandidaten auf die Mitgliedschaft wurden durch den MAP zwei Jahre später sichtbar gezogen und unterstrichen dabei auch den operationellen/militärischen Fortbestand der NATO.

Unter Bush rückte in der Folge von 9/11 die militärische Transformation der NATO und hierfür auch die Integration neuer Staaten mit zusätzlichen Kapazitäten in den Vordergrund. Die Allianz selbst war nun herausgefordert, sich den neuen Gegebenheiten des *global war on terrorism* anzunehmen und militärisch anzupassen. Die Erweiterung stand entsprechend im Lichte der politischen Legitimation und von zu erbringenden Nischenkapazitäten. Die Dringlichkeit verwässerte dabei

die in der Erweiterungsstudie (1995) formulierten und im MAP (1999) konkretisierten Standards für eine Aufnahme. Präsident Bush und der Senat diskutierten kaum mehr über das Wer, gar nicht über das Ob einer zweiten Erweiterungsrunde. Externer Ideengeber und Unterstützer war erneut das *U.S. Committee to Expand NATO*. Die *big-bang*-Aufnahme war in Washington unkontrovers. Auch hier wurde die US-Position auf internationaler Ebene nahezu problemlos umgesetzt. Im Gegensatz zur ersten Erweiterungsrunde wurden flankierende Maßnahmen für die Kandidatenländer erst nach der Umsetzung eingeleitet. Die US-amerikanische Irak-Politik beschädigte allerdings die Führungsfähigkeit Washingtons im Bündnis.

In der zweiten Amtszeit Bushs konzentrierte sich das Interesse der USA an den europäischen Verbündeten auf Lastenteilung im Sinne von *nation-building*. Auch bedingt durch die unilaterale US-Außenpolitik und die militärische Neuausrichtung der Allianz wurde Russland zur erneuten Herausforderung, und in der NATO selbst ließ sich US-Führung nur noch eingeschränkt ausüben. Zwar erfolgte im Jahr 2008 eine erneute Erweiterung, jedoch einte das Bündnis keine gemeinsame Position mehr hinsichtlich des geographischen Horizonts der Erweiterung beziehungsweise des Aufnahmeprozesses. Mit Russland war zudem der *two-track* an sein Ende gelangt. Die US-Positionen wurden nur auf indirekte Weise umgesetzt. Die Entscheidung der Allianz, die Ukraine und Georgien zukünftig aufzunehmen – und deren Folgewirkung –, ließ viele Fragen über die Zukunft der Erweiterung offen. Eine bilaterale Charter mit weiteren Kandidatenländern sollte auch deshalb erneut das anhaltende Engagement der USA bekräftigen.

Gemessen an den Konzepten zur Evaluierung strategischer Politik ergibt sich, dass Clintons NATO-Erweiterungspolitik zunächst weder kohärent noch konsistent war, sich in der Folge zwar konsistent darstellte, aber weiter inkohärente Begründungsmuster heranzog. Bush startete mit einer inkohärenten, aber auch bedingt durch die institutionalisierten Prozesse konsistenten Politik, während sich in seiner zweiten Amtszeit weder Kohärenz noch Konsistenz zeigte. *Insgesamt* ist damit zu attestieren, dass „Ad-hoc“-Pragmatik die US-amerikanische NATO-Erweiterungspolitik kennzeichnete. Kein übergeordnetes Konzept wirkte während des gesamten Zeitraums leitend, auch wenn ein freies und geeintes Europa als Orientierungspunkt zumindest rhetorisch weiter genutzt wurde und Konsistenz durch das stetige Einbringen neuer Initiativen für kontinuierlichen Fortschritt des Erweiterungsprozesses weitgehend vorhanden war.

Die USA haben die Erweiterung der NATO damit aus unterschiedlichen Gründen verfolgt. Konstanteste Triebfeder und Bedingungsfaktor für die anhaltende Unterstützung kam von moralischer Seite. Zusammen mit der zu erhaltenden Einflusswahrung in Europa entsprachen diese Gründe den identifizierten US-Maximen.

Hinzu gesellten sich unter Clinton liberale Ideen der Ausbreitung marktwirtschaftlicher Demokratien sowie sicherheitspolitische Aspekte in Zusammenhang mit der Stabilisierung MOEs. Unter Bush herrschten legitimatorische und militärische Faktoren vor. Der Wandel der Gründe bedingte sich nicht durch einen grundsätzlichen Wandel des außenpolitischen Konzepts, sondern durch den Wandel des Kontextes. Unter Clinton zeichneten sich keine Bedrohungslagen ab, unter Bush stellten sich mit dem *global war on terrorism* neue Anforderungen an die NATO. Die Rationalität unter Bush für Albanien und Kroatien (2008) sowie die Aufnahmeperspektive der Ukraine und Georgiens glich wiederum eher der integrativ-politischen Rationalität der 1990er Jahre. Die Erweiterung der NATO wurde als zentrales Element für die Transformation (erst politisch, dann auch militärisch) der Allianz angesehen. Alternativen existierten für die USA nicht, und die Erweiterung versprach darüber hinaus, die Allianz atlantisch, das heißt pro-amerikanisch, zu halten. Die Pfadabhängigkeiten steckten die Rahmen für beziehungsweise begründeten die teilweise ambivalente NATO-Politik, Liberalismus und Realismus wurden je nach Situation (liberale Ideen/Mission oder Reaktion auf eine Herausforderung/Bedrohung) kombiniert.

Die USA haben durch die Führungsfähigkeit unter Clinton und Bush (bis zur letzten Erweiterungsphase) ihre Vorstellungen umsetzen können. Ideen wurden zumeist diplomatisch eingebracht und Sichtweisen von Alliierten einbezogen. Mit dem MAP wurde bereits unter Clinton die langfristige Verfolgung der Erweiterung festgeschrieben. Unter Bush war mit 9/11 der Blick auf die politische Integration weniger nachhaltig ausgerichtet. Insbesondere die Frage der MAPs für die B2 wurde ad hoc angegangen. Bilaterale Charter dienten beiden Regierungen zur Annäherung von Kandidatenländern. Standards wurden flexibel ausgelegt. Erweiterung diente gerade unter Bush auch der militärischen Fähigkeitenverbesserung der NATO und damit der Mitglieder. Dies unterstrich, dass es nun eine Nachfrage auch aus den USA, nicht mehr nur den MOES gab. Die begleitende Betonung der Russlandkomponente (*two-track*) förderte bis 2008 die Kooperation Moskaus sowie der Alliierten.

Dass die USA – über den gesamten Betrachtungszeitraum (1989–2009) gesehen – instrumentell, aber nicht strategisch gehandelt haben, wird anhand vieler Spannungsfelder sichtbar. Die vordergründige, übergeordnete Vision des *Europe whole, free, and at peace* (Ziel) konnte zwar in eine logische Relation zum Charakter des gewählten Mittels (Erweiterung und begleitende Prozesse) gesetzt werden. Doch waren US-amerikanische NATO-Politik und US-amerikanische NATO-Erweiterungspolitik nicht immer kongruent und hierdurch auch potentiell gegen das allgemeine Ziel im Sinne der US-Maximen gerichtet. *Policy* und *process* sind für eine

strategische Politik gleichermaßen maßgeblich sowie ihr Bezug zueinander. Zu keinem Zeitpunkt waren beide Merkmale präsent; insbesondere wurden immanente Spannungen mit Blick auf institutionelle Gesichtspunkte augenfällig.

Der instrumentelle Nutzen fußte damit weniger auf qualitativer Rationalität, sondern auf situationsbezogener Auslegung der Erweiterung: In den 1990er Jahren war sie Mittel, um amerikanische Führung und eine Mission für die NATO herzustellen, in der zweiten Erweiterungsrunde war die Mission vorgegeben, und die Erweiterung richtete sich nach ihr. In beiden Fällen trug die Erweiterung zu mehr Handlungsfreiheit für US-Interessen bei. Institutionelle Rahmenbedingungen mussten lange Zeit nur punktuell berücksichtigt werden, da institutionelle Fragen durch die eigene Führungsfähigkeit überlagert wurden. Allianzinterne Kooperationsprozesse wurden flexibilisiert (mehr oder weniger „kooperativ“) und kompensierten so das allianzinterne Sicherheitsdilemma. Dies funktionierte, da der Zusammenhalt zumindest rudimentär und durch die lange institutionalisierten transatlantischen Beziehungen Bestand hatte. In den USA geboten auch innenpolitische Notwendigkeiten eine Unterstützung der Erweiterung. So konnte sichtbar ein Nutzen der NATO für die US-Maximen abgebildet werden.

Aufgrund des Erfolges der Erweiterung – sie lieferte einen elementaren Beitrag zu einem geeinten und freien Europa – wurden wenig Gedanken an die Fortschreibung über die Grenzen MOEs hinaus bemüht. Am östlichen Rand des Schwarzen Meeres sollte die einende transatlantische Vision jedoch enden. Trotzdem wurde die Fortführung des Erweiterungspfades von Washington vehement verfolgt – ohne dass ein wirklicher *output* greifbar (im Sinne einer positiven Kosten-Nutzen-Rechnung) und damit Instrumentalität erkennbar war. Die Rolle des Prozesses als Mittel für politische Integration wurde unter Bush merklich geschwächt.

Aufgestaute Spannungen der US-Erweiterungspolitik nach dem Ost-West-Konflikt zeigten sich zum Ende seiner Amtszeit deutlich. Diese waren nun evident zwischen:

- Erweiterung & gemeinsamer Vision
- Erweiterung & Artikel 5
- Erweiterung & US-amerikanischer Führung
- Erweiterung & Instrumentalität
- Erweiterung & Transformation/Funktion

Die Spannungen bedingten sich auch durch den Wandel der Sichtweise bezüglich des Konzepts der Mitgliedschaft/Partnerschaft, welches dem traditionellen Verständnis der USA von freier Hand und *output*-Gerichtetheit entgegen kommt.

Trotz der Spannungen und „Ad-hoc“-Pragmatik scheint der Fortbestand und damit Nutzen der NATO nur durch die Erweiterung und stetige Transformation möglich gewesen zu sein. Die Erweiterung stellte zu großen Teilen den *added value* der NATO für die USA bereit. Da der Erhalt der Führung von zentraler Bedeutung für den Nutzen der Organisation in den Augen der USA ist, bleibt jedoch offen, inwiefern die Erweiterung und die Partnerschaften sich tatsächlich langfristig vorteilhaft für Washington auswirken werden. Die Alternativlosigkeit spiegelt insofern auch eine notwendige Pragmatik wider, denn Herausforderungen für strategische Politik sind enorm und Vorstellungen von Europa wurden oft enttäuscht.

## VIII.2. Anmerkungen zur strategischen Außenpolitikforschung (methodischer & theoretischer Mehrwert)

Wie umfassend eine Strategie ist, die in die Tat umgesetzt wird, kann genau so wichtig sein wie die Substanz dieser Strategie. Hier ist das Zusammenspiel von Macht und Diplomatie entscheidend.<sup>1</sup>

Die vorliegende Arbeit wendet die Methode der strategischen Außenpolitikforschung an. Diese Kombination von Prozessanalyse und strukturiertem, fokussiertem Vergleich basierend auf der Konzeptionalisierung des Begriffs der Strategie hat sich für den Untersuchungsgegenstand bewährt. Die Methode kanalisiert das Erkenntnisinteresse des Warum und Wie und erfasst die Komplexität des Untersuchungsgegenstands. Die Evaluation der Kohärenz und Konsistenz ermöglicht, politikpraktische und -relevante Resultate offenzulegen. Auch bleibt das Forschungsergebnis epistemologisch nicht subjektiv behaftet, da die Forschungsperspektive zwar keinem traditionellen Theoriegedanken folgt, aber sich analytisch an vordefinierten Rahmen und Indikatoren orientiert. Politikwissenschaftlich sind die Forschungsanforderungen dadurch gewahrt: Reliabilität ergibt sich durch die umfassende Betrachtung der zugrunde gelegten Primärquellen, Validität zeigt sich durch und für den gewählten Analyserahmen.

Der politikwissenschaftliche Mehrwert ergibt sich damit auf zwei Ebenen: Erstens wird durch den vorgestellten und hier angewendeten Analyserahmen ein Beitrag zur methodischen Debatte geleistet. Zweitens ergeben sich durch die Untersuchung der US-amerikanischen NATO-Erweiterungspolitik Erkenntnisse für die Charakteristika von Strategie beziehungsweise strategischer Politik.

---

1 Robert J. Lieber, „Die amerikanische Ära. Die ‘Grand Strategy’ der USA nach dem 11. September“, in: *Internationale Politik*, Nr. 10 (Amerika), Oktober 2004, S. 49–61, S. 60.

Die Methode der strategischen Außenpolitikforschung liefert Antworten für das Warum und Wie von außenpolitischem Verhalten. Dabei werden verschiedene Einflussfaktoren berücksichtigt, die auf horizontaler und vertikaler Ebene zu finden sind. Sie werden in einem stringenten Rahmen zusammengeführt und erlauben die nachvollziehbare Betrachtung und Evaluierung von außenpolitischem Verhalten. Gemessen an dem definierten Begriff der Strategie können reliable Rückschlüsse auf die Kohärenz und Konsistenz, die konzeptionellen Ideen und deren Umsetzung gemacht werden. Durch die Dimension der Fortschreibung/Anpassung, welche horizontale und vertikale Ebenen verbindet, und die notwendig ist, um die Vorzeichen – die semipermanenten Pfadabhängigkeiten – der nächsten Betrachtungsphase zu bestimmen, wird die Möglichkeit eröffnet, den strukturierten Vergleich um eine Dimension zu bereichern und zugleich die betrachteten Zeitfenster miteinander zu verbinden. Dieser Aspekt trägt der Dynamik in außenpolitischem Verhalten (und strategischer Anpassung) Rechnung. Der Mehrwert des fokussierten und strukturierten Vergleichs in Kombination mit der Prozessanalyse wird damit insbesondere durch die Trennung und Relation der fünf Betrachtungswinkel sowie der Zeitfenster innerhalb einer einzigen Falluntersuchung sichtbar. Kontinuität und Wandel werden hierdurch nachvollziehbar, und strategische Politik wird bewertbar.

Der Ansatz erlaubt die flexible Unterteilung des Betrachtungszeitraums in begrenzte Zeitfenster, ohne dass von vornherein ein festes Zeitraster zugrunde gelegt werden muss, eine Voranalyse ist jedoch notwendig. Grundsätzlich ist es vorstellbar, diese Methode auch für strikte *rational-choice*-Ansätze oder liberale, realistische oder konstruktivistische Perspektiven anzuwenden. Hier wären „Strategie“ und Erwartungshaltungen jedoch bereits theoretisch vorgegeben.

Auf der Ebene der Strategie ergibt sich der theoretische Mehrwert. Dem nahezu inflationären Gebrauch des Wortes und der oftmals mit „Kunstfertigkeit“ gleichzusetzenden Sichtweise sollen entgegnet werden. Außer Frage steht, dass Strategie anspruchsvoll und oft kaum stringent zu formulieren und umzusetzen ist. Auch deshalb ist das Wort Pragmatik so positiv besetzt, dass dabei oft der weitergehende Sinn des Aktes wenig hinterfragt wird. Die Anbindung an ein kohärentes Konzept ist notwendig, um nachhaltig agieren zu können. Nur dann kann außenpolitisches Verhalten wirklich konsistent und damit strategisch sein, denn flankierende Maßnahmen, umsichtiges Abwägen und Kalkulationen über den Moment hinaus beschreiben tatsächlich nachhaltiges Agieren. Die Betrachtung und Evaluierung in dieser Untersuchung zeigt, dass Kohärenz (Konzept/*policy*/Macht) und Konsistenz (Umsetzung/Prozess/Diplomatie) unabdingbar für eine strategische Politik sind, da

sonst stetige Anpassung im Sinne von reaktiver Lückenbüßerei notwendig wird beziehungsweise sich sonst Spannungsfelder entwickeln/aufladen können.

Anpassung meint dabei nicht grundsätzlich, dass die Politik fehlerhaft war, sie spiegelt vielmehr die sich verändernden Kontexte wider. Oftmals ist strategisches Verhalten gerade dadurch geprägt, dass schon früh an flankierende, anpassende Maßnahmen gedacht wird. Zu beobachten war auch, dass der Anpassungswille der Politik abnimmt, wenn das Interesse an der Thematik sinkt. Dieses hat wiederum Auswirkungen auf die Umsetzung und damit gegebenenfalls weitere Implikationen für den Anpassungswillen, welcher dann eines erneuten „Kraftaktes“ bedarf. Der strategische Impuls muss sozusagen zumindest oszillieren, um die Politik auch bei sich verändernden sicherheitspolitischen Agenden nachhaltig auszurichten.

