

**N**ATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg war fast empört. »Das stimmt einfach nicht«, erklärte er im Januar, vom *Spiegel* nach russischer Kritik an der NATO-Osterweiterung befragt. Hatten westliche Regierungen denn nicht Anfang 1990, als die sozialistischen Staaten kollabierten, der Sowjetunion den Verzicht auf die Aufnahme neuer Mitglieder in Ost- und Südosteuropa zugesagt? »Ein solches Versprechen wurde nie gemacht«, behauptete Stoltenberg: »Es gab nie einen solchen Hinterzimmerdeal. Das ist schlichtweg falsch.«

Schlichtweg falsch? Nun, vom Manager eines Militärpakts, der mitten in einem heftigen Konflikt steckt, wird kaum jemand – außer vielleicht der *Spiegel* – ehrliche Antworten auf peinliche Fragen erwarten. Das macht aber nichts; denn darüber, was der Westen Moskau in den Wirren des Jahres 1990 zugesagt hat und was nicht, liegen nicht nur allerlei Untersuchungen vor. Man kann mittlerweile auch zahlreiche einst als vertraulich eingestufte Regierungsdokumente einsehen, die das National Security Archive, ein Forschungsinstitut an der George Washington University in der US-Hauptstadt, im Laufe der vergangenen Jahre nach dem Ende der einschlägigen Geheimhaltungsfristen öffentlich zugänglich gemacht hat. Aus ihnen lässt sich ein Bild gewinnen, das Stoltenbergs Behauptung widerspricht.

### »Nicht einen Inch nach Osten«

Die Frage nach der Zukunft der NATO auf dem europäischen Kontinent ist während der Umbrüche der Jahre von 1989 bis 1991 früh aufgeworfen worden. Bereits am 2./3. Dezember 1989 schnitten US-Präsident George H. W. Bush und der sowjetische Staats- und Parteichef Michail Gorbatschow sie auf ihrem Gipfeltreffen in Malta an. Gorbatschow fragte rhetorisch, ob »ein vereinigt Deutschland neutral sein« solle, »kein Mitglied irgendeines militärisch-politischen Bündnisses«, oder ob es »NATO-Mitglied« sein werde. Dann wiegelte er jedoch sofort ab: Es sei »noch zu früh, diese beiden Optionen zu diskutieren«. Freilich lag zumindest die Frage der deutschen NATO-Mitgliedschaft seitdem nachweislich offen auf dem Tisch, und spätestens ab Anfang 1990 ging es darüber hinaus auch um eine mögliche NATO-Osterweiterung um Staaten der damals noch bestehenden Warschauer Vertragsorganisation.

Einen ersten öffentlichen Aufschlag machte am 31. Januar 1990 der bundesdeutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher. In einer Rede an der Evangelischen Akademie in Tutzing am Starnberger See erteilte er zunächst der Idee eines »neutralistischen Gesamtdeutschlands« eine offene Absage; das sollte die historisch begründete Furcht vor deutschen Alleingängen, die für die alliierten Siegermächte des Zweiten Weltkriegs eine Rolle spielte, ausräumen und zugleich indirekt den Boden für die Forderung bereiten, ein vereinigt Deutschland dürfe nicht neutral sein, sondern müsse der NATO angehören. Mit Blick auf die angestrebte NATO-Mitgliedschaft einer vergrößerten Bundesrepublik schränkte Genscher in Tutzing ein, »der Teil Deutschlands, der heute die DDR bildet«, werde wohl kaum »in die militärischen Strukturen der NATO einbezogen werden« können; das werde die Sowjetunion verweigern. Zudem kündigte der Außenminister an: »Eine Ausdehnung des NATO-Territoriums nach Osten, das heißt, näher an die Grenzen der Sowjetunion heran, wird es nicht geben.« Warum? »Der Westen muss auch der Einsicht Rechnung tragen«, erläuterte Genscher, »dass der Wandel in Osteuropa und der deutsche Vereinigungsprozess nicht zu einer Beeinträchtigung der sowjetischen Sicherheitsinteressen führen darf.«

