

# Deutschlands Baltikumpolitik

## Zwischen europäischer Integration und Annäherung an Russland

*Helge Dauchert*

### **Kurzfassung**

Die Zurückhaltung gegenüber Estland, Lettland und Litauen trug der Bundesregierung den Vorwurf ein, sie vernachlässige die baltischen Staaten zu Gunsten einer auf nationale Interessenmaximierung fixierten und an Russland orientierten Großmachtspolitik. Diese Interpretation wird hier zurückgewiesen. Grund für die deutsche Zurückhaltung gegenüber den Balten waren die umfassenden Pläne zur Schaffung eines friedlichen und integrierten Europas, welche die Bundesregierung bereits in den frühen 1990er Jahren in eine Zwickmühle brachten: Zum einen erwies es sich als schwierig, sowohl die in Maastricht auf den Weg gebrachte institutionelle Vertiefung der EU als auch deren Erweiterung zeitgleich voranzutreiben. Zum anderen stießen die deutschen Bemühungen, Russland an die westlichen Strukturen heranzuführen, auf den Widerstand der übrigen MOE-Staaten. Dies hatte zur Folge, dass die Erweiterung von EU und NATO zurückgestellt und auf einen kleinen Kreis von Bewerberstaaten beschränkt werden musste.

### **Abstract**

Germany's low-key approach towards Estonia, Latvia and Lithuania gave way to the suspicion that unified Germany had chosen to prioritise a Russia-oriented realpolitik over its traditional policy based on ethical norms. The following article rejects this interpretation. The underlying reason for Germany's constant aloofness towards the Baltic states was its plan to create a peaceful and integrated post-Cold War Europe that led the German government into a predicament: Its role as an EU-integration deepener proved to be incompatible with its role as an advocate of the eastern-enlargement of the EU. Furthermore, its commitment towards a broad and functioning co-operation with Russia was opposed by the CEE-states. As a result, German politicians decided to adjourn EU- and NATO-enlargement and to reduce the number of applicants. For that reason Germany abstained from advocating the Baltic states' integration into the Euro-Atlantic organisations.

---

*Dr. Helge Dauchert ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag. Kontakt: helgedauchert@hotmail.com.*

Am 27. August 1991, wenige Tage nach der Anerkennung der Unabhängigkeit Estlands, Lettlands und Litauens durch den Präsidenten der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik, Boris Jelzin, empfing Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher seine drei baltischen Amtskollegen in Bonn und vereinbarte mit ihnen die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten. Noch wenige Wochen zuvor waren die Unabhängigkeitsbestrebungen der Balten von der Bundesregierung weitgehend ignoriert worden. Schließlich hatte man in Bonn, um den Prozess der deutschen Einheit und die Stabilität in der UdSSR nicht zu gefährden, Kontakte zu denjenigen Kräften gemieden, welche die Position des Generalsekretärs und Reformgaranten Gorbatschow hätten schwächen können. Erst mit dem Putschversuch gegen Gorbatschow (19. bis 21. August 1991) und der Anerkennung der baltischen Unabhängigkeit durch den russischen Präsidenten Jelzin war die Notwendigkeit einer strategischen Rücksichtnahme entfallen, so dass die Bundesregierung ohne Eigenrisiko ein neues Kapitel zum Start in eine gemeinsame Zukunft aufschlagen konnte.

Grundlage der deutschen Baltikumpolitik war das Bekenntnis, eine besondere Verantwortung für den Hitler-Stalin Pakt zu tragen, der 1939 das Ende der baltischen Unabhängigkeit besiegelt hatte. Mit dem Verweis auf diese historisch-moralische Verantwortung verpflichtete sich die Bundesregierung, einen klar erkennbaren politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beitrag zur Bewältigung der umfassenden Probleme zu leisten, mit denen sich die noch jungen Republiken konfrontiert sahen.<sup>1</sup> Vor allem galt es, die ersehnte „Rückkehr der baltischen Staaten nach Europa“<sup>2</sup> mit Rat und Tat zu unterstützen. Um diese Selbstverpflichtung auch rhetorisch zu illustrieren, fand der

<sup>1</sup> Vgl. Wistinghausen, Henning v.: *Im Freien Estland. Erinnerungen des ersten deutschen Botschafters 1991 – 1995*. Köln 2004, 156f.

<sup>2</sup> Urdze, Andrejs: „Die Rückkehr der baltischen Staaten nach Europa“. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): *Die baltischen Staaten*. Stuttgart 2004, 102–107, hier 102.