Deutlich wurde auch, dass der Faktor „Momentum“ nicht nur durch strategisches Verhalten generiert wird, sondern sich ebenso durch Persönlichkeiten und Zeithorizonte ergibt. Diese Momente zu erkennen und zu nutzen, sie auch zu formen, lässt das Momentum nicht zu einer einfachen Fügung der Fortuna<sup>2</sup> verkommen. Dabei ist das Handeln auf außenpolitischer Bühne ebenso wichtig wie auf innenpolitischer. Strategien zum selben Ziel können hier unterschiedliche Prägungen annehmen (Politik versus Diplomatie). Sie können in diesem Fall aber Spannungen hervorrufen, die sich später negativ auswirken. Führung ist in beiden Fällen vonnöten, um strategisches Verhalten, das heißt eine fundierte und umsichtige Position zu vermitteln.

Strategieevaluation erfordert die Betrachtung eines längeren Zeitraums. So könnte zwar durchaus der Kontext eine kohärente und konsistente Politik zu einem bestimmten Zeitpunkt bedingt haben. Wenn jedoch Entscheidungen und Ausrichtungen über eine lange Zeit, also zu verschiedenen Zeitpunkten, nicht zumindest vorausschauend und rückblickend getroffen werden, können Widersprüchlichkeiten zu einem Dilemma und zur Infrage-Stellung der Glaubwürdigkeit führen. Von entscheidender Bedeutung sind auch das reflektierte Vorgehen bei der Umsetzung sowie die Sichtbarkeit von Führung. Dies gilt umso mehr, wenn nationale Interessen multilateral umgesetzt werden sollen. Um politisch breiten Rückhalt zu genießen, ist dabei eine vage Formel zwar nützlich, strategisch gesehen jedoch zweifelhaft. Viele, nicht näher umrissene Ziele mit einem Mittel zu verfolgen, deutet auf die Gefahr der Inkohärenz hin, selbst bei gleichzeitiger Konsistenz entwickelt sich ein Spannungsfeld. Dies kann sich vor allem in der Abschwächung der eigenen Führungsfähigkeit ausdrücken und dem Mittel entgegenlaufen.

---

2 Zum Einfluss von Glück siehe Niccoló Machiavelli, *The Prince* (Translated with notes by George Bull), London 2003, 79–81.



Abschließend bleibt zu bemerken, dass strategisches Verhalten nicht gleichzusetzen ist mit Erfolg. So war für manchen Protagonisten die Erweiterung der NATO Mittel für ein integriertes Europa, das dann zu einem Mittel für die globale Sicherheitspolitik werden würde. Europa bleibt jedoch sicherheitspolitisch schwach. Der Impetus für Partnerschaften scheint sich auch hierdurch zu generieren. Mittelinteressen sind die Grundlage für das US-Interesse an der entsprechenden Anpassung der NATO-Politik/Strategie.

Die theoretischen Anmerkungen zeigen die Anforderungen an strategisches Verhalten und damit auch an Außenpolitikforschung. Mit der strategischen Außenpolitikforschung wurde ein Beitrag zur Debatte um Methodenmodelle geleistet. Herausfordernd, und für weitere politikwissenschaftliche Forschung interessant, dürften die Konzepte der logischen Kohärenz und empirischen Konsistenz (wie hier verwendet) und ihr Zusammenspiel sein. Außerdem zeigt sich an der Anpassungsfähigkeit der NATO – zuletzt durch das Unterfangen, die Partnerschaftspolitik zu erneuern (siehe nächstes Kapitel) –, dass Form und Funktion elastische Kriterien zu sein scheinen. Nimmt die Effektivität der Organisation tatsächlich durch die verschwimmenden Grenzen der Funktion und der Mitgliedschaft/Partnerschaft ab? In den USA ist die *output*-Gerichtetheit Indiz für eine andere Einschätzung. Welche Auswirkung diese Haltung der Führungsmacht auf die NATO haben wird, bleibt ein spannendes und strategisch zu hinterfragendes Themenfeld. Welche Rolle wird das Element der Reziprozität bei dieser Neuausrichtung einnehmen? Wird qualitative Rationalität wieder obsolet? Kann ein neues gemeinsames Interesse an der Mitgliedschaft geschaffen werden, das über die gemeinsame Vision des *Europe whole, free, and at peace* hinausgeht?

### VIII.3. Ausblick: From Added Value to Added Burden?

Präsident Obama hatte sich in seiner ersten Amtszeit für eine Fortführung des Erweiterungspfades ausgesprochen,<sup>3</sup> aber in der Substanz wenig bewegt. Andere Prioritäten in Europa sowie andere Regionen finden sich an der Spitze der sicherheitspolitischen US-Agenda. Von Europa wurde erneut mehr Verantwortung und Lastenübernahme erwartet. Dies wurde unterstrichen durch die Hinwendung nach Asien, die Ermutigung, europäische Fähigkeiten zu verbessern, und dem Bemühen,

---

3 Vgl. Deutsche Welle Online, „Obama Voices Support for Expansion Despite Russian Qualms“, 25. März 2009, <http://www.dw.de/obama-voices-support-for-nato-expansion-despite-russianqualms/a-4126973>.

Partnerschaften weltweit weiter auszubauen.<sup>4</sup> Das Interesse für Europa (Integration, Stabilität) ist endgültig zu einem Interesse von Europa (Expedition, Lastenteilung) geworden.<sup>5</sup>

Mit Blick auf die Erweiterungsfrage bestimmten zwei Pfeiler die Haltung der USA. Erstens hatte Obama eine wesentlich vorsichtigeren Herangehensweise gewählt, da er einen Neustart in den Beziehungen mit Russland erreichen wollte.<sup>6</sup> Augenfällig war diese durchaus realistische Haltung beispielsweise in der Abkehr von dem Drängen auf Mitgliedschaft der Ukraine. So sagte Obama in Moskau im Sommer 2009: „For any country to become a member of an organization like NATO, for example, a majority of its people must choose to; they must undertake reforms; they must be able to contribute to the Alliance’s mission.“<sup>7</sup> Unter einer neuen Führung entschied sich die Ukraine selbst kaum ein Jahr später, eine „blockfreie“ Außenpolitik zwischen Russland und Europa anzustreben, und zog damit das Gesuch auf Mitgliedschaft in der NATO zurück.<sup>8</sup> Georgien blieb ebenfalls von öffentlichen Bekundungen des US-Präsidenten ausgespart. So wurde zwar die *U.S.-Georgia Charter* durch praktische bilaterale Zusammenarbeit unterfüttert, doch waren über die Charter hinausgehende, öffentliche Forderungen nach einer Aufnahme Georgiens in ein MAP nicht zu vernehmen.<sup>9</sup>

Zweitens war der schnelle Reformersfolg der neu aufgenommenen Staaten bei den Kandidatenländern nicht mehr vorhanden. Auch die teilweise Rückentwicklung liberaler Standards in Mitgliedsländern wie Ungarn und Albanien gebot eine vorsichtigeren Herangehensweise. So wurde zwar zunächst Montenegro der MAP-Pfad durch US-amerikanisches Engagement im April 2009 eröffnet.<sup>10</sup> Evidente Probleme wurden aber hervorgehoben, und amerikanische Beobachter halten weiterhin beispielsweise den sicheren Umgang mit geheimdienstlichen Informationen für

4 Siehe bspw. The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Mai 2010, S. 41–46, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>.

5 Siehe bspw. Philip H. Gordon, „U.S. Relations With Central Europe“, Remarks at the U.S.-Central Europe Strategy Forum, Center for European Policy Analysis (CEPA), Washington, 20. September 2012.

6 Vgl. Barack H. Obama, Remarks by the President at the New Economic School Graduation, Moskau, 7. Juli 2009 (Hervorhebung durch Autor), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-new-economic-school-graduation>.

7 Obama, Remarks by the President at the New Economic School Graduation.

8 Vgl. Dunay, „NATO Enlargement“, S. 59.

9 Vgl. Department of State, U.S.-Georgia Charter on Strategic Partnership, Fact Sheet, 6. Oktober 2010, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/10/149084.htm>; siehe auch Joseph R. Biden, Remarks by the Vice President to the Georgian Parliament, Tiflis, 23. Juli 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-vice-president-georgian-parliament>.

10 Vgl. NATO, Final Statement, Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers, Brüssel, 4. Dezember 2009, Rn. 7, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_59699.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_59699.htm); US-Botschaft Belgrad, „Montenegro and Next Steps on NATO“, 9. März 2009, <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09STATE22056.html>.

kritisch.<sup>11</sup> Bosnien-Herzegowina erhielt vier Monate später und ebenfalls unter Auflagen die Einladung in das MAP-Programm.<sup>12</sup> Beide Staaten wurden auch in die *U.S.-Adriatic Charter* aufgenommen.<sup>13</sup>

Dazu kamen allianzinterne Streitpunkte von so grundlegender Bedeutung wie „How much NATO should focus inside the Euro-Atlantic area, versus addressing threats that arise far from our own territory.“<sup>14</sup> Diese Fragen betrafen damit auch ganz grundlegend das Wann, Wie, sogar Ob einer weiteren Ausdehnung der Mitgliedschaft.<sup>15</sup> Zudem kamen die Alliierten zu der Einsicht, dass Notfallplanungen (während der Debatten der letzten 20 Jahre bewusst übergangen und durch die Forderung von lediglich Nischenkapazitäten geschwächt) für Artikel-5-Missionen zum Schutz der Neumitglieder wieder einen angemessenen Stellenwert einnehmen müssten. Wie die im Jahre 2010 veröffentlichten US-Diplomaten-Depeschen zeigten, war die Entscheidung zu konkreteren Notfallplanungen aus der Gemengelage des Konflikts im Südkaukasus und der Zustimmung der baltischen Staaten zu einer Annäherung der Allianz an Russland entstanden.<sup>16</sup> Auch das *air policing* im Baltikum wurde fortgesetzt.<sup>17</sup>

Innenpolitisch und allianzintern scheint sich nicht nur eine Erweiterungsmüdigkeit verfestigt, sondern eine Erweiterungsratlosigkeit festgesetzt zu haben. Kein Staat der sogenannten *Quad* (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, USA) bemüht sich intensiv um die Aufnahme Montenegros, noch um Druck auf die Streitparteien Griechenland/Mazedonien aufzubauen.<sup>18</sup> Das sichtbarste innenpolitische Signal sendete Senator Lugar vor dem Chicago-Gipfel im Mai 2012 mit dem

- 
- 11 Diskutiert auf der Veranstaltung „Montenegro’s Defense Reform. Cooperation with the U.S., NATO Candidacy, and Regional Developments“, Center for Transatlantic Relations, Washington, 11. September 2012.
  - 12 Vgl. NATO Webseite, Bosnia and Herzegovina and Membership Action Plan, 22. April 2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_62811.htm?](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_62811.htm?)
  - 13 Vgl. Department of State, „Adriatic Charter, Fact Sheet.
  - 14 Kurt Volker, Prepared Statement, in Senate, S. Hrg. 111-465, Committee on Foreign Relations, „NATO: A Security Concept for Transatlantic Security“, 22. Oktober 2009, Washington, S. 37–42, S. 40.
  - 15 Vgl. ebd.
  - 16 Vgl. Ulrike Demmer/Ralf Neukirch, „Fear of Russia. NATO Developed Secret Contingency Plans for Baltic States“, Spiegel Online, 7. Dezember 2010, <http://www.spiegel.de/international/europe/fear-of-russia-nato-developed-secret-contingency-plans-for-baltic-states-a-733361.html>. Da auch Obama öffentlich das Defizit ansprach, war seine Russland-Politik von Beginn an ein Drahtseilakt. Siehe auch David S. Yost, „NATO’s Evolving Purposes and the Next Strategic Concept“, in: *International Affairs*, Vol. 86, Nr. 2, 2010, S. 489–522, S. 501 und Nicholas Kulish, „Eastern Europe Is Uneasy Over U.S. Ties With Russia“, in: *The New York Times*, 16. Juli 2009, [http://www.nytimes.com/2009/07/17/world/europe/17europe.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/07/17/world/europe/17europe.html?_r=0).
  - 17 Vgl. Vladimir Socor, „Permanent Status Sought for NATO’s Baltic Air-Policing Mission“, in: *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 9, Nr. 27, [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=38982#.UiuX4oVX4go](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38982#.UiuX4oVX4go).
  - 18 Auch wenn Kamp beschreibt, dass die USA allianzintern Mitte 2012 eine Mehrheit für eine Erweiterung anführten. Unter anderem Deutschland stellte sich entgegen. Vgl. Karl-Heinz Kamp, „NATO Enlargement Reloaded“, NATO Research Paper, Nr. 81, September 2012, S. 2.

*NATO Enhancement Act of 2012*, der im Abgeordnetenhaus und Senat eingebracht wurde. Der Gesetzentwurf sprach sich unter anderem für die Erweiterung auf dem Balkan und nach Georgien aus.<sup>19</sup> Doch haben grundsätzlich auch im Kongress heutzutage andere Themen einen höheren Stellenwert: Raketenabwehr und europäische Beiträge zu globalen Interessen stehen im Vordergrund. Hinzu gesellt sich ein Generationenwechsel: Ehemalige Antriebspersonen für die NATO und ihre Erweiterung – namentlich seien hier die Senatoren Lugar und Biden erwähnt – sind aus dem Kongress ausgeschieden und wurden durch Volksvertreter mit stärker innenpolitischen Interessen ersetzt.<sup>20</sup> Der *NATO Enhancement Act* wurde nicht weiter diskutiert.

Auf NATO-Ebene dominiert, und dies wurde insbesondere im neuen strategischen Konzept von 2010 und auf dem Gipfel in Chicago deutlich, die Dimension der Partnerschaften. Wie in der Vergangenheit auch, folgte diese Entwicklung der US-Strategie, welche sich von Bush zu Obama durch eine sehr starke Kontinuität auszeichnete. Die Verlagerung von Europa nach Asien – bei bestehendem Fokus auf den Nahen Osten – mit der Betonung des Ausbaus von Partnerschaften dient dazu, amerikanische Führung global nachhaltig sicherzustellen.<sup>21</sup> Hierbei spielt die Kostenkomponente eine wesentliche Rolle: „Whenever possible, we will develop innovative, low-cost, and small-footprint approaches to achieve our security objectives [...]“. <sup>22</sup> Interessanterweise wurde erstmalig eine Verteidigungsstrategie vom Präsidenten selbst aus dem Pentagon verkündet – eine Geste, die als besonders bedeutend interpretiert wurde.<sup>23</sup> Die in diesen verteidigungspolitischen Vorgaben dargelegten zehn Prioritäten zusammen mit dem zugrunde gelegten flexiblen und umfassenden Ansatz ist aus strategischen Gesichtspunkten aber durchaus kritisch zu beurteilen.<sup>24</sup>

19 Vgl. Senate, S. 2177, *NATO Enhancement Act of 2012*, 112th Congress, 2nd Session, 2012, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s2177is/pdf/BILLS-112s2177is.pdf>.

20 Interview, 27.09.2012, Washington DC.

21 Vgl. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense*, Januar 2012.

22 Ebd., S. 3. Dieses Dokument folgte damit den Aussagen des Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Februar 2010, bspw. S. 26–28. In einer früheren Version des *QDR* wurde bei der Zusammenarbeit mit Partnern zunächst das Wort „rely“ benutzt und erst in der finalen Version durch „cooperate“ ersetzt. Dies zeigt, dass unter Bush der Gedanke der Unterstützung durch Partner im Vordergrund stand, unter Obama die „Hilfe zur Selbsthilfe“ als Grundlage dient. Vgl. Kay, „Partnerships and Power in American Grand Strategy“, S. 37, Fn. 6.

23 Interview, 18.09.2012 (b), Washington DC, 39:40–40:33; Barack H. Obama, Remarks by the President on the Defense Strategic Review, The Pentagon, 5. Januar 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>.

24 Siehe auch Catherine Dale/Pat Towell, „In Brief: Assessing DOD’s New Strategic Guidance“, CRS Report for Congress, R42146, 12. Januar 2012.

