



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 3/2018

NATO Osterweiterung: Gab es westliche Garantien?

von Hannes Adomeit

Das russische Narrativ, Präsident Gorbatschows Zustimmung zum Verbleib Deutschlands in der NATO von 1990 fuße auf einer westlichen Verpflichtung, das atlantische Bündnis nicht über die Grenzen Gesamtdeutschlands nach Osten auszudehnen, hat jüngst unerwartet Schützenhilfe bekommen. Die Studie „What Gorbachev heard“ der US-Nichtregierungsorganisation National Security Archive gipfelt in drei miteinander verbundenen Behauptungen: Die Gespräche über die Rolle der NATO im Rahmen der erwarteten Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 seien erstens keineswegs allein auf den Status des ostdeutschen Territoriums beschränkt gewesen. Mehrere westliche Staats- und Regierungschefs sowie Außenminister hätten zweitens eine Mitgliedschaft mittel- und osteuropäischer Staaten in der NATO erwogen, diese dann aber abgelehnt. Infolgedessen seien drittens Klagen seitens der Sowjetunion und Russlands, angesichts der später dann doch erfolgten Erweiterung in die Irre geführt worden zu sein, durchaus begründet. Alle drei Behauptungen entbehren jeglicher Grundlage.

Westlicher „Wortbruch“

Kaum eine andere Frage hat das Verhältnis zwischen Russland und dem Westen so stark belastet, wie die Osterweiterung der NATO. Im Narrativ des Kremls spielt dieser Schritt des atlantischen Bündnisses eine zentrale Rolle. Die NATO-Osterweiterung sei Kernpunkt einer umfassenden Strategie des *Containment*, der Schwächung und Erniedrigung Russlands. Militärisches Mittel für die Ausführung dieser Strategie sei es, Militärbasen in unmittelbarer Nachbarschaft Russlands aufzubauen und militärische Kräfte der NATO immer dichter an die russischen Staatsgrenzen heranzuführen.

Das Narrativ des Kremls hat eine starke moralische Dimension. Dem Westen wird Wortbruch vorgeworfen. Die Osterweiterung habe gegen Verpflichtungen verstoßen, die europäische und amerikanische Politiker und die NATO 1990 in den Verhandlungen zur deutschen Einheit und auch im darauf folgenden Jahr übernommen hätten. Der Sowjetunion unter Staatspräsident und Generalsekretär der KPdSU Michail Gorbatschow seien verbindliche „Zusicherungen“ und feste „Garantien“ gegeben worden, dass sich die westliche Allianz nicht über die Grenzen der ehemaligen DDR hinaus nach Osten ausdehnen würde, wenn Moskau einer Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands in der NATO zustimmen würde.

Gorbatschow hatte als wichtigster potentieller Kronzeuge jahrelang dieses Narrativ mit befördert. So behauptete er beispielsweise im April 2009 in einem Interview mit der „Bild“-Zeitung: „Bundeskanzler Helmut Kohl, US-Außenminister James Baker und andere sicherten mir zu, dass die NATO sich keinen Zentimeter nach Osten bewegen würde. Daran haben sich die Amerikaner nicht gehalten, und den Deutschen war es gleichgültig. Vielleicht haben sie sich sogar die Hände gerieben, wie toll man die Russen über den Tisch gezogen hat.“

Letztendlich bekannte er sich doch zur historischen Wahrheit. Gegenüber der russischen Zeitung „Kommersant“ stellte er im Oktober 2014 klar: „Das Thema ‚NATO-Expansion‘ wurde überhaupt nicht diskutiert, und es wurde in diesen Jahren [1989-1990] nicht aufgeworfen. Ich sage das in vollem Verantwortungsbewusstsein. Nicht ein einziges osteuropäisches Land hat diese Frage angesprochen, noch nicht einmal nachdem der Warschauer Pakt 1991 aufgehört hatte zu existieren. Westliche Staats- und Regierungschefs haben sie auch nicht erhoben.“