Begriff von Deutschland als dem „Anwalt der Balten“<sup>3</sup> Eingang in das Standardvokabular der deutschen Diplomatie.

Die relativ geringe Größe der drei Länder konnte dabei nur von Vorteil sein, denn sie würde es ermöglichen, den Transformationsprozess in den ehemaligen Sowjetrepubliken mit vergleichsweise geringen finanziellen Mitteln effektiv zu fördern und die schnelle Integration in die westliche Staatengemeinschaft zu forcieren.<sup>4</sup> Die institutionelle Annäherung an Europa, darin war man sich in den baltischen Hauptstädten und in Bonn einig, würde den politischen und wirtschaftlichen Reformprozess stabilisieren und damit die baltische Unabhängigkeit dauerhaft sichern.<sup>5</sup>

Trotz der beidseitig geäußerten Kooperationsabsichten und der deutschen Wiedergutmachungsrhetorik wich die Hoffnung der Balten auf ein starkes deutsches Engagement innerhalb weniger Jahre dem Gefühl der Enttäuschung. An die Stelle blumiger Zukunftsbilder von einer baltischen Brücke zwischen Ost und West traten zunehmend kritische Kommentare und zurückhaltende Prognosen. So sah sich der estnische Präsident Lennart Meri bereits 1994 dazu veranlasst, die Bundesregierung öffentlich davor zu warnen, auf die imperialistischen Tendenzen in der russischen Außenpolitik mit *Appeasement* zu reagieren.<sup>6</sup> Als er sechs Jahre später im Rahmen eines Staatsbesuchs die deutsche Anwaltschaft bilanzierte, warf er der Bundesregierung sogar vor, ihre Baltikumpolitik käme im Denkansatz einer Neuauflage der Hitler-Stalin-Politik nahe.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Die Bezeichnung geht auf den Staatssekretär a.D. Berndt von Staden zurück. Von Staden leitete die erste deutsche Delegation, die im September 1991 die baltischen Staaten bereitete. Vgl. Wistinghausen 2004, wie Fußnote 1, 158.

<sup>4</sup> Vgl. Leutrum, Nortwin Graf: „Das Verhältnis der Bundesrepublik zur Baltischen Region“. In: Meissner, Boris u.a. (Hgg.): *Die Außenpolitik der baltischen Staaten und die internationalen Beziehungen im Ostseeraum*. Hamburg 1994, 358–367, hier 366.

<sup>5</sup> Zitat aus der Ansprache Außenminister Hans-Dietrich Genschers anlässlich der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen am 27.8.1991 in Bonn. Wistinghausen 2004, wie Fußnote 1, 120.

<sup>6</sup> Rede des estnischen Staatspräsidenten Lennart Meri anlässlich der Matthiae-Mahlzeit am 25. Februar 1994 in Hamburg. <http://vp1992-2001.vpk.ee/est/PrinditavDokument.asp?ID=9402>, 20. April 2004.

<sup>7</sup> Vgl. Garbe, Gunnar: *Deutsche Russlandpolitik und das Baltikum: 1990–98*. Kiel 2002, 233. [http://e-diss.uni-kiel.de/diss\\_587/d587.pdf](http://e-diss.uni-kiel.de/diss_587/d587.pdf), 2. Mai 2003.

Diese Worte waren ungewöhnlich in ihrer Schärfe, doch stimmten auch deutsche Politiker und Diplomaten mit Meri darin überein, dass die Qualität der deutsch-baltischen Beziehungen weit von dem entfernt war, was man sich 1991 erhofft hatte. Statt ihre „Rückkehr nach Europa“ aktiv zu unterstützen, habe die Bundesregierung, so der ehemalige Botschafter in Lettland, Hagen Graf Lambsdorff, „[...] die Balten eigentlich immer auf Armeslänge weggehalten“<sup>8</sup>.

Die Historikerin Kristina Spohr Readman zog die deutsch-baltischen Beziehungen in ihrer Dissertation sogar als Beleg für eine realpolitische Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik heran.<sup>9</sup> Demnach offenbarte sich in der absichtsvollen Vernachlässigung der baltischen Staaten, dass das wiedervereinigte Deutschland seine an ethischen Normen orientierte Ostpolitik westdeutscher Provenienz zu Gunsten einer auf nationale Interessenmaximierung fixierten und an Russland orientierten Großmachtspolitik aufgegeben hatte.<sup>10</sup>

Was ist von diesen Beurteilungen zu halten? Immerhin vertritt die Mehrheit in- und ausländischer Politiker und Wissenschaftler bis heute die Position, dass die Außenpolitik des wiedervereinigten Deutschlands in Kontinuität zur alten Bundesrepublik steht.<sup>11</sup> Und doch scheint die Entwicklung der deutsch-baltischen Beziehungen in den für die baltischen Staaten besonders wichtigen Jahren zwischen internationaler Aner-

<sup>8</sup> Garbe 2002, wie Fußnote 7, 193f.

