

NATO-Osterweiterung

Zwischen Fakten und Perzeptionen

Die Klage, die NATO-Osterweiterung sei entgegen früherer westlicher Zusagen erfolgt, Moskau mithin getäuscht und über den Tisch gezogen worden, ist seit Jahren fester Bestandteil der russischen Politik. Sie spielt eine Schlüsselrolle in Wladimir Putins Erklärung vom 24. Februar 2022, mit der er die »militärische Spezialoperation« Russlands in der Ukraine begründete.

Von **Tim Geiger**



KPdsU-Generalsekretär Gorbatschow empfängt den amerikanischen Außenminister Baker am 9. Februar 1990 in Moskau zu Gesprächen über die deutsche Einheit. Das Treffen ist ein zentraler Referenzpunkt in der geschichtspolitischen Erzählung vom (angeblichen) Wortbruch des Westens bezüglich einer Nichterweiterung der NATO.

Ausgangspunkt dieser »Täuschungserzählung« ist die für die deutsche Einigung so zentrale Phase des Frühjahrs 1990, in der entscheidende Weichenstellungen erfolgten. Während die Perspektive auf eine deutsche Einheit in Ost- wie Westeuropa zunächst bestenfalls auf verhaltene Zustimmung stieß, hatten sich die USA klar hinter eine deutsche Wiedervereinigung gestellt, allerdings den Verbleib Gesamtdeutschlands in der NATO zur zwingenden Vorbedingung gemacht. Der UdSSR konnte solch eine Übernahme ihres verlässlichsten Verbündeten DDR durch die Bundesrepublik, den bisherigen Gegner im Kalten Krieg, schwerlich gefallen. Dem Kreml, der bislang die deutsche Einheit ganz abgelehnt hatte, wäre ein neutrales Gesamtdeutschland, wie es DDR-Ministerpräsident Hans Modrow propagierte, lieber gewesen.

»Not one inch eastward«

Der amerikanische Außenminister James A. Baker versuchte die sowjetische Führung am 9. Februar 1990 dennoch für den westlichen Lösungsansatz zu gewinnen, indem er den Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) Michail Gorbatschow die rhetorische Frage stellte, welches Deutschland für Russland und Europa langfristig besser wäre: ein ungebunden vagabundierendes Deutschland ohne (kontrollierende) US-Truppen oder ein in die NATO eingebundenes, »with assurances that NATO's jurisdiction would not shift one inch eastward from its present position?«

Gorbatschow blieb eine Antwort zunächst schuldig, signalisierte aber anderntags dem ebenfalls nach Moskau angereisten Bundeskanzler Helmut Kohl, dass sich die UdSSR einer deutschen Einigung nicht widersetzen werde, wenn man sich über die nötigen internationalen Rahmenbedingungen einig. Im Parallelgespräch der Außenminister erörterte Hans-Dietrich Genscher seinem sowjetischen Kollegen Eduard Schewardnadse, »ein Neutralismus Gesamtdeutschlands sei falsch«,

schon wegen der besorgten europäischen Nachbarn solle ein vereintes Deutschland fest in die europäischen Strukturen integriert bleiben. Daher müsse die Bundesrepublik nach einer Vereinigung in der NATO bleiben, allerdings solle die NATO-Militärstruktur nicht nach Osten ausgedehnt werden. Genscher ließ sich dabei sogar zu der Aussage hinreißen:

»Was im Übrigen die Nichtausdehnung der NATO anbetreffe, so gelte dieses ganz generell.«

Genscher zu Schewardnadse,
10. Februar 1990

Dass die NATO territorial nicht näher an die sowjetische Grenze heranrücken dürfe, äußerte Genscher in den Februar-Wochen 1990 auch gegenüber mehreren westlichen Gesprächspartnern.