Das strategische Konzept der NATO aus dem Jahr 2010 spiegelt den Stellenwert der Partnerschaften bereits wider. Gut ein Fünftel des ausformulierten Konzepts widmet sich diesem Thema. Ein Absatz bekräftigt die Offene Tür.<sup>25</sup> Auf dem Gipfel in Chicago im Mai 2012 kam es erstmalig zu einem Treffen der NATO mit 13 ausgewählten Partnern, welches die Entwicklung des Bündnisses weiter in Richtung einer „Nabe für Sicherheit weltweit“ fortschreibt.<sup>26</sup> Die Aussage Hillary Clintons, dass dies der letzte Gipfel gewesen sein sollte, auf dem keine Entscheidungen zu neuen Erweiterungsschritten gefasst wurden, wurde weithin als politische Geste, möglicherweise als ein vorgezogener Wahlkampfzug gewertet. Die Abschlusserklärung ist mit 65 Randnummern die mit Abstand längste jemals verfasste Gipfel-Erklärung der Allianz und unterstrich damit die vielen Themenfelder und mangelnde kohärente Ausrichtung der NATO. Die verbliebenen Beitrittskandidaten wurden in einzelnen Abschnitten erwähnt und ermuntert, ihre Reformbemühungen fortzusetzen. Die Alliierten betonten ihr Interesse an einem stabilen Balkan.<sup>27</sup>

Hervorgehoben wurde auch die Mission in Libyen, in der sich die Arbeit an Partnerschaften bezahlt gemacht habe.<sup>28</sup> Insbesondere für die Regierung Obama war dies ein Erfolg, denn die USA wollten nur noch „im Hintergrund führen“.<sup>29</sup> Partner aus dem MD und der ICI beteiligten sich, und vor allem Schweden wurde zum *poster child*.<sup>30</sup> *Leading from behind* ist jedoch ein strategisches Oxymoron – es unterstreicht, dass keine vitalen Interessen bedroht waren. Zudem birgt der Ansatz bilateraler Beziehungen und multipler, flexibler multilateraler Foren die Gefahr, die NATO auszuhöhlen.<sup>31</sup>

- 
- 25 Vgl. NATO, Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, 19. November 2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm).
- 26 Vgl. The White House, Fact Sheet: Chicago Summit – Strengthening NATO’s Partnerships, 21. Mai 2012.
- 27 Vgl. NATO, Chicago Summit Declaration, 20. Mai 2012, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease).
- 28 Vgl. ebd., Rn. 40.
- 29 Die Beschreibung „leading from behind“ wurde zum ersten Mal erwähnt in Ryan Lizza, „The Consequentialist. How the Arab Spring Remade Obama’s Foreign Policy“, in: *The New Yorker*, 2. Mai 2011, [http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/110502fa\\_fact\\_lizza?currentPage=all](http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/110502fa_fact_lizza?currentPage=all)
- 30 Vgl. Ivo H. Daalder/James G. Stavridis, „NATO’s Victory in Libya. The Right Way to Run an Intervention“, in: *Foreign Affairs*, März/April 2012; Ann-Sofie Dahl, „Partner Number One or NATO Ally Twenty-Nine? Sweden and NATO Post-Libya“, NATO Research Paper, Nr. 82, September 2012.
- 31 Vgl. Charles Barry/Hans Binnendijk, „Widening Gaps in U.S. and European Defense Capabilities and Cooperation“, *Transatlantic Current*, Nr. 6, Juli 2012, S. 12; Stewart M. Patrick, „The Tricky ‘New American Moment’“, 8. September 2010, <http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/tricky-new-american-moment/p22897>.

Deshalb sind Rufe aus den USA, dass sich die NATO ebenfalls nach Asien orientieren solle, insbesondere auch von Transatlantikern zu hören. Beispielsweise könne an eine *Pacific Peace Partnership* gedacht werden:

A Pacific Peace Partnership would bind NATO to important US allies with shared values and common interests, including Australia, New Zealand, South Korea, Japan, and Singapore. Such a relationship would further the important goal of multilateralizing the US alliance system while permitting NATO to strengthen interoperability with like-minded, capable allies and increase collaboration on shared challenges of borderless shape, like cybersecurity.<sup>32</sup>

Der Ausbau von Partnerschaften diene dabei vor allem dazu, „strategische Möglichkeiten“ zu generieren.<sup>33</sup> Die NATO arbeitet seit ihrem strategischen Konzept ebenfalls an einer Partnerschaftsstrategie. In Berlin im April 2011 war ein erster Versuch zu erkennen, eine Konzeptionalisierung durchzuführen,<sup>34</sup> im Sommer 2011 sollte mit einem einzigen Partnerschaftsmenü für alle Partner und einem neuen *Political-Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations* weiterer Fortschritt erzielt werden.<sup>35</sup> Parallel bemühte sich Generalsekretär Rasmussen, die nun sogenannten *partners across the globe* für individuelle Zusammenarbeit zu gewinnen.<sup>36</sup> Der Erfolg ist bisher durchwachsen.<sup>37</sup>

Für die Zukunft der Erweiterung bleiben damit nicht viele Hoffnungen. Erweiterungsmüdigkeit/-ratlosigkeit, die derzeitige sicherheitspolitische Agenda mit einem Fokus auf neue Herausforderungen in anderen Regionen, der lahrende Reformmotor in den Kandidatenländern, der geringe (augenfällige) Beitrag selbiger zur NATO und ein autokratisches Russland, das Geopolitik wiederentdeckt hat, werden die Aufnahme neuer Länder in der nahen Zukunft verhindern. Wichtig wird sein, dass trotz der Mühen, die mit einem Aufnahmeprozess verbunden sind, nicht davor zurückgeschreckt wird, nur ein Land, beispielsweise Montenegro oder Mazedonien, aufzunehmen. Mit Blick auf Georgien sollte deutlich gemacht werden, dass mit dem NATO-Georgien-Rat bereits der Weg zur Aufnahme beschritten

32 Atlantic Council of the United States, *Anchoring the Alliance*, Washington, Mai 2012, S. 11.

33 Vgl. Atlantic Council of the United States, *NATO Global Partnership. Strategic Opportunities and Imperatives in a Globalized World*, Washington, März 2013, S. 4.

34 Vgl. NATO, *Active Engagement in Cooperative Security. A More Efficient and Flexible Partnership Policy*, 15. April 2011, [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_04/20110415\\_110415-Partnership-Policy.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf); NATO, *Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations*, 15. April 2011, [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_04/20110415\\_110415-PMF.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-PMF.pdf).

35 Vgl. Reisinger, „Rearranging Family Life“.

36 Vgl. Tobias Hecht, „From Consolidation to Globalization. The Changing Nature of NATO Partnerships“, AICGS Transatlantic Perspectives, 22. Oktober 2012, <http://www.aicgs.org/publication/from-consolidation-to-globalization-the-changing-nature-of-nato-partnerships/>.

37 Vgl. Karl-Heinz Kamp/Heidi Reisinger, „NATO's Partnerships After 2014. Go West!“, NATO Research Paper, Nr. 92, Mai 2013.

wird. Selbst wenn er nie zum Ende gegangen werden sollte, sollte Georgien die Unterstützung der NATO als Chance begreifen. Zu lange wurde die Mitgliedschaft in Kandidatenländern als das Ziel angesehen, die eigene Transformation zu einem liberalen Staat lediglich als ein Mittel, das nach dem Erreichen des Ziels wieder vernachlässigt werden kann. Schließlich sollte auch die NATO mehr Wert auf ihr liberales Fundament und damit einhergehend den politischen Zusammenhalt legen.

Hierbei ist die Rolle der EU zu stärken, da „der Beitrag der NATO zu Demokratisierung eher gering ausfällt und bestenfalls in Kombination mit zahlreichen anderen politischen und wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen wirken kann.“<sup>38</sup> Mit Blick auf die Kaukasusregion steht die *Eastern Partnership* seit dem Jahr 2009 als ein mögliches Mittel bereit.<sup>39</sup> Auch für den Balkan (Serbien) wird ein abgestimmtes Vorgehen notwendig sein. Insbesondere sollte/kann nicht mehr die Kausalität von „EU- folgt NATO-Beitritt“ gelten. Es wird vor allem die EU gefordert sein, denn wirkliche Sicherheitsinteressen lassen sich für die USA kaum finden.<sup>40</sup> Bilaterale Einflusswahrung wird Vorrang genießen, wobei die Frustration bezüglich der geringen Fortschritte in manchen Kandidatenländern offen ausgesprochen wird.<sup>41</sup>

Partnerschaften sind der neue Fokus, der wie die Erweiterung in den Jahren bis zum *big bang* einen Grund für die Vereinigten Staaten von Amerika darstellt, auch weiterhin in der Organisation führend engagiert zu bleiben. Strategische Politik bedeutet aber auch, Vorhaben durchdacht bis zum Ende zu führen, um nicht an Glaubwürdigkeit einzubüßen. Doch darf die Erweiterung ebenso wenig zu einem Selbstzweck werden wie zu einem lediglich symbolischen Zeichen der „Vitalität“ der NATO nach den Einsätzen fernab Europas.

---

38 Varwick, *Die NATO*, S. 115/116. Seit dem Jahr 2013 haben die NATO-Aspiranten Mazedonien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina und das NATO-Mitglied Albanien einen EU-Kandidatenstatus. Vgl. European Union External Action, EU Enlargement, [http://eeas.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enlargement/index_en.htm).

39 Vgl. Delegation of the European Union to the United States, *The EU and Its Eastern Neighbors*, EU Focus, November 2010.

40 Siehe auch Varwick, *Die NATO*, S. 168. Zu den EU- und NATO-Herangehensweisen mit Blick auf die institutionelle Erweiterung im Balkan siehe auch Nida Gelazis, „Addressing the Core Challenges for European Integration in the Western Balkans. Innovative Approaches to NATO and EU Enlargement“, in: Vedran Dzihic/Daniel Hamilton (Hg.), *Unfinished Business. The Western Balkans and the International Community*, Washington 2012, S. 231–238.

41 So bspw. der US-Botschafter in Bosnien-Herzegowina Patrick Moon auf einer Veranstaltung im September 2012, „Two Steps Forward, One Step Back. Political Progress in Bosnia and Herzegovina“, Center for Transatlantic Relations, 10. September 2012, Washington.





## IX. Literaturverzeichnis

Alle Quellen mit Internetangaben wurden – sofern nicht anders gekennzeichnet – zuletzt am 25.10.2013 abgerufen.

### Primärquellen

- „Excerpts From Pentagon’s Plan: ‘Prevent the Re-Emergence of a New Rival’“, in: *The New York Times*, 8. März 1992, <http://www.nytimes.com/1992/03/08/world/excerpts-from-pentagon-s-plan-prevent-the-re-emergence-of-a-new-rival.html?page-wanted=all&src=pm>.
- Albright, Madeleine K., „Enlarging NATO. Why Bigger is Better“, in: *The Economist*, Nr. 8004, 15. Februar 1997, S. 21–23.
- , „The Testing of American Foreign Policy“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 77, Nr. 6, November/Dezember 1998, S. 50–64.
- , *Madame Secretary. A Memoir*, New York 2003.
- Baker, James A., Committee on Foreign Affairs (House of Representatives), „Challenges for NATO and Developments in East-West Relations“, 22. Juni 1989, Washington (Mikrofiche).
- , „Upheaval in the East. Excerpts From Baker’s Speech on Berlin and U.S. Role in Europe’s Future“, in: *The New York Times*, 13. Dezember 1989, <http://www.nytimes.com/1989/12/13/world/upheaval-east-excerpts-baker-s-speech-berlin-us-role-europe-s-future.html?pagewanted=all&src=pm>.
- Biden, Joseph R., „Bigger is Better for the Future of NATO. The Alliance Should Accept Bulgaria, Romania and Five Other Nations“, in: *Los Angeles Times*, 1. September 2002, <http://articles.latimes.com/2002/sep/01/opinion/oe-biden1>.
- , Report 110-34, 9. März 2007, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-110srpt34/pdf/CRPT-110srpt34.pdf>.
- , Remarks by the Vice President to the Georgian Parliament, Tiflis, 23. Juli 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-vice-president-georgian-parliament>.
- Biegun, Steve/Michael Haltzel/Beth Wilson, Memorandum, 3. Oktober 1997, in: Senate, Senate Hearing 105-285, Committee on Foreign Relations, „The Debate on NATO Enlargement“, 7./9./22./28./30. Oktober/5. November 1997, Washington, S. 331–337.
- The Brussels Treaty (Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence), 17. März 1948, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17072.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17072.htm).
- Bush, George H. W., National Security Review 5, 15. Februar 1989, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsr/nsr5.pdf>.

- , The President's News Conference Following the North Atlantic Treaty Organization Summit Meeting in Brussels, 30. Mai 1989, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=17077>.
- , Remarks to the Citizens in Mainz, Federal Republic of Germany, 31. Mai 1989, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=476&year=&month=](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=476&year=&month=).
- , Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit, 11. September 1990, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=2217&year=1990&month=9](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9).
- , Address Before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict, 6. März 1991, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=2767&year=1991&month=3](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2767&year=1991&month=3).
- , „A Time of Decision for the NATO Alliance“, U.S. Department of State Dispatch, 11. November 1991, Vol. 2, Nr. 45, S. 823.
- Bush, George W., „A Period of Consequences“, Rede in South Carolina (The Citadel), 23. September 1999, [http://www3.citadel.edu/pao/addresses/pres\\_bush.html](http://www3.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html).
- , Zweite Präsidentschaftsdebatte am 11. Oktober 2000, <http://www.debates.org/index.php?page=october-11-2000-debate-transcript>.
- , Excerpted Remarks to the North Atlantic Council, Brüssel, 13. Juni 2001, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s010613g.htm>.
- , Address at Warsaw University, 15. Juni 2001, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=45973>.
- , Remarks by President George W. Bush at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy, Washington, 6. November 2003, <http://www.ned.org/george-w-bush/remarks-by-president-george-w-bush-at-the-20th-anniversary>.
- , Inaugural Address, Washington, 20. Januar 2005, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=58745>.
- , *Decision Points*, New York 2010.
- Charter of Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine, 9. Juli 1997, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3466A213-412F70E4/natolive/official\\_texts\\_25457.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3466A213-412F70E4/natolive/official_texts_25457.htm).
- A Charter of Partnership among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania, 16. Januar 1998, Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 34, Nr. 4, 26. Januar 1998, S. 87–91.
- Christopher, Warren, „U.S. Policy Toward the New Independent States. A Pragmatic Strategy Grounded in America's Fundamental Interests“, Remarks at Indiana University, Bloomington, 29. März 1995, abgedruckt in: Ders., *In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford 1998, S. 261–270.
- Christopher, Warren/William J. Perry, „Foreign Policy, Hamstrung“, in: *The New York Times*, 13. Februar 1995, <http://www.nytimes.com/1995/02/13/opinion/foreign-policy-hamstrung.html?pagewanted=all&src=pm>.
- Clerk of the House of Representatives, „Statistics of the Presidential and Congressional Election of November 3, 1992“, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/1992election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/1992election.pdf).
- , „Statistics of the Congressional Election of November 8, 1994“, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/1994election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/1994election.pdf).
- , „Statistics of the Presidential and Congressional Election of November 5, 1996“, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electionInfo/1996election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/1996election.pdf).
- , „Statistics of the Presidential and Congressional Election of November 7, 2000“, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/2000election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/2000election.pdf).

- , „Statistics of the Congressional Election of November 5, 2002“, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/2002election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/2002election.pdf).
- , „Statistics of the Presidential and Congressional Election of November 7, 2006“, [http://clerk.house.gov/member\\_info/electioninfo/2006election.pdf](http://clerk.house.gov/member_info/electioninfo/2006election.pdf).
- Clinton, William J., „Partnership for Peace. Building a New Security for the 21st Century“, Rede am 10. Januar 1994, NATO-Hauptquartier, Brüssel, <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1994/html/Dispatchv5Sup01.html>.
- , The President’s News Conference With Visegrad Leaders in Prague, 12. Januar 1994, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49832>.
- , Address to the Polish Parliament in Warsaw, 7. Juli 1994, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=50451>.
- , Remarks to the People of Detroit, Fisher Theater, Detroit, 22. Oktober 1996, <http://clinton6.nara.gov/1996/10/1996-10-22-president-speech-on-foreign-policy-in-detroit-mi.html>.
- , Remarks at the United States Military Academy, West Point, 31. Mai 1997, <http://clinton6.nara.gov/1997/05/1997-05-31-president-at-west-point-graduation.html>.
- , Remarks at the Ceremony Transmitting to the United States Senate the Protocol of Access to NATO for Poland, Hungary, and the Czech Republic, 11. Februar 1998, <http://clinton6.nara.gov/1998/02/1998-02-11-remarks-by-the-president-on-nato-protocol.html>.
- , Remarks on Foreign Policy, Grand Hyatt Hotel, San Francisco, 26. Februar 1999, <http://clinton6.nara.gov/1999/02/1999-02-26-foreign-policy-speech.html>.
- , „Liberal Internationalism. America and the Global Economy“, Rede an der American University in Washington DC am 26. Februar 1993, in: Alvin Z. Rubinstein/Albina Shayeich/Boris Zlotnikov (Hg.), *The Clinton Foreign Policy Reader. Presidential Speeches with Commentary*, Armonk 2000, S. 8–13.
- , „Globalism and Interdependence“, Rede vor der VN Generalversammlung in New York am 27. September 1993, in: Alvin Z. Rubinstein/Albina Shayeich/Boris Zlotnikov (Hg.), *The Clinton Foreign Policy Reader. Presidential Speeches with Commentary*, Armonk 2000, S. 14–19.
- , *My Life*, New York 2004.
- Community of Democracies Webseite, <http://community-democracies.org/>.
- Congressional Record – Daily Digest (Government Printing Office, Washington), 28. April 1998; 29. April 1998; 30. April 1998.
- Congressional Record – Senate (Government Printing Office, Washington), 10. August 1995; 4. Juni 1996; 3. März 1998; 27. April 1998; 30. April 1998; 4. Mai 1998; 17. Juni 2001; 16. Mai 2002; 17. Mai 2002; 7. Mai 2003; 8. Mai 2003; 25. Februar 2008; 25. September 2008.
- Constitution of the United States, abgedruckt in: John Grafton (Hg.), *The Declaration of Independence and Other Great Documents of American History, 1775–1865*, Mineola 2000, S. 10–34.
- Council for a Community of Democracies Webseite, <http://www.ccd21.org/about/index.html>.
- de Hoop Scheffer, Jaap, „Bucharest. A Milestone in NATO’s Transformation“, in: *NATO Review*, 19. März 2008, <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART3/EN/index.htm>.
- Delegation of the European Union to the United States, „The EU and Its Eastern Neighbors“, EU Focus, November 2010.