<sup>9</sup> Vgl. Spohr Readman, Kristina: *Germany and the Baltic Problem after the Cold War – The Development of a new Ostpolitik 1989–2000*. London/New York 2004.

<sup>10</sup> Vgl. Spohr Readman, wie Fußnote 9, 212.

<sup>11</sup> Breit, Gotthard (Hg.): *Politische Kultur in Deutschland*. Schwalbach/Ts. 2004; Haften-dorn, Helga: *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, Stuttgart/München 2001; dies.: „50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven“. In: Thomas Ellwein und Everhard Holtmann (Hgg.): *PVS Sonderheft* (1999:30), 247–257; Bierling, Stephan: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*. München 1999; Staack, Michael: *Handelsstaat Deutschland – Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*. Paderborn 2000; Kaiser, Karl (Hg.): *Deutschlands neue Außenpolitik, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bd. 1: Grundlagen, Bd. 2: Herausforderungen, Bd. 3: Interessen und Strategien, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen*. München 1997–1998; Hartwich, Hans-Hermann und Göttrik Wewer (Hgg.): *Regieren in der Bundesrepublik, Bd. 5: Souveränität, Integration – Interdependenz – Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik*. Opladen 1993.

kennung 1991 und Einladung zum EU- und NATO-Beitritt im Spätherbst 2002 den kritischen Stimmen Recht zu geben, die eine realpolitische Neuorientierung ausgemacht haben wollen.<sup>12</sup>

Die folgende Darstellung plädiert für die Kontinuitätsthese und erklärt die Zurückhaltung der Bundesregierung gegenüber den baltischen Staaten als eine Konsequenz der Bemühungen, drei ambitionierte politische Ziele gleichzeitig und gemeinsam mit den europäischen Partnerländern zu verwirklichen: Die Erweiterung und Vertiefung der EU sowie die Anbindung Russlands an den Westen.

### **Die deutsche Integrationspolitik im Baltikum zwischen 1991 und 2002**

Während sich die Bundesregierung in den ersten Monaten der Wiederunabhängigkeit mit ihrem Einsatz für die Mitgliedschaft der Balten in der KSZE, dem Europarat, dem NATO-Kooperationsrat und dem Ostseerat sehr aktiv gezeigt und die Anbindung der drei Republiken an die EU vorangetrieben hatte, verebbte das deutsche Engagement nach dem Rücktritt Außenminister Genschers im Mai 1992 zusehends.

Insbesondere bei der NATO-Annäherung stellte sich die Bundesregierung quer. Ihre Ablehnung einer baltischen NATO-Mitgliedschaft deckte sich mit der Position der russischen Führung, die sich grundsätzlich gegen jede Erweiterung des Bündnisses stellte.

<sup>12</sup> Der vorliegende Artikel gibt einen Argumentationsstrang meiner Dissertation „*Anwalt der Balten“ oder Anwalt in eigener Sache? Die deutsche Baltikumpolitik 1991 – 2004* wieder. Da dieser Argumentationsstrang hier isoliert ausgeführt wird und nicht im Zusammenhang mit den übrigen Untersuchungen der Arbeit steht, mag die empirische Grundlage der vorgebrachten Argumente bisweilen etwas dürftig erscheinen. Hinzu kommt die besondere Quellenlage: Da für die Untersuchung nicht auf die der 30-jährigen Sperrfrist unterliegenden Dokumente des Auswärtigen Amtes zurückgegriffen werden konnte, stützt sich der Artikel zu einem wesentlichen Teil auf Zeitungsartikel, wissenschaftliche Studien und leitfadengeführte Hintergrundgespräche mit 28 deutschen, estnischen, lettischen und litauischen Wissenschaftlern, Stiftungsvertretern sowie aktiven und ehemaligen Diplomaten und Regierungsbeamten. Infolge meiner Verpflichtung, Gesprächsprotokolle nur als Hintergrundinformationen zu verwenden, bleiben diese Quellen unsichtbar und können den sekundären Charakter der Quellengrundlage nicht aufwerten. Vor diesem Hintergrund bietet der vorliegende Artikel keine Enthüllungen auf der Grundlage bislang unentdeckten Quellenmaterials, sondern lediglich eine Interpretation der deutschen Baltikumpolitik und ihrer Hintergründe in den Jahren 1991 bis 2004.