Genschers Äußerungen fanden weithin Beachtung. Die US-Botschaft in Bonn kablete einen ausführlichen Bericht nach Washington, und als der bundesdeutsche Außenminister nur zwei Tage später, am 2. Februar 1990, in die US-Hauptstadt reiste, hatte er Gelegenheit, sein Konzept mit seinem US-Amtskollegen James Baker zu besprechen. Der sprang offensichtlich darauf an. Man sei sich völlig einig gewesen, dass es »keine Absicht« gebe, »das NATO-Gebiet der Verteidigung und der Sicherheit nach Osten auszudehnen«, teilte Genscher in der anschließenden gemeinsamen Pressekonferenz mit. Ganz ähnlich äußerte er sich vier Tage später bei einer Zusammenkunft mit seinem britischen Amtskollegen Douglas Hurd.



# Projekt Einkreisung

Russland über Jahre hinweg hingehalten und betrogen. Zur Geschichte der NATO-Osterweiterung. **Von Jörg Kronauer**

»Die Russen müssen eine gewisse Sicherheit haben«, so zitierte Hurd Genscher am 6. Februar 1990 in einem Schreiben an den Botschafter Großbritanniens in der Bundesrepublik, Christopher Mallaby, »dass, wenn zum Beispiel die polnische Regierung eines Tages den Warschauer Vertrag verlässt, sie nicht am nächsten Tag der NATO beitrifft.« Beide, Genscher und Hurd, waren sich einig, man müsse die Sache schon bald in der NATO thematisieren.

Entscheidende Verhandlungen zu Rolle und Umfang der NATO im künftigen Europa fanden am 9. und 10. Februar 1990 in Moskau statt. Zunächst traf US-Außenminister Baker bei Gorbatschow ein. Er hielt sich im Kern an das, was er genau eine Woche zuvor mit Genscher besprochen hatte: Das vereinigte Deutschland solle der NATO angehören, notierte er noch während des Gesprächs. Allerdings sollte sich »die Jurisdiktion« des Militärpakts »nicht einen Inch nach Osten« verschieben. Das war nun doppeldeutig: Man konnte es als Festlegung verstehen, die NATO-Jurisdiktion werde sich nicht auf die DDR erstrecken; man konnte aber aus der Formulierung auch eine Absage an jede NATO-Osterweiterung herauslesen. Ob die Doppeldeutigkeit Bakers schludriger Mitschrift geschuldet war oder ob Absicht hinter ihr steckte, ist nicht klar. Genscher, der am Nachmittag des

10. Februar 1990 mit seinem sowjetischen Amtskollegen Eduard Schewardnadse zusammenkam, hatte ebenfalls mit ihr zu kämpfen, räumte sie aber explizit aus. Die Bundesregierung sei sich bewusst, erklärte er ausweislich einer Protokollnotiz, »dass die Zugehörigkeit eines vereinten Deutschlands zur NATO komplizierte Fragen aufwerfe. Für uns stehe aber fest: Die NATO werde sich nicht nach Osten ausdehnen«. Nach Ostdeutschland oder nach Osteuropa? Genscher ergänzte, »was im übrigen die Nichtausdehnung der NATO anbetreffe, so gelte dieses ganz generell.«

### »Zur Hölle damit«

Zweierlei erwies sich schon bald als verhängnisvoll. Das eine: Die sowjetische Seite versäumte es, sich die Zusagen zur NATO schriftlich geben zu lassen; das erleichtert es den westlichen Staaten bis heute, sie ganz einfach abzustreiten. Das zweite: Mehr und mehr rückte die Frage in den Vordergrund, ob das Gebiet der DDR nach der Vereinigung zur NATO gehören sollte. »Natürlich« könne die NATO »ihr Territorium nicht auf das gegenwärtige Territorium (der DDR) ausdehnen«, bekräftigte Bundeskanzler Helmut Kohl am 10. Februar 1990 in Moskau bei Gorbatschow. Bis heute picken sich interessierte Kräfte derlei Zitate

heraus und behaupten, der Westen habe 1990 allenfalls einen Sonderstatus der früheren DDR in der NATO zugesagt, aber nicht den Verzicht auf eine NATO-Osterweiterung. Mit den schriftlich vorliegenden Quellen ist diese Interpretation allerdings nicht in Einklang zu bringen.