- Department of Defense, *Report of the Bottom-Up Review*, Washington, Oktober 1993, [http://www.dod.mil/pubs/foi/administration\\_and\\_Management/other/515.pdf](http://www.dod.mil/pubs/foi/administration_and_Management/other/515.pdf).
- , *Report of the Quadrennial Defense Review*, Mai 1997, [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/32542/ipublicationdocument\\_singledocument/904a2c94-8ef7-4098-8b03-2edfc4b992aa/en/qdr97.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/32542/ipublicationdocument_singledocument/904a2c94-8ef7-4098-8b03-2edfc4b992aa/en/qdr97.pdf).
- , *Strengthening Transatlantic Security. A U.S. Strategy for the 21st Century*, Dezember 2000.
- , *Quadrennial Defense Review Report*, 30. September 2001.
- , *Quadrennial Defense Review Report*, 6. Februar 2006.
- , Building Global Partnerships Act of 2007, <http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/BGPA.pdf>.
- , *Quadrennial Defense Review Report*, Februar 2010.
- , *Sustaining U.S. Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense*, Januar 2012.
- Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1948. Western Europe*, Vol. 3, U.S. Government Printing Office, 1948, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1948v03>.
- , *1950. Western Europe*, Vol. 3, U.S. Government Printing Office, 1950, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1950v03>.
- , *1951. European Security and the German Question* (in two parts), Vol. 3, Part 1, U.S. Government Printing Office, 1951, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1951v03p1>.
- , *1951. Europe: Political and Economic Developments* (in two parts), Vol. 4, Part 1, U.S. Government Printing Office, 1951, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1951v04p1>.
- , *1951. The Near East and Africa*, Vol. 5, U.S. Government Printing Office, 1951, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1951v05>.
- , *1952–1954. Germany and Austria* (in two parts), Vol. 7, Part 1, U.S. Government Printing Office, 1952–1954, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS195254v07p1>.
- , *1952–1954. Western European Security* (in two parts), Vol. 5, Part 2, U.S. Government Printing Office, 1952–1954, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS195254v05p2>.
- , *1955–1957. Western Europe and Canada*, Vol. 27, U.S. Government Printing Office, 1955–1957, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS195557v27>.
- , *The Enlargement of NATO. Why Adding Poland, Hungary, and the Czech Republic to NATO Strengthens American National Security*, Februar 1998.
- , U.S.-Georgia Charter on Strategic Partnership, Fact Sheet, 6. Oktober 2010, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/10/149084.htm>.
- , Adriatic Charter, Fact Sheet, 25. August 2011, <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/112766.htm>.
- Deputy Secretary of Defense, Quarterly Report to Congress on Implementation of the 2006 Quadrennial Defense Review, in: Quarterly Implementation Reports to Congress, Januar 2007–Januar 2008, [http://odam.defense.gov/omp/Functions/KnowledgeManagement\\_DecisionSupport/Strategy%20Management/FY07%20QDR%20Quarterly%20Updates%20to%20Congress.pdf](http://odam.defense.gov/omp/Functions/KnowledgeManagement_DecisionSupport/Strategy%20Management/FY07%20QDR%20Quarterly%20Updates%20to%20Congress.pdf) [Datum des Abrufs: 26.08.2013].
- Dole, Robert J., On Foreign Policy, Philadelphia, 25. Juni 1996, [http://www.pbs.org/news/hour/bb/election/june96/dole\\_stump\\_6-25.html](http://www.pbs.org/news/hour/bb/election/june96/dole_stump_6-25.html).

- Embassy of Romania to the United States of America, Brief History of the Political Relations, <http://washington.mae.ro/en/node/534>.
- EUCOM, National Guard State Partnership Program, <http://www.eucom.mil/key-activities/partnership-programs/national-guard-state-partnership-program>.
- Euro-Atlantic Partnership Council, Basic Document, 30. Mai 1997, [http://www.nato.int/cps/en/SID-81CF347E-8B718B1D/natolive/official\\_texts\\_25471.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-81CF347E-8B718B1D/natolive/official_texts_25471.htm).
- European Union External Action, EU Enlargement, [http://eeas.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enlargement/index_en.htm).
- Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, 27. Mai 1997, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm?selectedLocale=en).
- Fried, Daniel, „The Bucharest Summit and the Way Forward for NATO“, 23. April 2008, Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Europe, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/103935.htm>.
- , Upcoming NATO Ministerial Meeting, 25. November 2008, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/112407.htm>.
- FRUS, siehe Department of State, *Foreign Relations of the United States*.
- G8 Information Centre, Fact Sheet: Broader Middle East and North Africa Initiative, 9. Juni 2004 (Sea Island 2004), [http://www.g7.utoronto.ca/summit/2004seaisland/fact\\_mena.html](http://www.g7.utoronto.ca/summit/2004seaisland/fact_mena.html).
- , Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa, 9. Juni 2004 (Sea Island 2004), <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2004seaisland/partnership.html>.
- Gordon, Philip H., „U.S. Relations With Central Europe“, Remarks at the U.S.-Central Europe Strategy Forum, Center for European Policy Analysis (CEPA), Washington, 20. September 2012.
- Hadley, Stephen J., AICGS At Issue Interview: Steve Hadley, 15. August 2013 (Video), <http://www.aicgs.org/issue/aicgs-at-issue-interview-steve-hadley/>.
- Helms, Jesse, „The Madrid Summit. New Members, Not New Missions“, in: Senate, Senate Hearing 105-285, Committee on Foreign Relations, „The Debate on NATO Enlargement“, 7./9./22./28./30. Oktober/5. November 1997, Washington, S. 3–5.
- House of Representatives, H.R. 5246, 103rd Congress, 2nd Session, 1994, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-103hr5246rds/pdf/BILLS-103hr5246rds.pdf>.
- , H.R. 7, 104th Congress, 1st Session, 1995, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-104hr7eh/pdf/BILLS-104hr7eh.pdf>.
- , H. Con. Res. 209, 108th Congress, 1st Session, 2003, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-108hconres209rfs/pdf/BILLS-108hconres209rfs.pdf>.
- Ilves, Toomas H., Statement at Opening of the Euro-Atlantic Partnership Council, 30. Mai 1997, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_25672.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_25672.htm?selectedLocale=en).
- Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, Vol. 1, September 2009.
- Joint Statement, „A New Relationship Between the United States and Russia“, Washington, 13. November 2001, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/2001/12419.htm>.
- Kohl, Helmut, Erklärung vor dem Deutschen Bundestag: Zehn-Punkte-Programm zur Deutschlandpolitik, 28. November 1989, <http://helmut-kohl.kas.de/index.php?msg=627>.
- Lake, Anthony, „From Containment to Enlargement“, Washington, 21. September 1993, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>.

- Levin, Carl/Strom Thurmond, Letter to Helms/Biden, 27. Februar 1998, in: Senate, Executive Report 105-14, Committee on Foreign Relations, *Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on Accession of Poland, Hungary, and the Czech Republic*, Washington, 6. März 1998, S. 46–55.
- McCain, John, „An Enduring Peace Built on Freedom. Securing America’s Future“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 86, Nr. 6, November/Dezember 2007, [http://www.realclearpolitics.com/articles/2007/10/an\\_enduring\\_peace\\_built\\_on\\_fre.html](http://www.realclearpolitics.com/articles/2007/10/an_enduring_peace_built_on_fre.html).
- Ministerio de Defensa de España, North Atlantic Treaty Organization, <http://www.defensa.gob.es/en/politica/seguridad-defensa/contexto/europea-atlantica/OTAN>.
- Moon, Patrick (Vortrag), „Two Steps Forward, One Step Back. Political Progress in Bosnia and Herzegovina“, Veranstaltung, Center for Transatlantic Relations, Washington, 10. September 2012.
- National Guard, State Partnership Programs, Fact Sheet, 17. Juli 2013, <http://www.nationalguard.mil/media/factsheets/2013/SPP2013.pdf>.
- NATO, Message from Turnberry, 7./8. Juni 1990, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23697.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23697.htm).
- , Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, 5./6. Juli 1990, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23693.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm).
- , Statement on the Gulf, 17. Dezember 1990, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23687.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23687.htm).
- , NATO’s Core Security Functions in the New Europe, 6./7. Juni 1991, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23861.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23861.htm).
- , Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, 6./7. Juni 1991, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3B97B9EE-1C28BEDC/natolive/official\\_texts\\_23858.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3B97B9EE-1C28BEDC/natolive/official_texts_23858.htm).
- , The Situation in Yugoslavia, 1.–8. November 1991, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23849.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23849.htm).
- , The Alliance’s New Strategic Concept, 7./8. November 1991, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3B97B9EE-1C28BEDC/natolive/official\\_texts\\_23847.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3B97B9EE-1C28BEDC/natolive/official_texts_23847.htm).
- , Declaration on Peace and Cooperation, 8. November 1991, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23846.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23846.htm?selectedLocale=en).
- , Statement on Former Yugoslavia, 17. Dezember 1992, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23974.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23974.htm).
- , Partnership for Peace Framework Document, 10./11. Januar 1994, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24469.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm).
- , Partnership for Peace Invitation Document, 10./11. Januar 1994, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24468.htm).
- , Brussels Summit Declaration, 11. Januar 1994, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24470.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm).
- , Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Brüssel, 1. Dezember 1994, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24430.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24430.htm).
- , Study on NATO Enlargement, 3. September 1995, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24733.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm?selectedLocale=en).
- , Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Brüssel, 5. Dezember 1995, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24718.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24718.htm).
- , Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, 10. Dezember 1996, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25056.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25056.htm).

- , Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Sintra, 29. Mai 1997, [http://www.nato.int/cps/en/SID-81CF347E-8B718B1D/natolive/official\\_texts\\_25472.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-81CF347E-8B718B1D/natolive/official_texts_25472.htm).
- , Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, 8. Juli 1997, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3466A213-412F70E4/natolive/official\\_texts\\_25460.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3466A213-412F70E4/natolive/official_texts_25460.htm).
- , The Alliance's Strategic Concept, 24. April 1999, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm).
- , An Alliance for the 21st Century, 24. April 1999, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27440.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27440.htm).
- , Membership Action Plan, 24. April 1999, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27444.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27444.htm).
- , Defense Capabilities Initiative, 25. April 1999, [http://www.nato.int/cps/en/SID-8EBF5392-B71CDC2C/natolive/official\\_texts\\_27443.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-8EBF5392-B71CDC2C/natolive/official_texts_27443.htm?selectedLocale=en).
- , Towards a Partnership for the 21st Century. The Enhanced and More Operational Partnership. Report by the Political Military Steering Committee on Partnership for Peace, 25. April 1999, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27434.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27434.htm).
- , *Handbuch*, Brüssel 2001.
- , Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Budapest, 29. Mai 2001, [http://www.nato.int/cps/en/SID-7B1B431A-884DFF52/natolive/official\\_texts\\_18892.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-7B1B431A-884DFF52/natolive/official_texts_18892.htm).
- , Statement on Combating Terrorism. Adapting the Alliance's Defence Capabilities, 18. Dezember 2001, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_18843.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_18843.htm).
- , Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Reykjavik, 14. Mai 2002, [http://www.nato.int/cps/en/SID-652B83ED-CD66674B/natolive/official\\_texts\\_19577.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-652B83ED-CD66674B/natolive/official_texts_19577.htm).
- , Statement on Capabilities, 6. Juni 2002, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19567.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19567.htm).
- , Prague Summit Declaration, 21. November 2002, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19552.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19552.htm).
- , Statement on Capabilities, 12. Juni 2003, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_20294.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_20294.htm).
- , Statement on Iraq, 28. Juni 2004, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21025.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21025.htm).
- , The Istanbul Declaration. Our Security in a New Era, 28. Juni 2004, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21026.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21026.htm).
- , Istanbul Summit Communiqué, 28. Juni 2004, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21023.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21023.htm).
- , Istanbul Cooperation Initiative, 28. Juni 2004, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3DE0DEC1-C627A7C5/natolive/official\\_texts\\_21017.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3DE0DEC1-C627A7C5/natolive/official_texts_21017.htm).
- , A more Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue, 28. Juni 2004, [http://www.nato.int/cps/en/SID-F78B9ECD-E5A258CF/natolive/official\\_texts\\_59357.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-F78B9ECD-E5A258CF/natolive/official_texts_59357.htm).
- , *Handbook*, Brüssel 2006.
- , Riga Summit Declaration, 29. November 2006, [http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official\\_texts\\_37920.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official_texts_37920.htm?selectedLocale=en).
- , Comprehensive Political Guidance, 29. November 2006, [http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official\\_texts\\_56425.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en).

- , Bucharest Summit Declaration, 3. April 2008, [http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official\\_texts\\_8443.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-2FEE504B-538AED68/natolive/official_texts_8443.htm?selectedLocale=en).
- , Statement, Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers, Brüssel, 19. August 2008, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_29950.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_29950.htm).
- , Statement by the North Atlantic Council on the Russian Recognition of South Ossetia and Abkhazia Regions of Georgia, 27. August 2008, [http://www.nato.int/cps/en/SID-B1470256-BB354D45/natolive/news\\_43517.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-B1470256-BB354D45/natolive/news_43517.htm).
- , Final Communiqué, Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers, Brüssel, 3. Dezember 2008, [http://www.nato.int/cps/en/SID-1FED01B8-FA0C875F/natolive/official\\_texts\\_46247.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-1FED01B8-FA0C875F/natolive/official_texts_46247.htm).
- , Final Statement, Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers, Brüssel, 4. Dezember 2009, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_59699.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_59699.htm).
- , Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, 19. November 2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm).
- , Active Engagement in Cooperative Security. A More Efficient and Flexible Partnership Policy, Berlin, 15. April 2011, [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_04/20110415\\_110415-Partnership-Policy.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf).
- , Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations, 15. April 2011, [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_04/20110415\\_110415-PMF.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-PMF.pdf).
- , Chicago Summit Declaration, Chicago, 20. Mai 2012, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease).
- NATO-Georgia Joint Press Statement, 15. September 2008, [http://www.nato.int/cps/en/SID-3A8EDE03-F8C7C055/natolive/news\\_46438.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-3A8EDE03-F8C7C055/natolive/news_46438.htm).
- NATO-Ukraine Action Plan, 22. November 2002, [http://www.nato.int/cps/en/SID-AAB10714-03575DFE/natolive/official\\_texts\\_19547.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-AAB10714-03575DFE/natolive/official_texts_19547.htm).
- NATO-Ukraine Commission, Chairman's Statement, 27. August 2008, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_43523.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_43523.htm).
- NATO Webseite, Bosnia and Herzegovina and Membership Action Plan, 22. April 2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_62811.htm?](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_62811.htm?).
- , Framework Document on the Establishment of the NATO-Georgia Commission, Tiflis, 15. September 2008, [http://www.nato.int/cps/en/SID-B1470256-BB354D45/natolive/news\\_46406.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-B1470256-BB354D45/natolive/news_46406.htm).
- , Interview with Martin Erdmann, 27. Juli 2005, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_21873.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_21873.htm?selectedLocale=en).
- , ISAF „placemat“ (contributing nations and troop numbers), [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2013\\_10/20131021\\_131001-ISAF-Placemat.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_10/20131021_131001-ISAF-Placemat.pdf).
- , Istanbul Cooperation Initiative. Reaching out to the Broader Middle East, [http://www.nato.int/cps/en/SID-87FE4196-530B3D28/natolive/topics\\_58787.htm?](http://www.nato.int/cps/en/SID-87FE4196-530B3D28/natolive/topics_58787.htm?).
- , NATO Enlargement (Evolution of NATO's „open door policy“), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49212.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm).
- , NATO Offers Intensified Dialogue to Georgia, 21. September 2006, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_22173.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_22173.htm?selectedLocale=en).
- , NATO Update 1982, <http://www.nato.int/docu/update/80-89/1982e.htm>.
- , NATO-Georgia Commission, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52131.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52131.htm).
- , NATO-Ukraine Commission, [http://www.nato.int/cps/en/SID-4B69E5DB-6C95AE35/natolive/topics\\_50319.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-4B69E5DB-6C95AE35/natolive/topics_50319.htm).