Anders als in der „romantischen“ Phase der russischen Außenpolitik unmittelbar nach Auflösung der UdSSR, in welcher der Einfluss der NATO und anderer westlicher Institutionen auf das Umfeld Russlands mit Gleichgültigkeit aufgenommen und von liberalen Kreisen sogar begrüßt worden war, kritisierte die russische Führung nun die NATO-Erweiterung und erklärte den geopolitischen Raum der ehemaligen Sowjetunion – und mit ihm auch die baltischen Staaten – zu ihrer vitalen Interessenzzone. In diesem so genannten „Nahen Ausland“ sollte der Einfluss auswärtiger Staaten und Organisationen begrenzt bleiben.<sup>13</sup>

Die Reaktionen auf diesen Wechsel fielen innerhalb der deutschen Regierung sehr unterschiedlich aus: Verteidigungsminister Rühle unterstützte weiterhin die NATO-Osterweiterung. Für ihn waren die russischen Einwände nicht maßgebend. Zentrales Element seiner sicherheitspolitischen Überlegungen war die Erweiterung des Bündnisses um Tschechien und Ungarn und vor allem Polen, nicht die Zusammenarbeit mit Russland. In der Partnerschaft mit Russland sah Rühle lediglich ein Mittel, um den Erweiterungsprozess zu flankieren.<sup>14</sup>

Entsprechend früh und deutlich sprach sich Rühle daher für die NATO-Erweiterung um Polen, Tschechien, Ungarn aus. Die Mitgliedschaft Estlands, Lettlands und Litauens lehnte er indes aus militärstrategischen Überlegungen ab: Das Gebiet der ehemaligen sowjetischen Satellitenstaaten war nach der Auflösung des Warschauer Paktes ein militärisches Vakuum, das von Osten schnell durchquert werden konnte.<sup>15</sup> Durch die Verlegung der NATO-Grenze an die polnische Ostgrenze sollte dieses Vakuum gefüllt bzw. ostwärts verschoben und Deutschland von seiner Frontstaat-Position befreit werden.<sup>16</sup> Für die Realisierung dieses Ziels waren die NATO-Mitgliedschaften Estlands, Lettlands und Litauens irrelevant, denn auf Grund ihrer fehlenden strategischen Tiefe, ihrer exponierten Lage und militärischen Schwäche bedeutete ihr NATO-Beitritt für

<sup>13</sup> Vgl. Westphal, Kirsten: *Hegemon statt Partner – Russlands Politik gegenüber dem „nahen Ausland“*. Münster 1995, 94 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Föhrenbach, Gerd: *Die Westbindung der baltischen Staaten*. Baden-Baden 2000, 139.

<sup>15</sup> Kremp, Herbert: „Strategischer Hohlraum und die neue Bündnis-Diskussion“. In: *Die Welt*, 16. April 1993, 6.

<sup>16</sup> Vgl. Terlinden, Ulf: „Die Erweiterung der NATO und ihr Verhältnis zu Rußland“. *BITS Research Report* 99, 3. Dezember 1999. <http://www.bits.de/public/researchreport/tr99-3-3.htm>, 29. Januar 2005.

Deutschland keinen Sicherheitsgewinn. Im Gegenteil: Rühle fürchtete, die Mitgliedschaft Estlands, Lettlands, Litauens (oder Bulgariens) könne den inneren Zusammenhalt des Bündnisses gefährden.<sup>17</sup>

Mit der Forderung nach der Erweiterung des Bündnisses stand Rühle innerhalb der Bundesregierung zunächst allein. Insbesondere Bundeskanzler Kohl sah in der NATO-Erweiterung die Gefahr für eine erneute Teilung Europas. Auch wenn der Beitritt der unmittelbaren östlichen Nachbarn die Sicherheit Deutschlands in militärstrategischer Hinsicht ohne Zweifel verbessern würde, wogen die geopolitischen Erwägungen für den Kanzler schwerer: Es galt, das gute deutsch-russische Verhältnis nicht zu belasten. Alles, was die Zusammenarbeit mit der russischen Führung gefährden konnte, musste daher unterbleiben. Dazu gehörte nach Ansicht des Kanzlers auch, dass sich Deutschland aus der von Russland als „Nahes Ausland“ deklarierten Einflusszone heraushalten sollte.<sup>18</sup>