Dabei wurde letztlich sogar die Zusage, die NATO-Jurisdiktion nicht auf die einstige DDR auszudehnen, nach Kräften gedehnt und gebogen. Bereits Anfang Februar 1990 hatte sich in Washington der Nationale Sicherheitsrat mit der Frage befasst, wie man sich die Umsetzung der Zusage denn eigentlich vorzustellen habe: Dürfe etwa, sollten Streitkräfte nach Ostdeutschland eindringen, die NATO der Bundesrepublik dort nicht zu Hilfe eilen? Das könne ja wohl nicht sein, befand Bushs Nationaler Sicherheitsrat und entwickelte die Interpretation, es solle für Ostdeutschland lediglich einen »speziellen Militärstatus« geben, also etwa Beschränkungen in Sachen Truppenstationierung. Bush stimmte zu. »Zur Hölle damit«, schimpfte er, als er am 24./25. Februar 1990 Kanzler Kohl in Camp David empfing und beide über die mündlich zugesagte Nichtausdehnung der NATO-Jurisdiktion auf das Territorium der DDR diskutierten: »Wir haben uns durchgesetzt, sie nicht. Wir können nicht zulassen, dass die Sowjets die Niederlage in letzter Minute abwenden.«



**NATO-Fanboy in Fleck tarn**  
(Soldat während einer Rast bei einer  
Truppenverlegung von Deutschland nach  
Polen in der Nähe von Warschau, März 2017)

EAST NEWS/IMAGO

Damit war für Washington und für Bonn die Frage vom Tisch.

Dabei ist es dann auch geblieben. Als im Sommer 1990 während der Verhandlungen über den Zwei-plus-vier-Vertrag deutlich wurde, dass Kohl und Bush sich eigenmächtig über die Absprachen hinweggesetzt hatten, war Gorbatschow stinksauer. Innenpolitisch angeschlagen, fand er jedoch nicht mehr die Kraft, das Ruder herumzureißen, und ließ sich von Kohl kaufen; dessen Zusage, der wankenden Sowjetunion zwölf Milliarden D-Mark unter anderem für den Bau von Wohnungen für aus der DDR heimkehrende sowjetische Soldaten zur Verfügung zu stellen und drei Milliarden D-Mark in Form zinsloser Kredite draufzulegen, brachte ihn zum Schweigen. Im Zwei-plus-vier-Vertrag steht denn auch explizit, »das Recht des vereinten Deutschland, Bündnissen (...) anzugehören, wird von diesem Vertrag nicht berührt« (Artikel 6). Einschränkungen werden nur auf unmittelbar praktisch-militärischer Ebene festgelegt. So dürfen in Ostdeutschland keinerlei Kernwaffenträger installiert werden; auch »ausländische Streitkräfte (...) werden in diesem Teil Deutschlands weder stationiert noch dorthin verlegt« (Artikel 5). Die einst zugesagten prinzipiellen Einschränkungen hatten ja Bush und Kohl gecancelt.