- , NATO's Assistance to Iraq, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51978.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51978.htm).
- , NATO's Relations with Croatia, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_31803.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_31803.htm).
- , NATO's Relations with Georgia, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_38988.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm).
- , Partnership for Peace Planning and Review Process, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_68277.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68277.htm).
- , Signatures of the Partnership for Peace Framework Document, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_82584.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_82584.htm).
- , Special Meeting of the North Atlantic Council with the Participation of Heads of State and Government, 13. Juni 2001, Brüssel, <http://www.nato.int/docu/comm/2001/0106-hq/010613-hq.htm>.
- North Atlantic Cooperation Council, Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, 20. Dezember 1991, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23841.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23841.htm).
- Nunn, Samuel A., „The Future of NATO in an Uncertain World. Expansion Deserves Thorough and Careful Consideration“, Rede vor dem SACLANT Seminar 95, Norfolk, 22. Juni 1995, [http://www.nato.int/cps/en/SID-65270DB8-C9804983/natolive/opinions\\_24781.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-65270DB8-C9804983/natolive/opinions_24781.htm).
- Obama, Barack H., „Renewing American Leadership“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 86, Nr. 4, Juli/August 2007, <http://www.foreignaffairs.com/articles/62636/barack-obama/renewing-american-leadership>.
- , „A New Strategy for a New World“, Washington, 15. Juli 2008, <http://www.cfr.org/iraq/barack-obamas-remarks-iraq-national-security/p16791>.
- , Remarks by the President at the New Economic School Graduation, Moskau, 7. Juli 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-new-economic-school-graduation>.
- , Remarks by the President on the Defense Strategic Review, The Pentagon, 5. Januar 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>.
- Perry, William J., „The Enduring, Dynamic Relationship That Is NATO“, 5. Februar 1995, Wehrkundetagung München, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=831>.
- Powell, Colin L., „An Enlarged North Atlantic Treaty Organization. Mending Fences and Moving Forward on Iraq“, in: *THE DISAM Journal*, Sommer 2003, S. 49–53.
- , „A Strategy of Partnerships“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 83, Nr. 1, Januar/Februar 2004, <http://www.cfr.org/world/strategy-partnerships/p7507>.
- Public Law 99-433, Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, 1. Oktober 1986, 100 Stat. 992–1075b, [http://www.nsa.gov/about/cryptologic\\_heritage/60th/interactive\\_timeline/Content/1980s/documents/19861001\\_1980\\_Doc\\_NDU.pdf](http://www.nsa.gov/about/cryptologic_heritage/60th/interactive_timeline/Content/1980s/documents/19861001_1980_Doc_NDU.pdf).
- Public Law 104-208, 30. September 1996, 110 Stat. 3009–3009/749.
- Public Law 107-187, Gerald B. H. Solomon Freedom Consolidation Act 2002, 10. Juni 2002, 116 Stat. 590–593.
- Public Law 110-17, Freedom Consolidation Act of 2007, 9. April 2007, 121 Stat. 73–79, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ17/pdf/PLAW-110publ17.pdf>.
- Rasmussen, Anders Fogh, Speech at US Chamber of Commerce, Washington, 28. Februar 2008, [http://stm.dk/\\_p\\_11153.html](http://stm.dk/_p_11153.html).
- Rice, Condoleezza, „Now, NATO Should Grow“, in: *The New York Times*, 8. Juli 1996, <http://www.nytimes.com/1996/07/08/opinion/now-nato-should-grow.html>.

- , „Campaign 2000: Promoting the National Interest“, in: *Foreign Affairs*, Januar/Februar 2000, <http://www.cfr.org/us-strategy-and-politics/campaign-2000-promoting-national-interest/p10456>.
- , „Rethinking the National Interest. American Realism for a New World“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 87, Nr. 4, Juli/August 2008, S. 2–26.
- , Remarks on the NATO Foreign Ministers Meeting, 26. November 2008, <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/11/112423.htm>.
- , *No Higher Honor. A Memoir of My Years in Washington*, New York 2011.
- Robertson, George, Pressekonferenz am 13. Juni 2001, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s010613l.htm>.
- Rome Declaration, „NATO-Russia Relations. A New Quality“, 28. Mai 2002, [http://www.nato-russia-council.info/media/69549/2002.05.28\\_nrc\\_rome\\_declaration.pdf](http://www.nato-russia-council.info/media/69549/2002.05.28_nrc_rome_declaration.pdf).
- Senate, Executive Report 105-14, Committee on Foreign Relations, *Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on Accession of Poland, Hungary, and the Czech Republic*, Washington, 6. März 1998.
- , Executive Report 108-6, Committee on Foreign Relations, *Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on Accession of Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia, and Slovenia*, Washington, 30. April 2003.
- , Executive Report 110-27, Committee on Foreign Relations, *Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on Accession of Albania and Croatia*, Washington, 23. September 2008.
- , Roll Call Votes 105th Congress, 2nd Session, Vote 117, 30. April 1998, [http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm?congress=105&session=2&vote=00117](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm?congress=105&session=2&vote=00117).
- , S. 4014, NATO Freedom Consolidation Act of 2006, 109th Congress, 2nd Session, 2006, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109s4014es/pdf/BILLS-109s4014es.pdf>.
- , S. 4014, NATO Freedom Consolidation Act of 2006, „All Information (except text)“, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN04014:@@L&summ2=m&>.
- , S. 494, NATO Freedom Consolidation Act of 2007, „All Congressional Actions“, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:SN00494:@@X>.
- , S. 2177, NATO Enhancement Act of 2012, 112th Congress, 2nd Session, 2012, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s2177is/pdf/BILLS-112s2177is.pdf>.
- , S. Res. 342, 109th Congress, 1st Session, 2005, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109sres342ats/pdf/BILLS-109sres342ats.pdf>.
- , S. Res. 439, 110th Congress, 2nd Session, 2008, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110sres439ats/pdf/BILLS-110sres439ats.pdf>.
- , S. Res. 459, 110th Congress, 2nd Session, 2008, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110sres459is/pdf/BILLS-110sres459is.pdf>.
- , S. Res. 523, 110th Congress, 2nd Session, 2008, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110sres523ats/pdf/BILLS-110sres523ats.pdf>.
- , Senate Hearing 102-834, Committee on Armed Services, „Defense Planning, Guidance and Security Issues“, 3. Juni 1992, Washington (Mikrofiche).
- , Senate Hearing 102-834, Committee on Armed Services, „European Security“, 10. Juni 1992, Washington (Mikrofiche).
- , Senate Hearing 102-834, Committee on Armed Services, „Security Issues in the European, Atlantic, and Pacific Regions“, 16. Juni 1992, Washington (Mikrofiche).
- , Senate Hearing 103-564, Subcommittee on European Affairs of the Committee on Foreign Relations/Subcommittee on Coalition Defense and Reinforcing Forces of the

- Committee on Armed Services, „The Future of NATO“, 1./23. Februar 1994, Washington.
- , Senate Hearing 105-285, Committee on Foreign Relations, „The Debate on NATO Enlargement“, 7./9./22./28./30. Oktober/5. November 1997, Washington.
- , Senate Hearing 107-14, Committee on Foreign Relations, „Nomination of Colin L. Powell to be Secretary of State“, 17. Januar 2001, Washington.
- , Senate Hearing 107-678, Committee on Foreign Relations, „The Future of NATO“, 1. Mai 2002, Washington.
- , Senate Hearing 108-180, „NATO Enlargement. Qualifications and Contributions – Parts I–IV“, 27. März/1./3./8. April 2003, Washington.
- , Senate Hearing 110-506, Committee on Foreign Relations, „NATO: Enlargement and Effectiveness“, 11. März 2008, Washington.
- , Senate Hearing, Committee on Foreign Relations, „Protocols to the North Atlantic Treaty“, 10. September 2008, Washington (Video), <http://www.foreign.senate.gov/hearings/protocols-to-the-north-atlantic-treaty>.
- , Senate Hearing 110-707, Committee on Foreign Relations, „Russia’s Aggression Against Georgia. Consequences and Responses“, 17. September 2008, Washington.
- , Senate Hearing 111-465, Committee on Foreign Relations, „NATO: A Security Concept for Transatlantic Security“, 22. Oktober 2009, Washington.
- Taft, William H., „European Security. Lessons Learned from the Gulf War“, in: *NATO Review* (Web Edition), Nr. 3, Vol. 39, Juni 1991, <http://www.nato.int/docu/review/1991/9103-2.htm>.
- Truman, Harry S., „Recommendation for Assistance to Greece and Turkey“, 12. März 1947, Washington, [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/doc\\_trine/large/documents/pdfs/5-9.pdf#zoom=100](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doc_trine/large/documents/pdfs/5-9.pdf#zoom=100).
- United States-Georgia Charter on Strategic Partnership, abgedruckt in: Atlantic Council of the United States, *Georgia in the West. A Policy Road Map to Georgia’s Euro-Atlantic Future*, Washington 2011, Annex A, S. 32–34.
- United States Senate Foreign Relations Committee, History of the Committee, <http://www.foreign.senate.gov/about/history/>.
- US-Botschaft Belgrad, „Montenegro and Next Steps on NATO“, 9. März 2009, <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09STATE22056.html>.
- U.S.-Russia Strategic Framework Declaration, 6. April 2008, <http://www.cfr.org/proliferation/us-russia-strategic-framework-declaration/p16193>.
- Vershbow, Alexander, „Next Steps in NATO Enlargement. The View from Brussels“, NATO Enlargement Conference, Fort McNair, 6. April 2001, <http://www.bits.de/NRA NEU/Enlargement/documents/vershbow.pdf>.
- Visgrad-Erklärung 1991, <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>.
- Volker, Kurt, „NATO. Where is it headed?“, Rede an der Naval Postgraduate School, Monterey, 28. März 2006, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/63860.htm>.
- von Clausewitz, Carl, *Vom Kriege*, 12. Aufl., Hamburg 2003.
- The White House, Fact Sheet: Chicago Summit – Strengthening NATO’s Partnerships, 21. Mai 2012.
- , Meeting with Secretary General Manfred Woerner of the North Atlantic Treaty Organization, Memorandum of Conversation, 05. Juli 1990, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/memcons\\_telcons/1990-07-05--Woerner.pdf](http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/memcons_telcons/1990-07-05--Woerner.pdf).
- , *National Security Strategy of the United States*, März 1990, [http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/national\\_security\\_strategy\\_90.pdf](http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/national_security_strategy_90.pdf).

- , *National Security Strategy of the United States*, August 1991, <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf>.
- , *National Security Strategy of the United States*, 01. Januar 1993, <http://nssarchive.us/NSSR/1993.pdf>.
- , *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, Juli 1994, <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf>.
- , *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Februar 1995, <http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf>.
- , *A National Security Strategy for a New Century*, Mai 1997, <http://nssarchive.us/NSSR/1997.pdf>.
- , *A National Security Strategy for a New Century*, Oktober 1998, <http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>.
- , *A National Security Strategy for a Global Age*, Dezember 2000, <http://nssarchive.us/NSSR/2001.pdf>.
- , *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.
- , *The National Security Strategy of the United States of America*, März 2006, <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>.
- , *The National Security Strategy of the United States of America*, Mai 2010, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>.
- , Presidential Decision Directive 25, 6. Mai 1994, <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm>.

## Sekundärquellen

- Acheson, Dean, *Present at the Creation. My Years in the State Department*, New York 1987.
- Allison, Roy, „Russia Resurgent? Moscow’s Campaign to ‘Coerce Georgia to Peace’“, in: *International Affairs*, Vol. 84, Nr. 6, 2008, S. 1145–1171.
- American Political Science Association (Hg.), *Newsletter Comparative Politics*, Vol. 17, Nr. 2, Sommer 2006, S. 7–21.
- (Hg.), *Newsletter Qualitative & Multi-Method Research*, Vol. 8, Nr. 2, Herbst 2010.
- Archer, Clive, *International Organizations*, 2. Aufl., London 1999.
- Archik, Kristin, „European Union Enlargement“, CRS Report for Congress, RS21344, 4. April 2012.
- Asmus, Ronald D., *Opening NATO’s Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York 2002.
- , „Rethinking NATO Partnerships for the 21st Century“, in: *NATO Review*, 2008, <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART4/EN/index.htm>.
- , *A Little War that Shook the World. Georgia, Russia, and the Future of the West*, New York 2010.
- Asmus, Ronald D./Richard L. Kugler/F. Stephen Larrabee, „Building a New NATO“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 72, Nr. 4, September/Oktober 1993, S. 28–40.
- , „What Will NATO Enlargement Cost?“, in: *Survival*, Vol. 38, Nr. 3, Herbst 1996, S. 5–26.
- Atkinson, Rick/John Pomfret, „East Looks to NATO to Forge Links to West“, in: *The Washington Post*, 6. Juli 1995, S. A1.

- Atlantic Council of the United States, *Georgia in the West. A Policy Road Map to Georgia's Euro-Atlantic Future*, Washington 2011.
- , *Anchoring the Alliance*, Washington, Mai 2012.
- , *NATO Global Partnership. Strategic Opportunities and Imperatives in a Globalized World*, Washington, März 2013.
- Aybet, Gülnur/Rebecca R. Moore (Hg.), *NATO in Search of a Vision*, Washington 2010.
- Aznar, José María, „NATO. An Alliance for Freedom“, in: *RUSI Journal*, Vol. 151, Nr. 4, August 2006, S. 38–40.
- Baker, Peter, „Bush Pressing NATO to Set Membership Path for Ukraine, Georgia“, in: *The Washington Post*, 2. April 2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2008/04/01/ST2008040100995.html?sid=ST2008040100995>.
- Barany, Zoltan/Robert Rauchhaus, „Explaining NATO's Resilience. Is International Relations Theory Useful?“, in: *Contemporary Security Policy*, Vol. 32, Nr. 2, August 2011, S. 286–307.
- Barry, Charles L., „Transforming NATO Command and Control for Future Missions“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 135–158.
- Barry, Charles/Hans Binnendijk, „Widening Gaps in U.S. and European Defense Capabilities and Cooperation“, in: *Transatlantic Current*, Nr. 6, Juli 2012.
- Baylis, John/James J. Wirtz, „Introduction“, in: John Baylis et al. (Hg.), *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*, 2. Aufl., Oxford 2007, S. 1–15.
- Bennett, Andrew/Alexander L. George, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge 2005.
- Betts, Richard K., *U.S. National Security Strategy. Lenses and Landmarks*, November 2004, <https://www.princeton.edu/~ppns/papers/betts.pdf>.
- Bierling, Stephan, *Geschichte der amerikanischen Außenpolitik. Von 1917 bis zur Gegenwart*, 2. Aufl., München 2004.
- Biermann, Rafael, „NATO Enlargement. Approaching a Standstill“, in: *Security Insights*, Nr. 4, Dezember 2009.
- Binnendijk, Hans, „A European Spearhead Force Would Bridge the Gap“ (*International Herald Tribune*, 16. Februar 2002), abgedruckt in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 55/56.
- Binnendijk, Hans/Richard L. Kugler, „Transforming European Forces (2002)“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 39–59.
- Blackwill, Robert D., „Deutsche Wiedervereinigung und amerikanische Diplomatie“, in: *Aussenpolitik*, Heft 3, 1994, S. 211–225.
- Blatter, Joachim K./Frank Janning/Claudius Wagemann, *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführungs- und Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden 2007.
- Book, Elizabeth, „Criteria for NATO Admission Shift After 9/11“, in: *National Defense Magazine*, Oktober 2002, [http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2002/October/Pages/Criteria\\_for\\_NATO4003.aspx](http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2002/October/Pages/Criteria_for_NATO4003.aspx).
- Brown, Michael E. et al. (Hg.), *America's Strategic Choices. An International Security Reader*, überarbeitete Aufl., Cambridge 2000.
- Brzezinski, Zbigniew, „NATO – Expand or Die?“, in: *The New York Times*, 28. Dezember 1994, <http://www.nytimes.com/1994/12/28/opinion/nato-expand-or-die.html?page-wanted=all&src=pm>.
- , „A Plan for Europe“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nr. 1, Januar/Februar 1995, S. 26–42.