Lediglich Außenminister Kinkel beurteilte die sicherheitspolitischen Bedürfnisse der baltischen Staaten als prinzipiell mit den deutschen Interessen vereinbar. Kinkel teilte zwar auch die Bedenken des Bundeskanzlers, dass der baltische Beitritt die russische Führung antagonisieren könnte, doch sah er im Ausschluss der Balten auch eine potentielle Gefahr für die Stabilität in der Region. Kinkel verwies auf das Dilemma, dass die Erweiterung der NATO um Polen, Tschechien und Ungarn und möglicherweise Rumänien und Bulgarien den Sicherheitsstatus der nicht berücksichtigten Staaten – und hier nannte Kinkel das Baltikum – verringern würde. Er befürchtete, der Ausschluss dieser Staaten könne Begehrlichkeiten wecken und müsse daher unbedingt vermieden werden.<sup>19</sup>

Die zwischen diesen drei Polen changierende Diskussion innerhalb der Regierung wurde von Bundeskanzler Kohl im September 1995 beendet. Kohl ordnete Kinkels und Rühles Überlegungen seiner eigenen Position unter.<sup>20</sup> Die sicherheitspolitische

<sup>17</sup> Vgl. Föhrenbach 2000, wie Fußnote 14, 139 sowie ders.: “Germany’s Policy towards the Baltic States”. In: Helmut Hubel u.a. (Hgg.): *EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia*. Berlin 2002, 209–222, hier 214f.

<sup>18</sup> Vgl. Föhrenbach 2000, wie Fußnote 14, 143.

<sup>19</sup> Vgl. Föhrenbach 2000, wie Fußnote 14, 139 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Föhrenbach 2000, wie Fußnote 14, 144 sowie ders. 2002, wie Fußnote 17, 217.

Interessendefinition innerhalb der Bundesregierung war damit klar zu Gunsten Russlands und zu Ungunsten der baltischen Staaten entschieden.

Doch während sich die Bundesregierung bereit zeigte, die russischen Ansprüche zu akzeptieren, gab die US-Regierung ihre anfängliche Zurückhaltung in der NATO-Erweiterungsfrage auf. Unterstützt durch die nachdrücklich vorgetragenen Beitrittsforderungen der Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) setzten sich die Erweiterungsbefürworter innerhalb der Clinton-Administration gegenüber den Vertretern der so genannten *Russia-first*-Politik durch.<sup>21</sup> Nach Ansicht der Erweiterungsbefürworter sollten die USA die Initiative ergreifen und die Integration der MOE-Staaten in die NATO vorantreiben, da die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten den jungen Demokratien keine brauchbare sicherheitspolitische Alternative anboten.<sup>22</sup>

Die Bundesregierung beugte sich den US-amerikanischen Plänen, äußerte aber im Gegenzug die Überzeugung, dass die Erweiterung der EU und der NATO möglichst synchron verlaufen müsse.<sup>23</sup> Die Vorteile für eine Parallelisierung von NATO- und EU-Erweiterung sah man im Kanzleramt und im Auswärtigen Amt in den Möglichkeiten, die russischen Einwände gegen die NATO-Erweiterung entkräften und die europäische Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik vorantreiben zu können. Die Entstehung von Zonen unterschiedlicher Sicherheit sollte dadurch verhindert werden. Eine im Herbst 1994 von der NATO in Auftrag gegebene Erweiterungsstudie bestärkte die Bundesregierung in ihrer Auffassung.<sup>24</sup>

Ermutigt durch das deutsche Eintreten für eine synchrone Erweiterung sowie den Abschluss der Europaabkommen im Juni 1995 sahen sich die baltischen Regierungen

<sup>21</sup> Vgl. Asmus, Ronald: *Opening NATO's Door*. New York 2002, 18 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Campbell, Edwina S.: „Die Präsidentschaft Clintons im Rückblick: die transatlantischen Beziehungen“. In: Stephan G. Bierling und Reinhard C. Meier-Walser (Hgg.): *Die Clinton-Präsidentschaft - ein Rückblick*. München 2001, 35-42, hier 39. (= Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen; 31).

<sup>23</sup> Vgl. Gennrich, Claus: „Vom Verhalten Moskaus soll es abhängen, ob und wieweit es sich selbst isoliert“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. Juli 1994, 3.