Dass es im Westen schon sehr früh die Absicht gab, die NATO nicht nur auf das frühere Gebiet der DDR, sondern auch noch weiter nach Osten auszuweiten, das zeigt unter anderem die Mitschrift eines Gesprächs zwischen Genscher und Baker vom 21. März 1990. Baker erwähnte damals, so notierte es Genschers Büroleiter Frank Elbe, »es sehe (...) so aus, als wollten sich zentraleuropäische Staaten der NATO anschließen«. Genscher erwiderte darauf, dies sei »eine Frage, an der wir gegenwärtig (!) nicht rühren sollten«. Elbe hielt fest: »Baker stimmte dem zu.« Eine Weile lang dominierte in der Tat noch Zurückhaltung. Am

6. März 1991 etwa äußerte Jürgen Chrobog, Politischer Direktor im Auswärtigen Amt, auf einem Treffen mit seinen Amtskollegen aus Frankreich, Großbritannien und den USA, man habe während der Zwei-plus-vier-Verhandlungen »deutlich gemacht, dass wir die NATO nicht über die Elbe hinaus ausdehnen würden«. »Wir könnten daher Polen und den anderen die NATO-Mitgliedschaft nicht anbieten.« Der US-Vertreter auf dem Treffen, Raymond Seitz, stimmte zu: »Die NATO soll sich weder formal noch informell nach Osten ausdehnen.«

### »Warum säen Sie Misstrauen?«

Lange hielt das Erinnerungsvermögen der westlichen Regierungen allerdings nicht. 1993 begann eine offenere Debatte über die Aufnahme neuer NATO-Mitglieder in Osteuropa, für die sich insbesondere Bundesverteidigungsminister Volker Rühle stark machte; der Gedanke, der ihn dazu trieb, lautete, die geplante Osterweiterung der EU durch die Einbindung der künftigen Mitgliedstaaten in die militärischen Bündnisstrukturen des Westens abzusichern. Für August 1993 ist ein Ereignis belegt, das zeigt, wie die beitragswilligen Staaten ihrerseits in die Offensive gingen: Polens Präsident Lech Walesa lud seinen russischen Amtskollegen Boris Jelzin eines Abends zum gemütlichen Beisammensein unter vier Augen mit dem einen oder anderen Gläschen Wodka ein; dabei erhielt er, wie Jelzin weit nach Mitternacht seinem Außenminister Andrej Kosygin berichtete, eine Zusage zu einem polnischen NATO-Beitritt. Kosygin gelang es, sie rückgängig zu machen. Das hielt den Westen allerdings nicht von weiteren Vorstößen ab.

In Moskau verschlechterte sich entsprechend die Stimmung. Im November 1993 kam eine Studie des Auslandsgeheimdienstes SWR zu dem

düsteren Schluss, eine »direkte Nachbarschaft« der NATO »zur russischen Grenze« werde zur »militärisch-politischen Destabilisierung der Region« führen. Im Lauf des Jahres 1994 waren die Pläne für eine NATO-Osterweiterung immer wieder Thema im Austausch zwischen Jelzin und US-Präsident William Clinton; Clinton taktierte, suchte abzuwiegeln, um einen großen Crash nach Möglichkeit zu vermeiden. Das gelang nicht; der Eklat kam auf dem KSZE-Gipfel am 5./6. Dezember 1994 in Budapest, auf dem die Organisation ihre Transformation in die OSZE beschloss. Wenige Tage zuvor hatte die NATO mit Blick auf ihre geplante Osterweiterung begonnen, die Mitgliedschaftskriterien zu diskutieren. Jelzin nutzte Clintons Anwesenheit auf dem Gipfel, um vor den Augen der Weltöffentlichkeit Moskaus Unmut zu demonstrieren. »Warum säen Sie Misstrauen?« fragte er verärgert, an die damals noch 16 NATO-Staaten gerichtet: »Europa ist in Gefahr, in einen neuen kalten Frieden zu stürzen.« Und an Clinton gewandt, äußerte er: »Die Geschichte zeigt, dass es eine gefährliche Illusion ist zu glauben, dass das Schicksal von Kontinenten und der Weltgemeinschaft allgemein von einer einzigen Hauptstadt aus gemanagt werden kann.«