- , *Second Choice. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York 2007.
- Caporaso, James A., „International Relations Theory and Multilateralism. The Search for Foundations“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 3, Sommer 1992, S. 599–632.
- Carlsnaes, Walter, „The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis“, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 36, Nr. 3, September 1992, S. 245–270.
- , „Foreign Policy“, in: Ders. et al. (Hg.), *Handbook of International Relations*, Nachdruck, London 2006, S. 331–349.
- Carothers, Thomas, „Is a League of Democracies a Good Idea?“, Policy Brief (Carnegie Endowment for International Peace), Mai 2008, [http://carnegieendowment.org/files/pb59\\_carothers\\_league\\_final.pdf](http://carnegieendowment.org/files/pb59_carothers_league_final.pdf).
- Carter, Ashton B./William J. Perry, *Preventive Defense. A New Security Strategy for America*, Washington 1999.
- Carter, Ashton B./William J. Perry/John D. Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington 1992.
- Cascone, Gabriele, „NATO Enlargement and the Western Balkans“, in: Gülnur Aybet/Rebecca R. Moore (Hg.), *NATO in Search of a Vision*, Washington 2010, S. 175–199.
- Chivers, C. J., „Georgia Parliament Approves President’s Crackdown“, in: *The New York Times*, 10. November 2007, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9903EEDE173DF933A25752C1A9619C8B63>.
- Coffman Wittes, Tamara, „The New U.S. Proposal for a Greater Middle East Initiative. An Evaluation“, Middle East Memo Nr. 2 (Brookings Institution), 10. Mai 2004, <http://www.brookings.edu/research/papers/2004/05/10middleeast-wittes>.
- Committee on Eastern Europe and Russia in NATO, „Learning from Past Experience of Admitting New Members into NATO“, <http://www.fas.org/man/nato/ceern/lesson.htm>.
- Cragg, Anthony, „A New Strategic Concept for a New Era“, in: *NATO Review*, Vol. 47, Nr. 2, Sommer 1999, S. 19–22.
- Croft, Stuart, „Guaranteeing Europe’s Security? Enlarging NATO Again“, in: *International Affairs*, Vol. 78, Nr. 1, Januar 2002, S. 97–114.
- Czymmeck, Anja, „Internationaler Gerichtshof stärkt Position Mazedoniens“, Länderbericht (Konrad-Adenauer-Stiftung), 6. Dezember 2011, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_29647-1522-1-30.pdf?111206172604](http://www.kas.de/wf/doc/kas_29647-1522-1-30.pdf?111206172604).
- Daalder, Ivo H., *NATO in the 21st Century. What Purpose? What Mission?*, April 2009, Kapitel 3, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/1999/4/nato-daalder/reportch3.pdf>.
- Daalder, Ivo H./James Goldgeier, „Global NATO“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 85, Nr. 5, September/Oktober 2006, S. 105–113.
- Daalder, Ivo H./Robert Kagan, „America and the Use of Force. Sources of Legitimacy“, in: *Bridging the Foreign Policy Divide* (The Stanley Foundation), Juni 2007.
- Daalder, Ivo H./James M. Lindsay, „An Alliance of Democracies. Our Way or the Highway“, in: *Financial Times*, 6. November 2004, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2004/11/06globalgovernance-daalder>.
- Daalder, Ivo H./James G. Stavridis, „NATO’s Victory in Libya. The Right Way to Run an Intervention“, in: *Foreign Affairs*, März/April 2012.
- Dahl, Ann-Sofie, „Partner Number One or NATO Ally Twenty-Nine? Sweden and NATO Post-Libya“, NATO Research Paper, Nr. 82, September 2012.
- Dale, Catherine, „In Brief: Clarifying the Concept of ‘Partnership’ in National Security“, CRS Report for Congress, R42516, 4. Mai 2012, Washington.

- Dale, Catherine/Pat Towell, „In Brief: Assessing DOD’s New Strategic Guidance“, CRS Report for Congress, R42146, 12. Januar 2012.
- Davies, Robert T., „Should NATO Grow? A Dissent“, in: *The New York Review of Books*, Vol. 42, Nr. 14, 21. September 1995, <http://www.nybooks.com/articles/archives/1995/sep/21/should-nato-grow-a-dissent/?pagination=false>.
- DeHart, James P., *The Burden of Strategy. Transatlantic Relations and the Future of NATO Enlargement*, Washington 2008.
- Demmer, Ulrike/Ralf Neukirch, „Fear of Russia. NATO Developed Secret Contingency Plans for Baltic States“, Spiegel Online, 7. Dezember 2010, <http://www.spiegel.de/international/europe/fear-of-russia-nato-developed-secret-contingency-plans-for-baltic-states-a-733361.html>.
- Dempsey, Judy, „U.S. Starts Diplomatic Offensive on NATO Membership for Georgia and Ukraine“, in: *The New York Times*, 25. Oktober 2008, <http://www.nytimes.com/2008/11/25/world/europe/25iht-nato.4.18151565.html>.
- Dettko, Dieter, „Militär- und Sicherheitspolitik“, in: Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 9. Aufl., Bonn 2004, S. 334–347.
- Deutsche Welle Online, „Obama Voices Support for Expansion Despite Russian Qualms“, 25. März 2009, <http://www.dw.de/obama-voices-support-for-nato-expansion-despite-russian-qualms/a-4126973>.
- , „Kosovo question still divides EU“, 8. September 2012, <http://www.dw.de/kosovo-question-still-divides-eu/a-16226802>.
- Dobbs, Michael, „Wider Alliance Would Increase U.S. Commitments“, in: *The Washington Post*, 5. Juli 1995, S. A1/16.
- , „Enthusiasm for Wider Alliance is Marked by Contradictions“, in: *The Washington Post*, 7. Juli 1995, S. A1.
- Dreier, Volker, *Empirische Politikforschung*, München 1997.
- Drozdiak, William, „Nine Nations United in Bid to Join NATO“, in: *The Washington Post*, 20. Mai 2000, S. A16.
- Dueck, Colin, *Reluctant Crusaders. Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*, Princeton 2008.
- Dunay, Pál, „NATO Enlargement. Close to the End?“, in: Graeme P. Herd/John Kriendler (Hg.), *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance strategies, security and global governance*, New York 2013, S. 50–66.
- Edmunds, Timothy, „NATO and its New Members“, in: *Survival*, Vol. 45, Nr. 3, Herbst 2003, S. 145–166.
- Edström, Hakan/Janne H. Matlary/Magnus Petersson (Hg.), *NATO: The Power of Partnerships*, New York 2011.
- , „Utility for NATO – Utility of NATO?“, in: Dies. (Hg.), *NATO: The Power of Partnerships*, New York 2011, S. 1–17.
- Erlanger, Steven, „NATO Duel Center on Georgia and Ukraine“, in: *The New York Times*, 1. Dezember 2008, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9907E3DA113BF932A35751C1A96E9C8B63&ref=stevenerlanger>.
- , „NATO Acts to Renew Its Relations With Russia“, in: *The New York Times*, 2. Dezember 2008, [http://www.nytimes.com/2008/12/03/world/03nato.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/12/03/world/03nato.html?_r=0).
- , „NATO Chief Defends Engaging with Russia“, in: *The New York Times*, 4. Dezember 2008, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D00EFDB1539F937A35751C1A96E9C8B63&ref=stevenerlanger>.

- , „U.S. Softens Stance on Russia at NATO Summit“, in: *The New York Times*, 19. Dezember 2008, [http://www.nytimes.com/2008/12/20/world/europe/20nato.html?ref=stevenerlanger&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/12/20/world/europe/20nato.html?ref=stevenerlanger&_r=0).
- Eyal, Jonathan, „NATO's Enlargement. Anatomy of a Decision“, in: *International Affairs*, Vol. 73, Nr. 4, Oktober 1997, S. 695–719.
- Filzmaier, Peter et al., *Internationale Politik. Eine Einführung*, Wien 2006.
- Flanagan, Stephen J., „NATO and Central and Eastern Europe. From Liaison to Security-Partnership“, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 15, Nr. 2, 1992, S. 141-151, <http://www.ndu.edu/inss/pacific2001/flanagan.htm> [Datum des Abrufs: 04.06.2012].
- Flockhart, Trine/Kristian Soby Kristensen, *NATO and Global Partnerships. To Be Global or To Act Globally?*, DIIS Report 2008, Nr. 7, Kopenhagen.
- Foot, Rosemary/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno, „Conclusion: Instrumental Multilateralism in US Foreign Policy“, in: Dies. (Hg.), *US Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*, Oxford 2003, S. 265–272.
- Foster, Gregory D., „NATO Enlargement. The Senate's Roles“, in: *Strategic Review*, Winter 1998.
- Freedman, Lawrence, „The Future of Strategic Studies“, in: John Baylis et al. (Hg.), *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*, 2. Aufl., Oxford 2007, S. 356–370.
- Friedman, Thomas L., „Clinton's Foreign-Policy Agenda Reaches Across Broad Spectrum“, in: *The New York Times*, 04. Oktober 1992, <http://www.nytimes.com/1992/10/04/us/1992-campaign-issues-foreign-policy-looking-abroad-clinton-foreign-policy.html?page-wanted=all&src=pm>.
- Gaddis, John L., „Did President Bush Have to Submit a National Security Strategy Report to Congress?“, 4. November 2002, <http://hnn.us/article/1085>.
- , *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, 2. Aufl., Oxford 2005.
- , *George F. Kennan. An American Life*, New York 2011.
- Gallis, Paul E., „NATO. Origins of the Enlargement Debate in Central Europe“, CRS Report for Congress, 10. November 1994.
- , „NATO Enlargement. The Process and Allied Views“, CRS Report for Congress, 1. Juli 1997 (aktualisiert).
- , „NATO. Congress Addresses Expansion of the Alliance“, CRS Report for Congress, RL30192, 24. Mai 1999.
- , „NATO Enlargement“, CRS Report for Congress, RS21055, 5. Mai 2003.
- , „The NATO Summit at Istanbul, 2004“, CRS Report for Congress, RS21864, 2. Juli 2004.
- , „The NATO Summit at Prague, 2002“, CRS Report for Congress, RS21354, 1. März 2005.
- , „The NATO Summit at Riga, 2006“, CRS Report for Congress, RS22529, 1. März 2007.
- Gallis, Paul E. et al., „Enlargement Issues at NATO's Bucharest Summit“, CRS Report for Congress, RL34415, 12. März 2008.
- Gareis, Sven B./Johannes Varwick, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*, 4. aktualisierte Aufl., Opladen 2006.
- Gelazis, Nida, „Addressing the Core Challenges for European Integration in the Western Balkans. Innovative Approaches to NATO and EU Enlargement“, in: Vedran Dzihic/



- Daniel Hamilton (Hg.), *Unfinished Business. The Western Balkans and the International Community*, Washington 2012, S. 231–238.
- The German Marshall Fund of the United States, President Bush Calls for New Era of Transatlantic Unity?, Pressemitteilung, 21. Februar 2005, <http://www.gmfus.org/archives/president-bush-calls-for-new-era-of-transatlantic-unity/>.
- Geschwend, Thomas/Frank Schimmelpfennig, „Lehren für den Dialog zwischen Theorie und Daten“, in: Dies. (Hg.), *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen*, Frankfurt 2007, S. 323–335.
- Gläser, Jochen/Grit Laudel, *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, Wiesbaden 2004.
- Goldgeier, James M., „NATO Expansion. Anatomy of Decision“, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 21, Nr. 1, Winter 1998, S. 85–102.
- , *Not Whether but When. The U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington 1999.
- , „Not When but Who“, 1. Mai 2002, [http://www.cfr.org/publication/4616/not\\_when\\_but\\_who.html](http://www.cfr.org/publication/4616/not_when_but_who.html).
- , *The Future of NATO*, Council Special Report No. 51, Februar 2010.
- Goldman, Emily O./Larry Berman, „Engaging the World. First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy“, in: Colin Campbell/Bert A. Rockmann (Hg.), *The Clinton Legacy*, New York 2000, S. 226–253.
- Gordon, Philip H./Jeremy Shapiro, *Allies at War. America, Europe, and the Crises over Iraq*, New York 2004.
- Gordon, Philip H./James B. Steinberg, „NATO Enlargement. Moving Forward“, Policy Brief (The Brookings Institution), Nr. 90, Dezember 2001.
- Gray, Colin S., *Schools for Strategy. Teaching Strategy for 21st Century Conflict*, November 2009, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=947>.
- , *The Strategy Bridge. A Theory for Practice*, Oxford 2010.
- Grayson, George W., *Strange Bedfellows. NATO Marches East*, Lanham 1999.
- Grdešić, Ivan, „US-Adriatic Charter of Partnership. Securing the NATO Open Door Policy“, in: *Politička misao*, Vol. 41, Nr. 5, 2004, S. 104–122.
- Grimmett, Richard F., „95006: Multinational Peacekeeping Operations. Proposals to Enhance Congressional Oversight“, CRS Issue Brief, 25. November 1996, <http://www.fas.org/man/crs/95-006.htm>.
- Haass, Richard N., „What International Community?“, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-broken-tools-of-global-cooperation-by-richard-n--haass>.
- Hacke, Christian, *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush*, 2. aktualisierte Aufl., München 2002.
- , *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, aktualisierte Neuauflage, Frankfurt 2003.
- Haglund, David G., „Trouble in Pax Atlantica? The United States, Europe, and the Future of Multilateralism“, in: Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno (Hg.), *US Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*, Oxford 2003, S. 215–238.
- Halberstam, David G., *War in a Time of Peace. Bush, Clinton and the Generals*, London 2003.
- Hallams, Ellen, „The Transatlantic Alliance Renewed. The United States and NATO since 9/11“, in: *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 7, Nr. 1, März 2009, S. 38–60.
- Haltzel, Michael, „U.S. Congressional Engagement with Central and Eastern Europe since 1991. The Balkan Wars and NATO Enlargement“, [http://www.americanhungarianfederation.org/docs/Haltzel\\_CEEC\\_USEngagement.pdf](http://www.americanhungarianfederation.org/docs/Haltzel_CEEC_USEngagement.pdf).

- (Kommentar), „Montenegro’s Defense Reform. Cooperation with the U.S., NATO Candidacy, and Regional Developments“, Veranstaltung, Center for Transatlantic Relations, Washington, 11. September 2012.
- Hecht, Tobias, „From Consolidation to Globalization. The Changing Nature of NATO Partnerships“, AICGS Transatlantic Perspectives, 22. Oktober 2012, <http://www.aicgs.org/publication/from-consolidation-to-globalization-the-changing-nature-of-nato-partnerships/>.
- Hecht, Tobias/Johannes Varwick, „Die Amerikanische Außenpolitik und Internationale Organisationen“, in: Simon Koschut/Magnus-Sebastian Kutz (Hg.), *Die Außenpolitik der USA. Theorie – Prozess – Politikfelder – Regionen*, Opladen 2012, S. 209–218.
- Heideking, Jürgen, *Geschichte der USA*, 3. Aufl., Tübingen 2003.
- Heisig, Johannes V., *Warum eine Osterweiterung der NATO? Analyse der Entscheidungsprozesse und Kontroversen in Deutschland und den USA im Zusammenhang der sicherheitspolitisch-strategischen Orientierungsdebatten nach dem Ost-West-Konflikt*, Berlin 2004.
- Hellmann, Gunther/Reinhard Wolf, „Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO“, in: *Security Studies*, Vol. 3, Nr. 1, Herbst 1993, S. 3–43.
- Hendrickson, Ryan C./Kristina Spohr Readman, „From the Baltics to the Black Sea. Bush’s NATO Enlargement“, in: *White House Studies*, Vol. 4, Nr. 3, S. 319–335.
- Herd, Graeme P., „NATO Partnerships. For Peace, Combat, and Soft Balancing?“, in: Ders./John Kriendler (Hg.), *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance Strategies, Security and Global Governance*, New York 2013, S. 67–84.
- Herd, Graeme P./John Kriendler, *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance Strategies, Security and Global Governance*, New York 2013.
- Heuser, Beatrice, *Den Krieg denken. Die Entwicklung der Strategie seit der Antike*, Paderborn 2010.
- Hinsch, Wilfried/Dieter Janssen, *Menschenrechte militärisch schützen. Ein Plädoyer für humanitäre Interventionen*, Bonn 2006.
- Holbrooke, Richard, „America, A European Power“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nr. 2, März/April 1995, S. 38–51.
- , *To End of War*, New York 1998.
- Holbrooke, Richard/Ronald D. Asmus, „Next Step for NATO“, in: *The Washington Post*, 14. März 2006, [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/13/AR2006031301487\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/13/AR2006031301487_pf.html).
- Holzhauser, Olaf/Michael Staack/Moritz Weiss, „Die strategische Partnerschaft zwischen EU und NATO“, in: Franco Algieri/Sibylle Lang/Michael Staack (Hg.), *Militärische Aspekte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Bremen 2008, S. 76–86.
- Hook, Stephen W./John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, 16. Aufl., Washington 2004.
- Hudson, Valerie M./Christopher S. Vore, „Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow“, in: *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, Nr. 2, Oktober 1995, S. 209–238.
- Hurst, Steven, *The Foreign Policy of the Bush Administration. In Search of a New World Order*, London 1999.
- Hutchings, Robert L., *American Diplomacy and the End of the Cold War. An Insider’s Account of U.S. Policy in Europe 1989–1992*, Washington 1997.
- Ikenberry, G. John, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton 2001.