<sup>24</sup> „The Clinton Administration has assigned ‘top foreign policy priority’ to the creation of a ‘new European Security Architecture’ involving a ‘multi-track’ effort: The mutually supportive enlargement of NATO and the EU.“ Zitiert in: Scheurweghs, Chris: *Study on NATO Enlargement, September 1995*. <http://www.hri.org/docs/inter/95-09-29.doc.html>, 3. März 2005.

schon auf dem direkten Weg in die Nordeuropäische Allianz und die Europäische Union. Die frohe Hoffnung währte jedoch nicht lange. Anstatt die baltische Doppelintegration zu fördern, ging die Bundesregierung offen auf Distanz und konzentrierte sich lediglich darauf, die EU-Integration Polens, Tschechiens und Ungarns vorzubereiten. Ein Staatsbesuch Präsident Meris im Juli 1996 wurde in aller Verschwiegenheit abgewickelt; selbst auf die Veröffentlichung einer Presseerklärung wurde verzichtet.<sup>25</sup> Verteidigungsminister Rühle empfahl den Balten, die Sicherheitszusammenarbeit mit Finnland und Schweden zu vertiefen und „nicht den Weg über Europas Zentrum“<sup>26</sup> zu suchen. Selbst die sicher geglaubte deutsche Unterstützung für den EU-Beitritt blieb aus. Die Frage der Balten, was geschehen müsse, um eine Änderung der deutschen Haltung in Sachen NATO-Erweiterung herbeizuführen, wurde mit der eigentümlichen Antwort bedacht, dass ihre sicherheitspolitische Situation für einen NATO-Beitritt nicht ernst genug sei. Deutschland bzw. Westeuropa werde Estland, Lettland und Litauen so lange keine Sicherheitsgarantien geben, wie sich die Situation im Baltikum nicht verschlechtere.<sup>27</sup>

Dabei war die Qualität der baltisch-russischen Beziehungen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kaum noch zu unterbieten. Russland versuchte mehr oder weniger offen, über die Instrumentalisierung der Minderheitenfrage die baltischen Staaten in der eigenen Einflusszone zu halten und ihre Integration in die euro-atlantischen Strukturen zu verhindern. Den Drohungen und verbalen Ausfällen russischer Politiker, die Esten und Letten massive Diskriminierung der russischen Minderheit bis hin zum Genozid vorwarfen,<sup>28</sup> wurde von deutscher Seite nicht oder nur halbherzig widersprochen.

Trotz der von Kanzler Kohl demonstrativ zur Schau getragenen Nichtbeachtung der baltischen Anliegen bemühte sich Außenminister Kinkel, den baltischen Regierungen

<sup>25</sup> Vgl. Föhrenbach 2000, wie Fußnote 14, 142.

<sup>26</sup> Thielbeer, Siegfried: „Klare Worte an die baltischen Republiken“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. Juni 1995, 8.

<sup>27</sup> Vgl. Altenbockum, Jasper v.: „Die baltischen Staaten sind von Bonn enttäuscht“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. Juli 1996, 6.

<sup>28</sup> Vgl. Brzezinski, Zbigniew and Stephen F. Larrabee: *U.S. Policy toward Northeastern Europe, Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, 1999. [http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Northeastern\\_Europe.pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Northeastern_Europe.pdf), 21. Januar 2004.

weiterhin aufmunternde Signale zu übermitteln.<sup>29</sup> Da NATO und EU-Beitritt in ferne Zukunft gerückt waren, verlagerte sich das Auswärtige Amt darauf, den baltischen Regierungen Alternativvorschlägen anzubieten. So gab Kinkel am fünften Jahrestag der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen im August 1996, die „Agenda der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten“ bekannt.<sup>30</sup> Statt Beitrittszusagen enthielt die Agenda aber nur noch die Absichtserklärung, dass sich die deutsche Regierung für „ein Maximum an Annäherung an das [atlantische] Bündnis“<sup>31</sup> einsetzen werde. Dieser Prozess dürfe aber, so Kinkel, keine neuen Gräben aufreißen und müsse die Entstehung sicherheitspolitischer Grauzonen in der Ostsee verhindern. In Anbetracht dieser Formulierung musste den Balten nun endgültig klar werden, dass der Bundesregierung der Wille fehlte, die politische und territoriale Integrität der baltischen Republiken zu garantieren. Ungeachtet der Aussage Kinkels, keine sicherheitspolitischen Grauzonen entstehen zu lassen, war die Tatsache nicht zu verdecken, dass sich die baltischen Staaten in eben einer solchen Grauzone befanden, „a state of political limbo“<sup>32</sup>. Diese Unverbindlichkeit setzte sich in der deutschen EU-Beitrittspolitik fort. Bei einem Gespräch mit dem litauischen Parlamentspräsidenten Landsbergis im April 1997 ließ Kanzler Kohl offen, ob er sich auf der anstehenden EU-Ratskonferenz in Luxemburg für den Beginn von EU-Beitrittsverhandlungen mit Litauen einsetzen würde. Intern lehnte er den Beitritt sogar gänzlich ab.<sup>33</sup>