Man hätte meinen können, dass damit die These der festen „NATO-Garantien“ und des Wortbruchs zu den Akten gelegt werden konnte. Dies ist nicht der Fall. Der Kreml hat eisern an der ursprünglichen Gorbatschow-Erzählung festgehalten. So fragte Wladimir Putin in seiner damaligen Eigenschaft als Regierungschef auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007: „Was ist aus jenen Versicherungen geworden, die uns die westlichen Partner nach [sic] dem Zerfall des Warschauer Vertrages gegeben haben?“ – „Wo sind jetzt diese Garantien?“ An sie erinnere man sich nicht mehr. Er aber wolle dem Auditorium ins Gedächtnis zurückerufen, was beispielsweise NATO-Generalsekretär Manfred Wörner am 17. Mai 1990 in Brüssel gesagt habe: „Schon die Tatsache, dass wir bereit sind, die NATO-Streitkräfte nicht hinter den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland zu stationieren, gibt der Sowjetunion feste Sicherheitsgarantien.“

Unerwartete Schützenhilfe

Die These eines *Linkage* zwischen einer angeblichen westlichen Verpflichtung, die NATO nicht über die Grenzen Gesamtdeutschlands nach Osten auszudehnen und der Zustimmung Gorbatschows zum Verbleib Deutschlands im westlichen Bündnis hat nun Schützenhilfe bekommen. Thomas Blanton und Svetlana Savranskaya von der Nichtregierungsorganisation National Security Archive an der George Washington University in Washington, D.C. haben am 12. Dezember 2017 eine mit umfassender Dokumentation versehene Studie als *Briefing Book #613* ins Netz gestellt. Das Traktat unter dem Titel „What Gorbachev heard“ gipfelt in drei miteinander verbundenen Behauptungen: Die Gespräche über die Rolle der NATO im Rahmen der erwarteten Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 seien keineswegs allein auf den Status des ostdeutschen Territoriums beschränkt gewesen. Mehrere westliche Staats- und Regierungschefs sowie Außenminister hätten eine Mitgliedschaft Mittel- und Osteuropas in der NATO erwogen, diese dann aber abgelehnt. Infolgedessen seien Klagen seitens der Sowjetunion und Russlands, angesichts der später doch erfolgten Erweiterung in die Irre geführt worden zu sein, durchaus begründet.¹

Stephen F. Cohen, bekannt für seine Putin- und Russland-freundlichen Schriften, hat die von Blanton und Savranskaya aufgestellten Behauptungen aufgegriffen und schreibt: „Gorbatschow traf die Entscheidung zur Wiedervereinigung Deutschlands und seiner Mitgliedschaft in der NATO auf der Grundlage fester Zusicherungen seiner damaligen ‚westlichen Partner‘, dass die NATO im Gegenzug niemals auch nur ‚einen Zoll nach Osten‘ in Richtung Russland erweitert würde. [...] Alle beteiligten westlichen Mächte – die USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland selbst – haben Gorbatschow mehrfach sowie unmissverständlich dasselbe Versprechen gegeben. Wenn wir fragen, wann der Westen, insbesondere Washington, nach dem Ende der Sowjetunion Moskau als möglichen strategischen Partner verloren hat, muss man hier mit Erklärungen ansetzen.“²

¹ Blanton, Thomas / Savranskaya, Svetlana (2017): NATO Expansion: What Gorbachev Heard, *Briefing Book #613*, <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>.

² Cohen, Stephen (2018): The US “Betrayed” Russia, but It Is Not “News That’s Fit to Print”, *TheNation.com*, <https://www.thenation.com/article/the-us-betrayed-russia-but-it-is-not-news-thats-fit-to-print/>.

Cohen ist Professor emeritus für Russlandstudien der Princeton University.

Mangelnde Stichhaltigkeit

Die mangelnde Stichhaltigkeit derartiger Schuldzuweisungen betrifft auch die im *Briefing Book #613* entwickelte These. Ruft man die entsprechende Webseite auf, muss man sich zuallererst vergegenwärtigen, dass es sich entgegen der offiziellen Status suggerierenden Überschrift „National Security Archive“ keineswegs um eine Einrichtung der US-Regierung, sondern um eine Nichtregierungsorganisation handelt.³ Auch der Eindruck, dass dieses vermeintliche Staatsarchiv bisher unbekannte Dokumente freigegeben hätte, die es erforderlich machten, die Geschichte neu zu schreiben, ist falsch. Die als Beweisstücke für die „NATO-Garantien“-These zitierten Dokumente sind nicht neu. Sie sind lediglich in eine von den Autoren gewünschte Richtung interpretiert worden.