Der Unmut in Moskau hielt an. Es gelang immerhin, dem westlichen Militärpakt mit der NATO-Russland-Grundakte ein Dokument abzutrotzen, das als Grundlage für ein gewisses Maß an Kooperation diente und dem Westen ein paar sachte Beschränkungen auferlegte, wenngleich diese recht schwammig waren. So heißt es in der Grundakte, die am 27. Mai 1997 unterzeichnet wurde, kurz vor dem offiziellen Beitrittsangebot an Polen, Tschechien und Ungarn auf dem NATO-Gipfel am 8./9. Juli 1997 in Madrid: »Die NATO und Russland betrachten einander nicht als Gegner«; »sie verfolgen gemeinsam das Ziel, (...) das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit zu stärken«. Die NATO bekundete unter anderem, sie habe »nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass«, »nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren«. Auch nehme sie – jedenfalls »in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld« – ihre »kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahr«, dass sie auf »Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung« setze, als dass sie »zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft« in den neuen Mitgliedstaaten stationiere. »Keine Pläne«, »gegenwärtig«, »eher«: Es gab schon Gummiparagrafen mit verbindlicheren Formulierungen.

### In falschem Glauben wiegen

Aufschlussreich ist, dass Washington parallel zu den Vorbereitungen für die NATO-Osterweiterung Mitte der 1990er Jahre daran ging, die Beziehungen des Bündnisses zur Ukraine zu intensivieren. Nach dem 1994 erfolgten Beitritt des Landes zum NATO-Partnership for Peace (PfP), einem wenig verbindlichen, sehr breiten Kooperationsformat, beteiligte sich Kiew Ende 1995 bis Ende 1999 mit einem eigenen Bataillon (Ukrbat) an der NATO-Intervention in Bosnien-Herzegowina. Am 7. Mai 1997 – die Unterzeichnung der NATO-Russland-Grundakte stand kurz bevor – eröffnete das Bündnis sein erstes »Informations- und Dokumentationszentrum« im Ausland: in Kiew. Am 9. Juli 1997 unterzeichneten die NATO und die Ukraine eine »Charta über eine besondere Partnerschaft«. Sie sah nicht nur eine Zusammenarbeit auf dem Rüstungssektor, sondern ausdrücklich auch die Schaffung von »Interoperabilität« vor: Es ging darum, gemeinsame Militäreinsätze auf lange Sicht zu optimieren. Im August 1997 bestätigte das Kölner Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), das 2001 in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) aufging, dass die Charta recht weit reiche: Der Unterschied zwischen ihr und etwa der NATO-Russland-Grundakte sei so groß wie derjenige »zwischen einem Vertrag über die Partnerschaft und einem Nichtangriffsvertrag«.

Die NATO-Osterweiterung begann unterdessen. Am 12. März 1999 traten Polen, Tschechien und Ungarn offiziell bei; am 29. März 2004 folgten Estland, Lettland und Litauen, die Slowakei, Slowenien, Rumänien und Bulgarien. In Ost- und Südosteuropa hatte sich damit ein Staatenring geschlossen, der im Baltikum und in Polen an Russland grenzte bzw. dessen Exklave Kaliningrad

umschloss. Das war der Zeitpunkt, zu dem Washington langsam, aber sicher die Ukraine stärker in den Blick zu nehmen begann. Dort hatten Ende 2007 Präsident Wiktor Juschtschenko, der Anfang 2005 dank der vom Westen unterstützten »Orangenen Revolution« an die Macht gelangt war, und Ministerpräsidentin Julia Timoschenko das Ziel, der NATO beizutreten, in ihr Koalitionsabkommen aufgenommen. Für den NATO-Gipfel vom 2. bis zum 4. April 2008 in Bukarest hatte Washington konkrete Schritte im Visier: Es wollte die Ukraine in den Membership Action Plan des Militärbündnisses aufnehmen, der gewöhnlich der erste förmliche Schritt auf dem Weg zum vollständigen NATO-Beitritt ist. US-Präsident George W. Bush reiste unmittelbar vor dem Gipfel eigens nach Kiew, um dort die letzten Absprachen für das Vorhaben zu treffen.