Genschers Aussagen wirken zunächst wie ein Beleg für die russischen Anschuldigungen, der Westen habe frühere Zusagen gebrochen. Allerdings darf man sie nicht verabsolutieren und aus ihrem zeitlichen Entstehungskontext reißen, denn letztlich zeigen diese Äußerungen des westdeutschen Außenministers nur, wie weit das Bonner Auswärtige Amt im Frühjahr 1990 dem sowjetischen Sicherheitsbedürfnis entgegenkommen wollte, um eine Lösung der deutschen Frage zu erzielen. Operative Politik der Bundesrepublik oder gar des gesamten Westens wurde dieser Gedanke nämlich nie, da er mit den KSZE-Prinzipien (Selbstbestimmungsrecht und freie Bündniswahl) nicht in Übereinstimmung zu bringen gewesen wäre. Für diese Grundprinzipien setzte sich die Bundesregierung ja selbst stets energisch ein.

Schon im Frühjahr 1990 entging der sowjetischen Seite keineswegs, dass Präsident Bush noch im Februar Bakers Moskauer Formel als nicht praktikabel

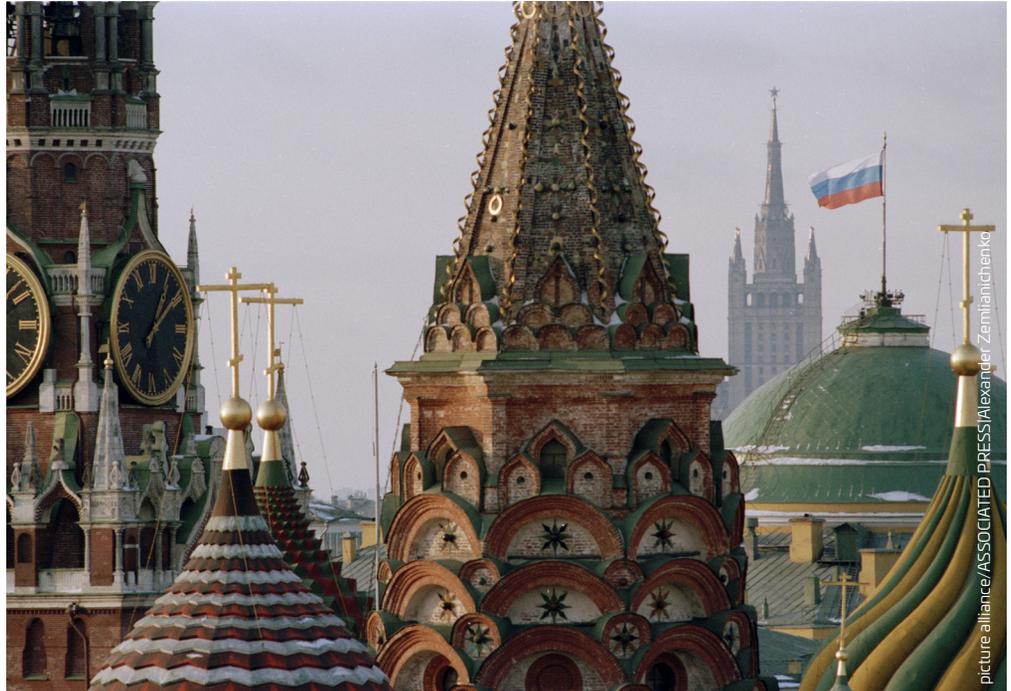
verworfen hatte. Ende März stellte Bundeskanzler Kohl gegenüber Genscher klar, dessen Plädoyer für gesamteuropäische Sicherheitsstrukturen, in denen die Militärbündnisse NATO und Warschauer Pakt perspektivisch aufgehen sollten, würde nicht der Politik der Bundesregierung entsprechen, was natürlich auch Moskau wiederum registrierte. Damit waren binnen kurzem die Aussagen der beiden Außenminister überholt – zumal es bereits zu diesem Zeitpunkt Signale aus der sowjetischen Führung gab, dass Moskau eine NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands am Ende durchaus akzeptieren könne – bei entsprechenden westlichen Abrüstungs- und Sicherheitsgarantien sowie finanziellen Zusagen.