Das zentrale Beweisstück sind und bleiben auch bei Blanton und Savranskaya die Gespräche zwischen US-Außenminister Baker und Gorbatschow sowie dem sowjetischen Außenminister Eduard Schewardnadse am 9. Februar 1990. Sie zitieren bekannte Dokumente, denen zufolge Baker Gorbatschow versichert hat, dass „weder der [US-]Präsident noch ich irgendwelche unilateralen Vorteile aus den Prozessen ziehen wollen“. Die Amerikaner hätten begriffen, dass es „nicht nur für die Sowjetunion, sondern auch für andere europäische Länder wichtig ist, Garantien dafür zu haben, dass, wenn die Vereinigten Staaten ihre Präsenz in Deutschland im Rahmen der NATO beibehalten, sich die gegenwärtige Militärhoheit der NATO [„NATO’s present military jurisdiction“] nicht ein Zoll in östlicher Richtung ausdehnen wird“. Worum ging es bei Bakers Formulierung und der ebenfalls in den Gesprächen mit Gorbatschow und Schewardnadse benutzten Version „NATO’s jurisdiction for forces of NATO“? Doch um nichts anderes, als dass es östlich von Deutschland *keine Truppen* geben sollte, die *in die integrierten Führungsstrukturen der NATO eingegliedert* wären. Schließlich waren die Bundeswehr sowie die Streitkräfte der meisten anderen westeuropäischen Verbündeten einem gemeinsamen NATO-Kommando unter einem US Vier-Sterne-General als Oberbefehlshaber unterstellt, wodurch das Bündnis in sowjetischer Sicht zu einem Instrument amerikanischer Militärpolitik geworden war. Gedacht war bei dieser Ausnahmeregelung für NATO-Streitkräfte anfangs auch nur an eine Übergangszeit bis zum Abzug der Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte aus der DDR. Es war ja auch kaum vorstellbar, dass sich gleichzeitig Truppen der NATO und der Sowjetunion im östlichen Teil Deutschlands aufhielten.

Es ist also unzulässig, aus Zusicherungen bezüglich einer Ausdehnung von NATO-Kommandostrukturen und der Stationierung von NATO-Truppen auf dem Territorium der ehemaligen DDR auf etwaige Zusagen hinsichtlich einer Erweiterung des Bündnisses östlich des vereinigten Deutschlands zu schließen. Genau dies tun aber die beiden Autoren – und auch Putin. In dem von ihm zitierten Passus von 2007 wirft er bei seiner Darstellung der NATO-„Garantien“ die Aussagen Wörners vom 17. Mai 1990 mit der Zeit „nach dem Zerfall des Warschauer Pakts“ – ein Ereignis, das am 1. Juli 1991 stattfand – in einen Topf. Im Original der Rede Wörners ist allerdings der Geltungsbereich der Zusicherungen eindeutig. Wörner versicherte, dass NATO-Truppen nicht „jenseits des Gebiets der Bundesrepublik“ stationiert würden, wobei klar ist, dass es um den östlichen Teil Deutschlands ging, nicht um ehemalige Mitglieder des noch existierenden Warschauer Pakts. Dies wird durch einen von Putin unterschlagenen Nachsatz des Generalsekretärs unterstrichen: „Wir [die NATO] könnten uns eine Übergangszeit vorstellen, in der eine verringerte Anzahl von Sowjettruppen in der heutigen DDR stationiert bleiben.“⁴ Wörners Zusicherung ist folgerichtig im Zwei-plus-Vier-Vertrag vom 12. September 1990 wie folgt aufgenommen worden: „Ausländische Streitkräfte und