Die deutsche Regierung reduzierte ihre Baltikumpolitik darauf, Entscheidungen mitzutragen, die an anderer Stelle vorbereitet worden waren. So zeigte die im Dezember 1999 auf dem EU-Ratsgipfel in Helsinki vor allem auf Druck der nordischen Staaten formulierte Einladung zu Erweiterungsgesprächen, dass die Bundesregierung ihre Rolle als „Anwalt der Balten“ weitgehend an Dänemark, Schweden und Finnland abgegeben hatte. Deren geschlossener Fürsprache war es am Ende zu verdanken, dass die im

<sup>29</sup> Vgl. Föhrenbach 2000, wie Fußnote 14, 144.

<sup>30</sup> Auswärtiges Amt: *Agenda der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten vom 28. August 1996*. [http://www.auswaertiges-amt.de/3\\_auspol/2/3-2-2e.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/3_auspol/2/3-2-2e.htm), 10. Mai 2002.

<sup>31</sup> Auswärtiges Amt, wie Fußnote 30.

<sup>32</sup> Föhrenbach 2002, wie Fußnote 17, 217.

<sup>33</sup> Vgl. „Einigung auf neue NATO-Kommandostruktur nicht absehbar“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13. Juni 1997, 2.

Dezember 2002 auf dem Ratsgipfel in Kopenhagen getroffene Erweiterungsentscheidung zu Gunsten der baltischen Staaten ausfiel.<sup>34</sup>

In Sachen Sicherheitspolitik und NATO-Beitritt vertraten die USA die baltischen Interessen, während die Bundesregierung in erster Linie versuchte, um Verständnis für die russische Position zu werben. Bundeskanzler Schröder, der im Juni 2000 als erster Kanzler den baltischen Republiken einen offiziellen Besuch abstattete, stellte sich zwar hinter den baltischen EU-Beitritt, wich aber nicht von den sicherheitspolitischen Standpunkten der Regierung Kohl/Kinkel ab. Es sei nötig, so Schröder, mit Präsident Putin „vor allem die Grundlagen und Perspektiven für eine verstärkte Einbeziehung Russlands in Europa zu erörtern. Unser vorrangiges Ziel bleibt die Erhöhung der Sicherheit und Stabilität in Mittel- und Osteuropa insgesamt. Wir wollen keine neuen Gräben, sondern eine Ordnung, die sicherheitspolitische Grau- und Trennzonen vermeidet.“<sup>35</sup> Im Kontext der Ansprache, in der von den Balten lediglich als NATO-Beitrittswilligen, nicht als NATO-Beitrittskandidaten die Rede war, bedeutete diese Formulierung eine Absage.<sup>36</sup>

In Vilnius verfestigte sich die Auffassung von Deutschland als dem „größten Bremser“ unter den westlichen Regierungen hinsichtlich der NATO-Aufnahme,<sup>37</sup> eine Ansicht, die in Riga und Tallinn sehr wahrscheinlich geteilt wurde. Als Präsident Meri im November 2000 den Besuch Schröders erwiderte, kritisierte er die Ausrichtung der deutschen Regierung nach Moskau unter Vernachlässigung Tallinns und Rigas mit deutlichen Worten:

Die deutsche Baltikumpolitik, die sich offenkundig von der Überlegung leiten lässt, dass gute Beziehungen zwischen Deutschland und Russland die beste Voraussetzung da-

<sup>34</sup> Vgl. Schumacher, Tom: *Die nordische Allianz in der Europäischen Union*, Opladen 2000, 125f. sowie Versteegen, Vanessa: *Die Brückenfunktion der nordischen Länder bei der Integration des Baltikums in die Europäische Union*. Diplomarbeit, Freie Universität Berlin 2003, 57 ff.

<sup>35</sup> Vgl. „Schröder hält in Riga ein Plädoyer für Russland“. In: *Die Welt*, 7. Juni 2000. <http://www.welt.de/daten/2000/06/07/0607eu172415.htm>, 22. Mai 2005.

<sup>36</sup> *Die Welt*, wie Fußnote 35.