Wie kaum ein anderes zeithistorisches Ereignis ist der Prozess der deutschen Einigung inzwischen durch zahllose internationale Akteneditionen durchleuchtet. All diese Quellen zeigen, dass in den verschiedenen bi- und multilateralen Gesprächen und Verhandlungen ausschließlich um die NATO-Mitgliedschaft des DDR-Territoriums gerungen wurde – das war schwierig und kontrovers genug. Eine darüber hinausgehende NATO-Osterweiterung weiterer Staaten lag 1990 schlicht jenseits der Realitätsvorstellungen aller Beteiligten. Offiziell existierte zudem noch der Warschauer Vertrag, auch wenn allen Verantwortlichen in Ost wie West seit Frühjahr 1990 klar war, dass das östliche Militärbündnis faktisch bereits zu diesem Zeitpunkt tot war. Selbst wenn vereinzelte Stimmen, etwa aus Ungarn, bereits 1990 über eine künftige NATO-Mitgliedschaft sinnierten, blieb allein schon der NATO-Beitritt der DDR eine Herkulesaufgabe, deren Gelingen zunächst alles andere als gesichert war.

Wandel der NATO

Seit ihrer Gründung 1949 war die NATO für die Sowjetunion das dämonisierte Feindbild gewesen. 1990 indes streckte die NATO beim NATO-Gipfel in London dem Warschauer Vertrag symbolisch »die Hand zur Freundschaft« entgegen, nachdem im Dezember 1989 mit Au-

Symbol des Untergangs einer Supermacht: Am Weihnachtsabend 1991 wird über dem Kreml die rote Hammer-und-Sichel-Flagge der Sowjetunion eingeholt und stattdessen die weiß-blau-rote Trikolore Russlands aufgezogen. Die UdSSR ist Geschichte.



ßenminister Schewardnadse erstmals ein hochrangiger politischer Vertreter des Ostens die NATO in Brüssel besucht hatte. Um die proklamierte »Entfeindung« zu realisieren, war neben Abrüstungsschritten auch ein Wandel der Atlantischen Allianz selbst unumgänglich. Bereits im Mai 1990 setzte die NATO ihre jahrzehntelange Maßgabe aus, drei Prozent des Bruttosozialprodukts für die nationale Verteidigungshaushalte aufzubringen. Der NATO-Gipfel in Rom verabschiedete im November 1991 ein neues Strategisches Konzept, das die bisherige Strategie der Flexible Response ablöste. Diese war vom Osten wegen der darin enthaltenen Möglichkeit eines nuklearen Ersteinsatzes durch die NATO stets als besonders bedrohlich wahrgenommen worden (siehe Beitrag Abschreckung).

Als weiterer Baustein dieser Politik der Freundschaftshand wurde auf deutsch-amerikanisches Betreiben 1991 der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) gegründet. Diesem Dialog- und Kooperationsforum gehörten neben den NATO-Staaten gleichberechtigt die einstigen Warschauer-Pakt-Staaten an. Die konstituierende Sitzung am 20. Dezem-

ber 1991 in Brüssel fiel pikanterweise mit dem offiziellen Ende der Sowjetunion zusammen: Der bisherige sowjetische Botschafter gab in der Sitzung bekannt, nunmehr ausschließlich Russland zu vertreten. Dessen Präsident Jelzin ließ gleich noch in der Sitzung schriftlich mitteilen, Ziel Moskaus sei perspektivisch eine NATO-Mitgliedschaft Russlands.

»Geopolitische Katastrophe«

Wie zuvor die mittel- und osteuropäischen Staaten, Russland und die 1991 unabhängig gewordenen Baltischen Staaten wurden sämtliche Nachfolgestaaten der UdSSR zur Mitarbeit im NAKR eingeladen; selbst Albanien trat 1992 diesem Kooperations- und Dialogforum bei.

Der Zerfall der Sowjetunion, von Putin später als »die größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts« bezeichnet, erfolgte in erster Linie aufgrund innerer Widersprüche und Defizite wie fehlender Demokratie, der ineffektiven Planwirtschaft, mangelnder Innovationskraft, technologischer Rückständigkeit sowie ungelösten Nationalitäten-

konflikten und Autonomiebestrebungen. Der Westen förderte dieses Ende nicht, sondern bemühte sich im Gegenteil lange, die Moskauer Zentralgewalt gegen die zentrifugalen Kräfte zu stärken. Wenige Wochen vor dem August-Putsch 1991 warb US-Präsident Bush noch in Kiew öffentlich für den Erhalt der Sowjetunion. Vor allem stellte der Westen, insbesondere Deutschland, zig Milliarden an Hilfsgeldern, Krediten und praktischen Hilfen, bis hin zu Lebensmitteln, zur Verfügung, um ein Abgleiten ins Chaos zu verhindern.