³ So könnte man angesichts des Namens „National Security Archive“ meinen, auf der Seite des Staatsarchivs der USA, der U.S. National Archives and Records Administration, gelandet zu sein. Die Adresse der Webseite, auf die das *Briefing Book #613* gestellt wurde, lautet <http://nsarchive.gwu.edu>, die des Staatsarchivs <https://www.archives.gov/>. Die Organisation National Security Archive wurde Anfang der 1980er Jahre aus dem linken Spektrum der US-Gesellschaft gegründet. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, dass ihr Name ganz bewusst den Eindruck erwecken soll, dass es sich um eine Regierungsorganisation handelt, vergleichbar oder identisch mit dem Staatsarchiv der USA. Das bis heute weiterbestehende Anliegen der Organisation ist, eine Freigabe von als geheim eingestuftem Dokumenten zu erreichen und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

⁴ Wörner, Manfred (1990): *The Atlantic Alliance and European Security in the 1990s. Address by Secretary General, Manfred Wörner to the Bremer Tabaks Collegium* (17. Mai), http://www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a_e.htm.

Atomwaffen oder deren Träger werden in diesem Teil Deutschlands weder stationiert noch dorthin verlegt.“⁵ Einer der wichtigsten Zeitzeugen, Horst Teltschik, an dieser Zeitenwende der deutschen Geschichte außenpolitischer Berater Bundeskanzler Helmut Kohls, hat diese Zusammenhänge wie folgt bestätigt: „Ich habe 1989/90 an allen Gesprächen von Bundeskanzler Kohl mit [Präsident George H.W.] Bush, [Außenminister James] Baker, [Präsident François] Mitterand, [Premierministerin Margaret] Thatcher und Gorbatschow sowie an den diversen NATO-, EU- und G7-Gipfeln teilgenommen. Zu keinem Zeitpunkt war die Rede über eine Erweiterung der NATO über Deutschland hinaus. Es wurde nur über den Übergangstatus der ehemaligen DDR und Berlin verhandelt, solange sowjetische Truppen in der DDR stationiert waren.“⁶

Sondierungen und Überlegungen sind keine „Garantien“

Ein Junktim zwischen der Zustimmung Gorbatschows zur Wiedervereinigung Deutschlands und seiner Mitgliedschaft in der NATO und NATO-Garantien, das Bündnis nicht über die ehemalige DDR hinaus nach Osten auszudehnen, ist allerdings von Außenminister Hans-Dietrich Genscher hergestellt worden. Am 31. Januar 1990 hatte er in der Evangelischen Akademie in Tutzing von der NATO gefordert, sie möge eindeutig erklären, „was immer im Warschauer Pakt geschieht, eine Ausdehnung des NATO-Territoriums nach Osten, das heißt, näher an die Grenzen der Sowjetunion heran, wird es nicht geben“.⁷ Entsprechend sagte er seinem britischen Amtskollegen Douglas Hurd am 6. Februar 1990: „Die Russen müssten eine gewisse Zusage erhalten, dass – wenn beispielsweise die polnische Regierung eines Tages den Warschauer Pakt verlassen sollte – sie nicht am nächsten Tag der NATO beitreten würde“.⁸ Blanton und Savranskaya zufolge geschah dann folgendes: Am 9. Februar 1990, „nachdem er sich auf dem Weg nach Moskau mit Genscher [...] getroffen hatte, wiederholte Baker genau diese Formulierungen Genschers in seinem Treffen mit Schewardnadse und, wichtiger noch, Angesicht zu Angesicht mit Gorbatschow“. Die Autoren dokumentieren diese Behauptung nicht – und dies aus gutem Grund, denn sie ist schlicht und einfach falsch.

Richtig ist allerdings, dass Genscher die Möglichkeit einer Erweiterung der NATO über die ehemalige DDR hinaus bedacht hat und das auch in einer Bemerkung gegenüber Schewardnadse hat fallen lassen.⁹ Zu unterscheiden sind aber informelle Gespräche und Sondierungen dieser Art einerseits von Verhandlungen, Versprechungen, Verpflichtungen oder gar Garantien andererseits. Die Autoren verwischen diese Unterschiede. Sie trennen auch nicht Dinge, die mit Gorbatschow erörtert wurden – in diesem Sinne „what Gorbachev heard“ – von innerwestlicher Abstimmung und Entscheidungsfindung. Und schließlich vermengen sie unzulässig Gespräche und Verhandlungen über die europäische Sicherheitsarchitektur einschließlich einer veränderten Rolle der NATO mit der Erweiterung des Bündnisses, sei es hinsichtlich eines Sonderstatus in der ex-DDR oder über die Grenzen des östlichen Deutschlands hinaus.