In Bukarest scheiterte er allerdings – an Berlin. Für die Bundesregierung hatte die damals in die Wege geleitete EU-Assoziierung der Ukraine Priorität; es war klar, dass ein NATO-Beitritt des Landes zu zusätzlichen, aus deutscher Sicht unerwünschten Auseinandersetzungen mit Moskau führen würde, und ohnehin: Zur damaligen Zeit wollte Deutschland es sich mit Russland noch nicht endgültig verderben. Berlin blockierte daher die Aufnahme in den Membership Action Plan; man einigte sich letzten Endes auf einige allgemeine Formulierungen, die nach außen Eindruck machten, aber noch nichts Konkretes in Aussicht stellten. »Die NATO begrüßt das euro-atlantische Streben der Ukraine und Georgiens nach Mitgliedschaft in der NATO«, hieß es in Absatz 23 der Bucharest Summit Declaration: »Wir kamen heute überein, dass diese Länder NATO-Mitglieder werden.« Zu einer zeitlichen Perspektive für die Mitgliedschaft wurden allerdings keinerlei Angaben gemacht; Berlin hatte sich durchgesetzt. Kiew freilich integrierte Anfang 2019 – einen gewaltvollen prowestlichen Umsturz und allerlei weitere politische Wendungen später – das Ziel des NATO-Beitritts in die ukrainische Verfassung.

Die Geschichte der NATO-Osterweiterung war damit beileibe nicht zu Ende. Am 1. April 2009 nahm das Bündnis Albanien und Kroatien auf, am 5. Juni 2017 Montenegro und am 27. März 2020 Nordmazedonien. Damit gehören ihm sämtliche Staaten Ost- und Südosteuropas bis auf Bosnien-Herzegowina und Serbien an; Serbien kooperiert militärisch in wachsendem Maße mit Russland, während Bosnien-Herzegowina vor allem wegen der bosnischen Serben als politisch unzuverlässig gilt. Die Aufnahme Nordmazedoniens war allerdings nur mit erheblichen Tricksereien durchzusetzen gewesen. Für die Aufnahme war wegen griechischer Einwände die Umbenennung des Landes notwendig, die allerdings sehr unpopulär war. Trotz eines werbenden Besuchsreignis in Skopje, an dem sich binnen weniger Wochen Bundeskanzlerin Angela Merkel, US-Verteidigungsminister James Mattis, NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg und einige mehr beteiligten, blieb die Beteiligung an dem notwendigen Referendum am 30. September 2018 weit unter dem erforderlichen Quorum von 50 Prozent. Selbst als die Regierung in Skopje die Umbenennung dann eben – gegen den Willen der Bevölkerung – vom Parlament verabschieden ließ, kam sie nicht ohne halböffentliche Schiebereien mit Oppositionsabgeordneten, deren Stimmen sie brauchte, aus.

Von 16 (1990) auf 30 (2020) Staaten: Die NATO ist seit den denkwürdigen Verhandlungen vor 30 Jahren gewaltig gewachsen, und zwar nach Osten, in Richtung Russland. Dass man 1990, wie es Ex-CIA-Direktor (1991 bis 1993) und Exverteidigungsminister (2006 bis 2011) Robert Gates einmal formuliert hat, »Gorbatschow und andere glauben gemacht« hat, man werde das Bündnis auf gar keinen Fall nach Osten erweitern, hat sich aus Sicht der Kalten und Heißen Krieger im Westen gelohnt.

■ Jörg Kronauer schrieb an dieser Stelle zuletzt am 27. Oktober 2021 über den Brexit und die Folgen.

■ Lesen Sie am Montag auf den/iW-Themaseiten:

### Dialektische Optik. Walter Benjamins Städtebilder

Von Jürgen Pelzer