- , „Is American Multilateralism in Decline?“, in: *Perspectives on Politics*, Vol. 1, Nr. 3, 2003, S. 533–550.
- Ikenberry, G. John/Anne-Marie Slaughter, *Forging A World Of Liberty Under Law. U.S. National Security in the 21st Century. Final Paper of the Princeton Project on National Security*, Princeton, 27. September 2006.
- Jentleson, Bruce W., „The Atlantic Alliance in a Post-American World“, in: *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 7, Nr. 1, März 2009, S. 61–72.
- Junker, Detlef, *Power and Mission. Was Amerika antreibt*, Freiburg 2003.
- Kagan, Robert, *Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung?*, Bonn 2008.
- Kaim, Markus, „Pragmatismus und Grand Strategy. Die NATO-Debatte in den USA“, SWP-Studie, November 2006.
- Kamp, Karl-Heinz, „Das Neue Strategische Konzept der NATO. Entwicklung und Perspektiven“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/99, 12. März 1999, S. 19–25.
- , „The Dynamics of NATO Enlargement“, in: Anatol Lieven/Dimitri Trenin (Hg.), *Ambivalent Neighbors. The EU, NATO, and the Price of Membership*, Washington 2003, S. 185–204.
- , „NATO-Gipfel 2006. Das Bündnis auf Themensuche“, Arbeitspapier Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 156, Sankt Augustin/Berlin, Februar 2006.
- , „‘Global Partnership’. A New Conflict Within NATO?“, in: *Analysen und Argumente* (Konrad-Adenauer-Stiftung), Nr. 29, Mai 2006.
- , „NATO Enlargement Reloaded“, NATO Research Paper, Nr. 81, September 2012.
- Kamp, Karl-Heinz/Heidi Reisinger, „NATO’s Partnerships After 2014. Go West!“, NATO Research Paper, Nr. 92, Mai 2013.
- Kaplan, Lawrence S., *The Long Entanglement. NATO’s First Fifty Years*, Westport 1999.
- , *NATO Divided, NATO United. The Evolution of an Alliance*, Westport 2004.
- Kashmeri, Sarwar A., *NATO 2.0. Reboot or Delete?*, Washington 2011.
- Kay, Sean, „Partnerships and Power in American Grand Strategy“, in: Hakan Edström/Janne Haaland Matlary/Magnus Petersson (Hg.), *NATO: The Power of Partnerships*, New York 2011, S. 18–39.
- Keller, Patrick, *Von der Eindämmung zur Erweiterung. Bill Clinton und die Neuorientierung der amerikanischen Außenpolitik*, Bonn 2008.
- , „Vom Skeptiker zum Förderer? Die US-amerikanische Haltung gegenüber der GASP/ESVP“, in: Volker Epping/Christiane Lemke/Alim Baluch (Hg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Anspruch oder Wirklichkeit?*, Berlin 2010, S. 207–241.
- , „Spaltpilz im Bündnis“, in: *Analysen und Argumente* (Konrad-Adenauer-Stiftung), Nr. 119, Sankt Augustin, 5. April 2013.
- Keller, Patrick/Julian Voje, „Wo bleibt der Masterplan? Auf der Suche nach einer außenpolitischen Strategie“, in: *Internationale Politik*, Nr. 5, September/Oktober 2010, S. 21–25.
- Kempe, Frederick, „Brent Scowcroft on the Fall of the Berlin Wall“, 2. November 2009, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/brent-scowcroft-on-the-fall-of-the-berlin-wall>.
- Kennedy, David, „The Move to Institutions“, in: *Cardozo Law Review*, Vol. 8, April 1987, S. 841–988.
- Kennedy, Robert, „The Elements of Strategic Thinking. A Practical Guide“, in: Gabriel Marcella (Hg.), *Teaching Strategy. Challenge and Response*, März 2010, S. 9–46, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=976>.

- Keohane, Robert O./Joseph S. Nye, „Two Cheers for Multilateralism“, in: *Foreign Policy*, Nr. 60, Herbst 1985, S. 148–167.
- Kimball, Warren F., „Alliances, Coalitions, and Ententes“, in: Alexander DeConde et al. (Hg.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Vol. 1, New York 2002, S. 13–27.
- King, Charles, „The Five-Day War. Managing Moscow After the Georgia Crisis“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 87, Nr. 6, November/Dezember 2008, S. 2–11.
- Klaiber, Klaus-Peter, „The Membership Action Plan. Keeping NATO's Door Open“, in: *NATO Review*, Vol. 47, Nr. 2, Sommer 1999, S. 23–25.
- Knapp, Manfred, „Europäische Sicherheit und die Osterweiterung der NATO aus Sicht der USA“, in: August Pradetto (Hg.), *Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Opladen 1997, S. 251–287.
- Koch, Jutta, „Erweiterung und Führung. Die NATO-Politik der USA“, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden 2000, S. 109–124.
- Kramer, Mark, „The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia“, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 32, Nr. 2, April 2009, S. 39–61.
- Krause, Joachim, „Amerikanische und europäische Konzepte zur internationalen Ordnung“, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.), *Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, Wiesbaden 2005, S. 35–61.
- , „Liberaler Imperialismus und imperialer Liberalismus als Erklärungsansätze amerikanischer Außenpolitik“, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Vol. 1, Nr. 1, 2008, S. 68–95.
- , „Strategische Wissenschaft“, in: Carlo Masala et al. (Hg.), *Handwörterbuch der Internationalen Politik*, Wiesbaden 2010, S. 182–198.
- , „Rüstungskontrolle“, in: Richard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 12. Aufl., Opladen 2011, S. 473–484.
- Kugler, Richard L., *Policy Analysis in National Security Affairs. New Methods for a New Era*, Washington 2006.
- , „The NATO Response Force 2002–2006. Innovation by the Atlantic Alliance“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 61–81.
- Kugler, Richard L./Hans Binnendijk, *Toward a New Transatlantic Compact*, Washington 2008.
- Kulish, Nicholas, „Eastern Europe Is Uneasy Over U.S. Ties With Russia“, in: *The New York Times*, 16. Juli 2009, [http://www.nytimes.com/2009/07/17/world/europe/17europe.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/07/17/world/europe/17europe.html?_r=0).
- Kupchan, Charles A., „Strategic Vision“, in: *World Policy Journal*, Vol. 11, Nr. 3, Herbst 1994, S. 112–121.
- , „Minor League, Major Problems“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 87, Nr. 6, November/Dezember 2008, S. 96–109.
- Lake, David A./Robert Powell (Hg.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton 1999.
- Lantis, Jeffrey S., „Strategic Culture and National Security Policy Source“, in: *International Studies Review*, Vol. 4, Nr. 3, Herbst 2002, S. 87–113.
- Lantis, Jeffrey S./Darryl Howlett, „Strategic Culture“, in: John Baylis et al. (Hg.), *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*, 2. Aufl., Oxford 2007, S. 82–100.
- Larrabee, F. Stephen, *NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Era*, Santa Monica 2003.

- , „Ukraine and Transatlantic Integration“, in: Taras Kuzio/Daniel Hamilton (Hg.), *Open Ukraine. Changing Course towards a European Future*, Washington 2011, S. 133–146.
- Larres, Klaus, „North Atlantic Treaty Organization“, in: Alexander DeConde et al. (Hg.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Vol. 2, New York 2002, S. 573–593.
- Lieber, Robert J., „Die amerikanische Ära. Die ‘Grand Strategy’ der USA nach dem 11. September“, in: *Internationale Politik*, Nr. 10 (Amerika), Oktober 2004, S. 49–61.
- Lieven, Anatol/Dimitri Trenin (Hg.), *Ambivalent Neighbors. The EU, NATO, and the Price of Membership*, Washington 2003.
- Lindsay, James M., „The Case for a Concert of Democracies“, in: *Ethics and International Affairs*, Vol. 23, Nr. 1, Frühjahr 2009, [http://www.carnegiecouncil.org/publications/journal/23\\_1/roundtable/002](http://www.carnegiecouncil.org/publications/journal/23_1/roundtable/002).
- Lizza, Ryan, „The Consequentialist. How the Arab Spring Remade Obama’s Foreign Policy“, in: *The New Yorker*, 2. Mai 2011, [http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/110502fa\\_fact\\_lizza?currentPage=all](http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/110502fa_fact_lizza?currentPage=all).
- Lowi, Theodore J./Benjamin Ginsberg, *American Government. Freedom and Power*, 7. Aufl., New York 2002.
- Luck, Edward C., „American Exceptionalism and International Organization. Lessons from the 1990s“, in: Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno (Hg.), *US Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*, Oxford 2003, S. 25–48.
- , *Mixed Messages. American Politics and International Organization, 1919–1999*, Washington 1999.
- Lundestad, Geir, *The United States and Europe since 1945. From „Empire“ by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford 2003.
- Luttwak, Edward N., *Strategy. The Logic of War and Peace*, Cambridge 2003.
- Machiavelli, Niccoló, *The Prince* (Translated with notes by George Bull), London 2003.
- Mahnken, Thomas A./Joseph A. Maiolo (Hg.), *Strategic Studies. A Reader*, New York 2008.
- Mann, James, *Rise of the Vulcans. The History of Bush’s War Cabinet*, New York 2004.
- Martin, Lisa L., „Interests, Power, and Multilateralism“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 4, Herbst 1992, S. 765–792.
- Masala, Carlo, „Und sie bewegt sich doch! Die Entwicklung der NATO“, in: Reinhard Meier-Walser/Alexander Wolf (Hg.), *Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik*, München 2011, S. 303–315.
- Mattox, Gale A., „The United States. Stability Through Engagement and Enlargement“, in: Gale A. Mattox/Arthur R. Rachwald (Hg.), *Enlarging NATO. The National Debates*, Boulder 2001, S. 15–33.
- , „The Ambivalent Power. The United States and European Security and Defense Policy“, in: Kjell Engelbrekt/Jan Hallenberg (Hg.), *The European Union and Strategy. An Emerging Actor*, London 2008, S. 73–93.
- Mattox, Gale A./Arthur R. Rachwald (Hg.), *Enlarging NATO. The National Debates*, Boulder 2001.
- McCormick, James M., „Clinton and Foreign Policy. Some Legacies for a New Century“, in: Steven E. Schier (Hg.), *The Postmodern Presidency. Bill Clinton’s Legacy in U.S. Politics*, Pittsburgh 2000, S. 60–83.
- Mead, Walter R., *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York 2002.
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001.
- Merriam-Webster, *Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary*, 10. Aufl., Springfield 1993.

- Michel, Leo G., „NATO Decisionmaking. Au Revoir to the Consensus Rule?“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 195–214.
- Michta, Andrew A., *The Limits of Alliance. The United States, NATO, and the EU in North and Central Europe*, Lanham 2006.
- , „NATO Enlargement post-1989. Successful Adaptation or Decline?“, in: *Contemporary European History*, Vol. 18, Nr. 3, 2009, S. 363–376.
- Mihalka, Michael, „NATO Response Force: Rapid? Responsive? A Force?“, in: *The Quarterly Journal*, Sommer 2005, S. 67–79, [https://pfpcconsortium.org/system/files/NATO%20Response%20Force\\_Rapit\\_Responsive\\_A%20Force\\_Michael%20MIHALKA.pdf](https://pfpcconsortium.org/system/files/NATO%20Response%20Force_Rapit_Responsive_A%20Force_Michael%20MIHALKA.pdf).
- Miles, Rufus E. Jr., „The Origin and Meaning of Miles' Law“, in: *Public Administration Review*, Vol. 38, Nr. 5, September/Oktober 1978, S. 399–403.
- Moore, Rebecca R., *NATO's New Mission. Projecting Stability in a Post-Cold War World*, Westport 2007.
- , „Partnership Goes Global. The Role of Nonmember, Non-European Union States in the Evolution of NATO“, in: Gülnur Aybet/Dies. (Hg.), *NATO in Search of a Vision*, Washington 2010, S. 219–242.
- , „Lisbon and the Evolution of NATO's Partnership Policy“, in: *Perceptions*, Vol. 17, Nr. 1, Frühjahr 2012, S. 55–74.
- Moran, Michael, „French Military Strategy and NATO Reintegration“, Council on Foreign Relations, 12. März 2009, <http://www.cfr.org/france/french-military-strategy-nato-reintegration/p16619>.
- Morelli, Vincent et al., „NATO Enlargement. Albania, Croatia, and Possible Future Candidates“, CRS Report for Congress, RL34701, 6. Oktober 2008.
- Murdock, Clark/Kevin Kallmyer, „Applied Grand Strategy. Making Tough Choices in an Era of Limits and Constraint“, in: *Orbis*, Vol. 55, Nr. 4, Herbst 2011, S. 541–557.
- Murdock, Clark A. et al., *Beyond Goldwater-Nichols. U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Phase 2 Report, Juli 2005.
- Neack, Laura, *The New Foreign Policy. Power Seeking in a Globalized Era*, 2. Aufl., Lanham 2008.
- The New York Times, „Russian Attacks NATO on Enlargement“, in: *The New York Times*, 23. Januar 2008, [http://www.nytimes.com/2008/01/23/world/europe/23iht-russia.4.9446413.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/01/23/world/europe/23iht-russia.4.9446413.html?_r=0).
- Niehus, Gerlinde, „Die Dichotomie von Hard und Soft Power. Zur Entwicklung des strategischen Denkens in der NATO“, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Nr. 3, 2010, S. 277–288.
- Nitze, Paul H., „Grand Strategy Then and Now. NSC-68 and Its Lessons for the Future“, in: *Strategic Review*, Winter 1994, S. 12–19.
- Noetzel, Timo/Benjamin Schreer, „Does a Multi-Tier NATO Matter? The Atlantic Alliance and the Process of Strategic Change“, in: *International Affairs*, Vol. 85, Nr. 2, 2009, S. 211–226.
- Olson, Lynne, „Why Winston Wouldn't Stand for W“, in: *The Washington Post*, 1. Juli 2007, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/29/AR2007062902304.html>.
- Overhaus, Marco, *Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit. Die deutsche Sicherheitspolitik im Transformationsprozess der NATO vom Ende des Kalten Krieges bis zum Kampf gegen den Terrorismus*, Dissertation vorgelegt am 07. Mai 2008 an der Universität Trier, <http://ubt.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2008/506/pdf/DissertationOverhausPWP%2822-9-08%29.pdf>.

- Patrick, Stewart M., „Multilateralism and Its Discontents. The Causes and Consequences of U.S. Ambivalence“, in: Stewart M. Patrick/Shepard Forman (Hg.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Boulder 2002, S. 1–44.
- , „The Tricky ‘New American Moment’“, 8. September 2010, <http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/tricky-new-american-moment/p22897>.
- Patrick, Stewart/Kaysie Brown, „The Pentagon and Global Development. Making Sense of the DoD’s Expanding Role“, Working Paper (Center for Global Development), Nr. 131, November 2007.
- Paul, Christopher et al., *What Works Best When Building Partner Capacity and Under What Circumstances*, Santa Monica 2013.
- Perthes, Volker, „America’s ‘Greater Middle East’ and Europe. Key Issues for the Transatlantic Dialogue“, SWP Comments 3, Februar 2004, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/comments2004\\_03\\_prt.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/comments2004_03_prt.pdf).
- Peters, Dirk, „Ansätze und Methoden der Außenpolitik“, in: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 815–835.
- Peterson, James W., *NATO and Terrorism. Organizational Expansion and Mission Transformation*, New York 2011.
- Posen, Barry R./Andrew L. Ross, „Competing Visions for U.S. Grand Strategy“, in: *International Security*, Vol. 21, Nr. 3, Winter 1997/1998, S. 5–53.
- Pradetto, August (Hg.), *Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Opladen 1997.
- , „Einleitung: Nationale Sicherheit, NATO-Osterweiterung und neue europäische Ordnung. Perzeptionen und Strategien maßgeblicher Akteure“, in: Ders. (Hg.), *Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*, Opladen 1997, S. 11–39.
- , „Einleitung: Die Diskussion über die Kosten der NATO-Osterweiterung, oder: Die Fortsetzung der Debatte über die Zukunft der westlichen Allianz auf einem anderen Terrain“, in: Ders./Fouzieh Melanie Alamir (Hg.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, Baden-Baden 1998, S. 25–54.
- (Hg.), *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt 2004.
- Pradetto, August/Fouzieh Melanie Alamir (Hg.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, Baden-Baden 1998.
- Putnam, Robert D., „Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games“, in: *International Organization*, Vol. 42, Nr. 3, 1988, S. 427–469.
- Raschke, Joachim/Ralf Tils, *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden 2007.
- , „Politische Strategie“, in: *Forschungsjournal NSB*, Jg. 21, Nr. 1, 2008, S. 11–24.
- Rauchhaus, Robert W., „Explaining NATO Enlargement“, in: Ders. (Hg.), *Explaining NATO Enlargement*, London 2001, S. 173–194.
- Razoux, Pierre, „The NATO Mediterranean Dialogue at the Crossroads“, NATO Research Paper, Nr. 35, April 2008.
- , „What Future for NATO’s Istanbul Cooperation Initiative?“, NATO Research Paper, Nr. 55, Januar 2010.
- Reisinger, Heidi, „Rearranging Family Life and a Large Circle of Friends. Reforming NATO’s Partnership Programmes“, NATO Research Paper, Nr. 72, Januar 2012.
- Rice, Condoleezza/Philip Zelikow, *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europas*, Berlin 1997.