Das Auseinanderbrechen der Sowjetunion in 15 selbstständige, teils rivalisierende und in Grenzstreitigkeiten verstrickte Staaten hatte dramatische Folgen: Zerrissen wurden nicht nur zuvor eng verflochtene Wirtschaftsräume, sondern selbst Familien, die auf einmal unterschiedliche Staatsangehörigkeiten besaßen. Während der Westen die 1990er Jahre als befreienden demokratischen Aufbruch empfand, erlebte sie der postsowjetische Raum als Dekade des Niedergangs, der Demütigung und der Gesetzlosigkeit. Die schockartige Transformation der Plan- in eine Marktwirtschaft, ohne soziale Abfederung, mit

Auswüchsen eines ungezüg­el­ten Kapitalismus und häufig mafio­sen Privatisie­run­gen vormaligen Staatseigentums brachten Preissteigerungen, Inflation und den Bruch vieler Berufsbiografien. Während breite Bevölkerungsschichten verarmten, häufte eine kleine Oligarchenschicht skandalöse Reichtümer an. Die Implosion staatlicher Strukturen fand ihren Ausdruck in einer unvollendeten Demokratisierung, einer brüchigen Rechtsstaatlichkeit und teils blutigen Separatismusbestrebungen in den fragilen neuen Staaten. In Russland löste Jelzin den eskalierenden Machtkampf zwischen Präsident und Parlament im Oktober 1993, indem er das Duma-Gebäude mitten in Moskau mit Panzern beschießen ließ.

Natürliche Einfluss­sp­häre?

Diese Entwicklung wiederum jagte Schockwellen durch die vormaligen Warschauer-Pakt-Staaten in Mittel- und Osteuropa. Diese fühlten sich durch Russlands Rede vom »nahen Ausland« bedroht: Waren damit »nur« vormalige Republiken der UdSSR mit ihren oft starken russischen Minderheiten gemeint oder der gesamte einstige sowjetische Einflussbereich? Trotz wirtschaftlicher Schwäche und augenscheinlichem Bedeutungsverlust beharrte Russland als Atom- und Vetomacht der Vereinten Nationen auf einem Großmacht-, ja Weltmacht-Status, dem sich das Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten unterzuordnen habe. So sehr sich Russland als genuiner Teil Europas begreift, galt (und gilt) das Bestreben des Kremels, von den weiterhin unstrittig als Supermacht klassifizierten USA als gleichrangig anerkannt zu werden. So blieben Phantomschmerzen über den Verlust des Imperiums so virulent wie die Neigung, das »nahe Ausland« ungeachtet des völkerrechtlichen Nicht-einmischungsgebots als »natürliche Einfluss­sp­häre« zu behandeln.

Daher drängten die mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE) früh auf einen NATO-Beitritt. Schließlich hatten auch sie traumatische historische Erfahrungen gemacht: die polnischen Teilun-



gen im 18. Jahrhundert, den *Cordon sanitaire* der Zwischenkriegszeit, den Hitler-Stalin-Pakt, die Zwangssowjetisierung und nach 1945 die Eingliederung in den Ostblock, wo sie gewaltsam gehalten worden waren (1956 Ungarn-Aufstand, 1968 »Prager Frühling«, 1980/81 »Solidarność«). Verständlicherweise

suchten vor allem Polen, Tschechen und Ungarn nun dauerhaft Sicherheit vor dem instabilen, unberechenbaren russischen Nachbarn. Sie wollten nicht nur Kooperation, sondern die Mitgliedschaft in der NATO, um den Schutz des »mächtigsten Verteidigungsbündnisses der Welt« zu erhalten.