⁵ Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, Artikel 5, <http://www.documentarchiv.de/brd/2p4.html>.

⁶ Persönliche Mitteilung, 8. Januar 2018.

⁷ Genscher, Hans-Dietrich: Zur deutschen Einheit im europäischen Rahmen, in: *Tutzingener Blätter* 2, S. 3-13.

⁸ Foreign and Commonwealth Office (2010): *Documents on British Policy Overseas, Series III, Volume VII: German Unification, 1989-1990* (Oxford/New York, NY: Routledge), S. 261-264.

⁹ Den Autoren scheint entgangen zu sein, dass es eine Äußerung Genschers gegenüber Schewardnadse gegeben haben soll, die ihre These stützen könnte. Einem Aktenvermerk des Auswärtigen Amtes zufolge soll Genscher am 10. Februar 1990 seinem sowjetischen Amtskollegen Schewardnadse versichert haben: „Uns sei bewusst, dass die Zugehörigkeit eines vereinten Deutschlands zur NATO komplizierte Fragen aufwerfe. Für uns stehe aber fest: Die NATO werde sich nicht nach Osten ausdehnen.“ Da es in dem Gespräch vor allem um die DDR ging, soll Genscher ausdrücklich hinzugefügt haben: „Was im Übrigen die Nichtausdehnung der NATO anbetreffe, so gelte dieses ganz generell.“ In seinen Memoiren spricht Genscher allerdings nicht von irgendwelchen „Garantien“, die der Sowjetunion in diesem Zusammenhang gegeben wurden, sondern von einem „Abtasten“ im Vorfeld von eigentlichen Verhandlungen.

Fazit

Abschließend stellt sich die Frage, warum die Osterweiterung der NATO über die Grenzen der ehemaligen DDR hinaus kein Thema von Gesprächen oder Verhandlungen mit Gorbatschow war. Gründe dafür gibt es sowohl auf westlicher als auch auf sowjetischer Seite. Westliche Staats- und Regierungschefs und Außenminister standen 1990 keineswegs unter dem Eindruck, dass sich der Warschauer Pakt in kurzer Zeit auflösen würde. Aber auch wenn es anders gewesen wäre, konnte der Westen sich nicht ganz einfach über das in der KSZE-Grundakte festgelegte Recht der freien Bündniswahl für ihre Unterzeichnerstaaten hinwegsetzen.

Auch Gorbatschow ging davon aus, dass der Warschauer Pakt weiterbestehen würde. Er teilte die Überlegungen seines Generalstabschefs, Marschall Sergej Achromejew, dass der Pakt reformiert werden könnte und dass, wenn der ideologische Kitt, der das Bündnis zusammengehalten hatte, beseitigt würde, die „staatlichen Interessen“ seiner Mitglieder es am Leben halten würde. Derartige Illusionen wurden noch Ende Februar 1990 vom (nicht-kommunistischen) polnischen Premierminister Tadeusz Mazowiecki genährt, der „wegen des Deutschlandproblems“ sogar in Betracht zog, nach dem Abzug der Sowjettruppen aus der DDR eine sowjetische Truppenpräsenz in Polen zuzulassen.¹⁰ Es gab auch, wie die Äußerungen Mazowieckis zeigen, keine Bereitschaft in Ostmitteleuropa, sich um einen NATO Membership Action Plan zu bemühen. Im Gegenteil dazu gab es Stimmen, wie die Václav Havel, die einer Auflösung beider Böcke das Wort redeten.

Das Fazit ist, dass es 1990 keine belastbaren Zusicherungen und keine Verhandlungen über eine Erweiterung der NATO über die Grenzen des vereinigten Deutschlands hinaus gab. Ob die Ostweiterung sinnvoll war oder nicht, ist eine andere Frage. Mit einem Wort- oder Vertragsbruch hat dies aber nichts zu tun.

Hannes Adomeit war langjähriger Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin und ist Non-resident Research Fellow am Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK).

¹⁰ Mazowiecki, Tadeusz (1990): Äußerung bei einer Pressekonferenz in Warschau (21. Februar), zitiert nach Associated Press.