- Riecke, Henning/Simon Koschut, „Globale NATO – aber wie?“, in: *Internationale Politik*, Nr. 3, März 2008, S. 63–65.
- Rödder, Andreas, *Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung*, Bonn 2010.
- Rosecrance, Richard/Arthur A. Stein, „Beyond Realism. The Study of Grand Strategy“, in: Dies. (Hg.), *The Domestic Bases of Grand Strategy*, Ithaca 1993, S. 3–21.
- Rosenau, James N., „Pre-theories and Theories of Foreign Policy“, in: R. Barry Farrell (Hg.), *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston 1966, S. 27–92.
- Rosner, Jeremy D., „NATO Enlargement’s American Hurdle. The Perils of Misjudging Our Political Will“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 75, Nr. 4, Juli/August 1996, S. 9–16.
- Rubinsein, Alvin Z./Albina Shayevich/Boris Zlotnikov, „Strategic Outlook for a New World Order“, in: Dies. (Hg.), *The Clinton Foreign Policy Reader. Presidential Speeches with Commentary*, Armonk 2000, S. 3–7.
- Rudolf, Peter, „Die USA und die NATO-Erweiterung“, in: *Aussenpolitik*, Heft 4, 1996, S. 339–347.
- , „Außenpolitikevaluation. Konzeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 14. Jg. (2007), Heft 2, S. 319–330.
- Ruggie, John G., „The Anatomy of an Institution“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 3, Sommer 1992, S. 561–598.
- Rumer, Eugene B./Richard D. Sokolsky, „U.S.-Russian Relations. Toward a New Strategic Framework“, in: *Strategic Forum*, Nr. 192, Mai 2002.
- Sarkesian, Sam C. et al., *US National Security. Policymakers, Processes & Politics*, 4. Aufl., Boulder 2008.
- Sarotte, Mary E., 1989. *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, Princeton 2009.
- , „Perpetuating U.S. Preeminence. The 1990 Deals to ‘Bribe the Soviets Out’ and Move NATO In“, in: *International Security*, Vol. 35, Nr. 1, Sommer 2010, S. 110–137.
- Siedelmann, Reimund, „Außenpolitik“, in: Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 9. Aufl., Bonn 2004, S. 1–7.
- Siedschlag, Alexander, *NATO Meets the Post-Strategic Condition. Political Vicissitudes and Theoretical Puzzles in the Alliance’s First Wave of Adaptation, 1990–1997*, Münster 1998.
- , „Einführung. Internationale Politik als skeptische Gegenwartswissenschaft und die Münchner Schule des Neorealismus“, in: Ders. (Hg.), *Realistische Perspektiven internationaler Politik*, Opladen 2001, S. 13–66.
- , „Der Wandel der NATO. Wissenschaftliche Prognose und politische Realitäten“, in: Gerhard Kümmel (Hg.), *Wissenschaft, Politik und Politikberatung. Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis*, Strausberg 2002, S. 81–99.
- , „Editorial“, in: Ders. (Hg.), Analysestandpunkt 9, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Stiftungsprofessur für Europäische Sicherheitspolitik, April 2007, S. 1–4.
- Simon, Jeffrey, „Partnership for Peace. Charting a Course for a New Era“, in: Hans Binnendijk/Gina Cordero (Hg.), *Transforming NATO. An NDU Anthology*, Washington 2008, S. 229–244.
- Simonis, Georg/Helmut Elbers, *Studium und Arbeitstechnik der Politikwissenschaft*, 2. Aufl., Wiesbaden 2011.
- Sinjen, Svenja/Johannes Varwick, „NATO und EU im ‘Broader Middle East’. Möglichkeiten und Grenzen einer transatlantischen Strategie“, in: Hans-Georg Ehrhart/Margret Johannsen (Hg.), *Herausforderung Mittelost. Übernimmt sich der Westen?*, Baden-



- Baden 2005, <https://www.uni-muenster.de/Politikwissenschaft/Doppeldiplom/docs/sinjen-varwick.pdf>.
- Sloan, Stanley R., „The Future of U.S.-European Security Cooperation“, Congressional Research Service Report for Congress 92-907, Washington 1992.
- , *NATO, the European Union, and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Lanham 2003.
- , *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, New York 2010.
- Smith, Marc, *NATO Enlargement During the Cold War. Strategy and System in the Western Alliance*, Houndsmills 2000.
- Snider, Don M., *The National Security Strategy. Documenting Strategic Vision*, 2. Aufl., 15. März 1995, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=332>.
- Snyder, Glenn H., *Alliance Politics*, Ithaca 1997.
- Socor, Vladimir, „Ukraine’s Top Three Leaders Request NATO Membership Action Plan“, in: *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 5, Nr. 10, 18. Januar 2008, [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=33304](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=33304).
- , „Permanent Status Sought for NATO’s Baltic Air-Policing Mission“, in: *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 9, Nr. 27, 8. Februar 2012, [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=38982#UiuX4oVX4go](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38982#UiuX4oVX4go).
- Solomon, Gerald B. H., *The NATO Enlargement Debate, 1990–1997. Blessings of Liberty*, Westport 1998.
- Sprungala, Tanja, „Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten seit 1990“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/99, S. 39–45.
- Szabo, Stephen F., *The Diplomacy of German Unification*, New York 1992.
- Szayna, Thomas S., *NATO Enlargement, 2000–2015. Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, Santa Monica 2001.
- Talbott, Strobe, „Why NATO Should Grow“, in: *The New York Review of Books*, Vol. 42, Nr. 13, 10. August 1995, <http://www.nybooks.com/articles/archives/1995/aug/10/why-nato-should-grow/?pagination=false>.
- , *The Russia Hand. A Memoir of Presidential Diplomacy*, New York 2003.
- Taylor, Ian, „Nato Allies Divided Over Ukraine and Georgia“, in: *The Guardian*, 2. Dezember 2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/dec/02/ukraine-georgia>.
- Theiler, Olaf, „‘All for One and One for All?’ Mistrust, Rivalry and the Enlargement of NATO and the EU“, in: Hans J. Giessmann (Hg.), *Security Handbook 2004. The Twin Enlargement of NATO and the EU*, Baden-Baden 2004, S. 35–47.
- Thies, William J., *Why NATO Endures*, New York 2009.
- Trachtenberg, Marc, *The Craft of International History. A Guide to Method*, Princeton 2006.
- Tucker, Robert W./David C. Hendrickson, *The Imperial Temptation. The New World Order and America’s Purpose*, New York 1992.
- Urwin, Derek W., *A Political History of Western Europe since 1945*, 5. Aufl., London 1997.
- van Evera, Stephen, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca 1997.
- Varwick, Johannes, *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?*, München 2008.
- , „Einleitung“, in: Ders. (Hg.), *Sicherheitspolitik*, Schwalbach 2009, S. 5–11.
- von Bredow, Wilfried, *Militär und Demokratie in Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden 2008.

- von Plato, Alexander, *Die Vereinigung Deutschlands. Ein weltpolitisches Machtspiel*, 2. Aufl., Bonn 2003.
- Wagener, Martin, „Über das Wesen der Strategie“, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* (OMZ-Online), Nr. 4, 2010, S. 3–13.
- Wallander, Celeste A., „Institutional Assets and Adaptability. NATO After the Cold War“, in: *International Organization*, Vol. 4, Nr. 54, Herbst 2000, S. 705–735.
- , „NATO’s Price: Shape Up or Ship Out“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 81, Nr. 6, November/Dezember 2002, S. 2–8.
- Weber, Steve, „Shaping the Postwar Balance of Power. Multilateralism in NATO“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 3, Sommer 1992, S. 633–680.
- Wilhelm, Andreas, *Außenpolitik. Grundlagen, Strukturen und Prozesse*, München/Wien 2006.
- Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion (Hg.), *Duden. Das große Fremdwörterbuch. Herkunft und Bedeutung der Fremdwörter*, 3. überarbeitete Aufl., Mannheim 2003.
- Woehrel, Steven/Julie Kim/Carl Ek, „NATO Applicant States. A Status Report“, CRS Report for Congress, RL30168, 25. April 2003.
- Wolfers, Arnold, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore 1962.
- Wolff, Andrew T., „Why has the United States Pursued a NATO Enlargement Policy?“ Paper presented at the International Studies Association Annual Conference, New Orleans, 18. Februar 2010.
- , *Explaining NATO Expansion into Central and Eastern Europe, 1989–2004. An Analysis of Geopolitical Factors, Rationales, and Rhetoric*, Dissertation, Johns Hopkins University, Washington 2010.
- Woyke, Wichard, „NATO“, in: Ders. (Hg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 12. Aufl., Opladen 2011, S. 399–410.
- Yarger, Harry R., *Strategic Theory for the 21st Century. The Little Book on Big Strategy*, Februar 2006, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=641>.
- Yin, Robert K., *Case Study Research. Design and Methods*, 4. Aufl., Los Angeles 2009.
- Yost, David S., *NATO Transformed. The Alliance’s New Roles in International Security*, 2. Aufl., Washington 2000.
- , „NATO’s Evolving Purposes and the Next Strategic Concept“, in: *International Affairs*, Vol. 86, Nr. 2, 2010, S. 489–522.
- Zelikow, Philip, „NATO Expansion Wasn’t Ruled Out“, in: *The New York Times*, 10. August 1995, <http://www.nytimes.com/1995/08/10/opinion/10iht-edzel.t.html>.

## X. Anhang: Interviews

### X.1. Interviewpartner

Die Interviews wurden im Zeitraum 5. September 2012 bis 17. Oktober 2012 in Washington DC, USA, durchgeführt und liegen in digitaler Form vor.

PAUL BELKIN

Congressional Research Service, European Affairs Analyst

HANS BINNENDIJK

Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Senior Fellow

1993–1994 Außenministerium, Principal Deputy Director im Policy Planning Staff

IAN BRZEZINKSI

Atlantic Council of the United States, Senior Fellow

2001–2005 Verteidigungsministerium, Deputy Assistant Secretary for Europe and NATO Policy

2000–2001 Senior Professional Staff Member, U.S. Senate Committee on Foreign Relations

1995–2000 Legislative Assistant for National Security Affairs von Senator Bill Roth

STEPHAN J. FLANAGAN

Center for Strategic and International Studies, Henry A. Kissinger Chair in Diplomacy and National Security

2009–2010 Berater von Madeleine K. Albright in ihrer Funktion als Vorsitzende der Expertengruppe für das Strategische Konzept der NATO

1989–2009 tätig in verschiedenen Regierungspositionen, u. a. Special Assistant to the President and Senior Director for Central and Eastern Europe im Nationalen Sicherheitsrat; Associate Director and Member of the Policy Planning Staff des Außenministeriums

DANIEL FRIED

U.S. Department of State, Special Envoy for Closure of the Guantanamo Detention Facility  
2005–2009 Außenministerium, Bureau of European and Eurasian Affairs, Assistant Secretary

2001–2005 Nationaler Sicherheitsrat, Special Assistant to the President and Senior Director for European and Eurasian Affairs

2000–2001 Außenministerium, Principal Deputy Special Advisor to the Secretary of State for the New Independent States

1997–2000 U.S. Botschafter in Polen

1993–1997 Nationaler Sicherheitsrat, u. a. Special Assistant to the President and Senior Director for Central and Eastern Europe

JAMES M. GOLDGEIER

American University, School of International Service, Dean  
Vormals Positionen u. a. im U.S.-Außenministerium und Nationalen Sicherheitsrat

MICHAEL HALTZEL

Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Senior Fellow  
1994–2005 Senior Foreign Policy Advisor von Senator Joseph R. Biden

DANIEL HAMILTON

Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Executive Director  
Vormals Positionen im U.S. Außenministerium (u. a. als Deputy Assistant Secretary for European Affairs); U.S. Special Coordinator for Southeast European Stabilization; Associate Director of the Policy Planning Staff; Director for Policy in the Bureau of European Affairs

BRUCE JACKSON

Project for Transitional Democracies, President  
Vormals Präsident des U.S. Committee to Expand NATO

CHARLES A. KUPCHAN

Georgetown University, School of Foreign Service and Government Department  
Director for European Affairs im Nationalen Sicherheitsrat während der ersten Amtszeit Präsident Clintons.

GALE A. MATTOX

U.S. Naval Academy, Political Science Department; American Institute for Contemporary German Studies, Director Foreign and Domestic Policy Program  
Vormals Positionen u. a. im Policy Planning Staff des Außenministeriums und Congressional Research Service

STEVEN PIFER

The Brookings Institution, Director Arms Control Initiative and Senior Fellow at the Center on the United States and Europe  
2001–2004 Außenministerium, Deputy Assistant Secretary of State in the Bureau of European and Eurasian Affairs  
1998–2000 US-Botschafter in der Ukraine  
1996–1997 Nationaler Sicherheitsrat, Special Assistant to the President and Senior Director for Russia, Ukraine and Eurasia

GARY J. SCHMITT

American Enterprise Institute, Co-Director of the Marilyn Ware Center for Security Studies and Director of the Program on American Citizenship  
1997–2005 Project for the New American Century, Executive Director

KURT VOLKER

McCain Institute for International Leadership, Executive Director  
2008–2009 NATO-Botschafter der Vereinigten Staaten von Amerika  
2005–2008 Außenministerium, Principal Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs

2001–2005 Nationaler Sicherheitsrat, Acting Senior Director for European and Eurasian Affairs

1999–2001 Büro des NATO-Generalsekretärs, stellv. Direktor

DAMON WILSON

Atlantic Council of the United States, Executive Vice Präsident

2007–2009 Nationaler Sicherheitsrat, Senior Director for European Affairs

2004–2008 Nationaler Sicherheitsrat, Director for Central, Eastern and Northern European Affairs

2001–2004 Büro des NATO-Generalsekretärs, stellv. Direktor

## X.2. Interviewleitfaden

*Einführung/Vorbemerkungen* zum Interview (Hintergrund, Länge, Ziel, und Aufnahmeerlaubnis) und Einführungsfrage:

As an active participant/a close observer: What’s NATO’s vision, what’s the US-American vision for NATO?

Talking about NATO enlargement requires talking about NATO itself (as an organization)...

*Interviewkarten:*

### I. NATO and U.S. Foreign Policy

*Has NATO’s utility for U.S. foreign policy changed?*

Topics	Concrete Follow-up Questions	Elaboration
Allies Consistency Adjustment Interest Instrument Coherence Institution Leadership	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What role has Europe played for the United States?</li> <li>• Were there major turning points in the U.S. position?</li> <li>• How would you describe the connection of U.S. NATO policy and U.S. grand strategy?</li> <li>• Is there a domestic consensus on what NATO is for?</li> <li>• Do you see a conflict between what the US wants to accomplish through NATO and what NATO can accomplish?</li> <li>• How successful has the U.S. been in leading the alliance?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Could you expand on that?</li> <li>• Is there something else?</li> <li>• How would you explain this?</li> <li>• Is this an issue?</li> </ul> <p>True with regard to enlargement... (at least up until 2008)</p>

II. NATO enlargement

*What role has NATO enlargement played in U.S. foreign policy?*

Topics	Concrete Follow-up Questions	Elaboration
Means Objectives Coherence Diplomacy Rationale Institution Interest Leadership Momentum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Has the utility of enlargement changed?</li> <li>• Was enlargement a deliberate means for transforming NATO?</li> <li>• Were there specific objectives the U.S. wanted to accomplish, or positions to be implemented? Has it succeeded?</li> <li>• What role have institutional issues within NATO played in the U.S. position?</li> <li>• Has the U.S. altered its position on NATO enlargement? If yes, when and why?</li> <li>• Were criteria for membership assessed differently?</li> <li>• What were</li> <li>• major internal/external drivers for the development of the U.S. position?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Could you expand on that?</li> <li>• Is there something else?</li> <li>• How would you explain this?</li> <li>• Is this an issue?</li> </ul> <p>Talked about possible issues, so let's turn to the implications of NATO enlargement...</p>

III: Implications and Future of Enlargement

*What are the implications of NATO's membership transformation – for NATO itself and for NATO as an instrument of U.S. foreign policy?*

Topics	Concrete Follow-up Questions	Elaboration
Decision-making Cohesion Collective def./sec. Sanctions Capabilities Role of partnership	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What impact has the new composition of members had on NATO?</li> <li>• What role do NATO partnerships play for U.S. foreign policy? Is there a common NATO strategy? Who pushed for enlargement and partnerships?</li> <li>• Is the development of partners across the globe the extension of enlargement?</li> <li>• Is the concept of membership in NATO changing?</li> <li>• Do you think the current development is in the interest of the United States, in light of "partnership proliferation"?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Could you expand on that?</li> <li>• Is there something else?</li> <li>• How would you explain this?</li> <li>• Is this an issue?</li> </ul>



Die NATO wurde nach dem Ost-West-Konflikt dreimal erweitert und wuchs in nur zehn Jahren (1999–2009) von 16 auf 28 Mitglieder an. Die Mitgliedstaaten öffneten das Bündnis für die ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes und richteten es auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen aus. Insbesondere die USA setzten sich für eine Aufnahme neuer Mitglieder ein und waren bei der Frage einer möglichen Aufnahme Georgiens und der Ukraine auch zu einer Konfrontation mit Bündnispartnern bereit. Aber warum hat die westliche Führungsmacht die NATO-Erweiterung forciert, und wie hat sie ihre Interessen umzusetzen versucht?

Nach einer Darstellung der historischen und kulturellen Grundlagen der amerikanischen Außenpolitik analysiert der Regionalwissenschaftler und Politologe Tobias Hecht auf der Basis eines eigens

entwickelten Modells zur strategischen Außenpolitikforschung die Motive der NATO-Erweiterungspolitik der Regierungen von Bill Clinton (1993–2001) und George W. Bush (2001–2009). Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass die Entscheidungen keiner strategischen Linie folgten, sondern einer pragmatischen Politik, die den besonderen Gegebenheiten der jeweiligen Amtszeiten Rechnung trug.

Erstmals stellt ein Buch alle drei Erweiterungen der NATO ausführlich dar und berücksichtigt bei der Analyse die Transformation der nordatlantischen Allianz von einem regionalen zu einem internationalen Sicherheitsakteur. Zudem liefert die Studie einen fundierten Einblick in die innenpolitische Debatte der USA zur NATO und ihrer Erweiterung sowie die daraus resultierende amerikanische Außenpolitik.