Partner, nicht Gegner: Gut gelaunt winken der russische Präsident Boris Jelzin und NATO-Generalsekretär Javier Solana am 27. Mai 1997 im Pariser Élysée-Palast mit ihren Unterzeichnungsurkunden der NATO-Russland-Grundakte. Diese sollte den Dialog und die Kooperation beider Seiten für eine gemeinsame Zukunft garantieren.

dem nur noch des Wann. Clinton trieben dabei auch innenpolitische Zwänge: Die oppositionellen Republikaner, die bei den Kongresswahlen nach Jahrzehnten in beiden Kammern eine Mehrheit gewannen, hatten sich klar auf eine rasche NATO-Osterweiterung festgelegt. Außenpolitisch schien Rücksichtnahme auf Russland nach dem Abschluss der Abrüstungsverträge und dem Rückzug der letzten russischen Truppen aus Deutschland und dem Baltikum weniger dringlich. Zudem wuchsen die Differenzen im seit 1991 entflammten Jugoslawienkonflikt, wo Russland sich ungeachtet der serbischen Aggressionspolitik stets aufseiten der orthodoxen Glaubensbrüder positionierte. Moskaus Politik schien zunehmend ambivalent angesichts seines brutalen Tschetschenienkrieges (1994–1996) und Jelzins labilem Gesundheitszustand. Ende 1995 warnte Jelzin beim Budapester Gipfel der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE, als Nachfolgeorganisation der KSZE) noch davor, eine NATO-Osterweiterung werde Europa in einen »kalten Frieden« stürzen. Dies bewirkte jedoch nur noch, dass die Erweiterungsverhandlungen erst nach den russischen Präsidentschaftswahlen 1996 begannen.

Beim Madrider NATO-Gipfel im Juli 1997 wurden Ungarn, die Tschechische Republik und Polen zu Beitrittsgesprächen eingeladen; ihr Beitritt erfolgte im

April 1999 beim NATO-Gipfel in Washington. Dort wurde zugleich der Membership Action Plan (MAP) verabschiedet, der weitere Beitrittskandidaten durch praktische Unterstützung auf einen Allianzbeitritt vorbereiten sollte, aber keinen Aufnahmeanspruch begründete.

Gescheiterte Integrationsversuche

Gleichsam als Ausgleich wurde Russland vorzeitig und ohne dafür bereits hinreichend qualifiziert zu sein in Gremien wie den Europarat (1996) oder den Kreis der führenden westlichen Industriestaaten aufgenommen (1998 Erweiterung der G7 zur G8). Vor allem wurde auch die Allianzpolitik der ausgestreckten Partnerhand vorangetrieben: In der NATO-Russland-Grundakte vom Mai 1997 verpflichteten sich beide Seiten zur Vertiefung ihrer Sicherheitskooperation, zur Stärkung der OSZE und zur Neufassung des KSE-Vertrags, bei dem an die Stelle der obsolet gewordenen Blockstruktur nationale und territoriale Obergrenzen treten sollten. Die NATO sagte zu, im »gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld« keine »substantiellen Kampftruppen dauerhaft« in den neuen NATO-Mitgliedsländern zu stationieren, ebenso wenig Nuklearwaffen oder deren Logistik. Der in der Grundakte als Gremium der Information und Kooperation vorgese-

hene NATO-Russland-Rat konstituierte sich 2002 bereits unter dem neuen russischen Präsidenten Wladimir Putin. Dort erörterten die Beteiligten in den Folgejahren ein breites Themenfeld gemeinsamer Sicherheitsinteressen. Doch all das verhinderte nicht den sich seit der Jahrtausendwende abzeichnenden Zerfall der bisherigen Sicherheitsarchitektur. Parallel zu dem sich verschlechternden Verhältnis mit dem Westen gewann in Russland das Narrativ an Gewicht, in Sachen NATO-Erweiterung betrogen worden zu sein. Hinter dieser Lesart steckt allerdings – heute mehr denn je – zumeist weniger geschichtswissenschaftliches Erkenntnisinteresse als vielmehr recht durchsichtige geschichtspolitische Interessen.

Dr. Tim Geiger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin in der Abteilung im Auswärtigen Amt. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik.

Literaturtipps

Mary Elise Sarotte, *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*, New Haven 2021.
Oxana Schmies (ed.), *NATO's Enlargement and Russia. A Strategic Challenge in the Past and Future*, Stuttgart 2021.