<sup>37</sup> Vgl. Lucius, Robert v.: „Litauen auf dem Weg in die NATO?“ In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. Mai 2001.

für seien, dass es den baltischen Staaten gut gehe, ist nach Auffassung estnischer Politiker im Denkansatz gefährlich nahe einer Neuauflage der Hitler-Stalin-Politik.<sup>38</sup>

Doch während sich die Bundesregierung noch hinter die russischen Ansprüche im „Nahen Ausland“ stellte, kündigte sich innerhalb der russischen Führung bereits ein Umdenken an. Anders als sein Vorgänger Jelzin verfolgte Präsident Putin die Strategie, die weltpolitische Bedeutung Russlands durch kurzfristig veränderte Prioritäten in den internationalen Beziehungen sowie verstärkte internationale Aufmerksamkeit aufzuwerten. Dazu gehörte auch die Aufgabe überkommener – weil letztlich nicht durchsetzbarer – territorialer Forderungen einerseits und die Verfolgung einer mehr „impliziten Großmachtpolitik“<sup>39</sup> andererseits, welche als Gegenleistung für Kooperationsbereitschaft eine stärkere Berücksichtigung russischer Interessen einfordern konnte. Nach dem 11. September 2001 erhielt diese Neuakzentuierung zusätzliche Impulse. Die Anschläge erleichterten nicht nur den russisch-amerikanischen Schulterschluss für den gemeinsamen Kampf gegen den islamischen Terrorismus, sie stärkten auch die Position der Befürworter einer „robusten“, d.h. umfassenden NATO-Erweiterungsrunde. So kündigte Wladimir Putin während eines Besuchs in Brüssel im Oktober 2001 an, den Widerstand gegen die Erweiterung zu überdenken, sofern das Bündnis sich wandle und Russland daran teilhabe.

Wenn die NATO ihre Form verändert und eine eher politische als militärische Organisation wird, würden wir unsere Position zur Erweiterung überdenken – vorausgesetzt, wir werden in diesen Prozess einbezogen.<sup>40</sup>

Von diesen kompromissbereiten Tönen blieb die deutsche Haltung nicht unberührt. Die Bundesregierung hielt sich zwar hinsichtlich der Frage nach einer baltischen NATO-Mitgliedschaft weiterhin zurück, doch wurden die pro-baltischen Stimmen im deutschen Bundestag zunehmend lauter. Der Sprecher der Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen der SPD-Bundestagsfraktion, Peter Zumkley und sein Fraktionskollege Markus Meckel, Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung der NATO, setzten sich nun dafür

<sup>38</sup> Zitiert nach Garbe 2002, wie Fußnote 7, 233.

<sup>39</sup> Vgl. Peter, Rolf und Claudia Wagner: „Russland und der ‚Kampf gegen den Terrorismus‘“. In: *Osteuropa*, 51, (2001:11), 1247–1261, hier 1254.

<sup>40</sup> Thumann, Michael: „Putin tritt dem Westen bei – Die große Wende: Gegen die Terroristen, mit den Amerikanern und möglichst in die Nato“. In: *Die Zeit*, 42/2000. [http://www.zeit.de/archiv/2001/42/200142\\_putin.xml](http://www.zeit.de/archiv/2001/42/200142_putin.xml), 24. Mai 2004.

ein, Estland, Lettland und Litauen auf der im Herbst 2002 anstehenden NATO-Versammlung in Prag offiziell in die Allianz einzuladen.<sup>41</sup> Ähnlich äußerte sich auch der CDU-Außenpolitikexperte und Vorsitzende des EU-Ausschusses, Friedbert Pflüger sowie die CSU-Landesgruppe.<sup>42</sup> Dagegen lehnte der Bundesvorstand der CDU in seinen Leitsätzen für die Außen- und Sicherheitspolitik die Einbeziehung der Balten in die nächste Erweiterungsrunde ab.<sup>43</sup> Begründet wurde diese Ablehnung weiterhin mit dem Argument, die baltischen Staaten lägen nicht in einem Krisengebiet, sondern in einer politisch stabilen Region und benötigten daher nicht den Schutz einer NATO-Mitgliedschaft. Stattdessen forderte die CDU die Aufnahme Sloweniens, der Slowakei, Rumäniens und Bulgariens; das unter der Federführung des stellvertretenden CDU-Vorsitzenden Rühle erarbeitete Papier empfahl allerdings die Eröffnung einer zeitlichen Perspektive für den späteren Beitritt. Die Bundesregierung selbst blieb uneindeutig. Eine ‚rote Linie‘ sollte es zwar nicht geben, d.h. kein europäischer Staat sollte per se ausgeschlossen werden, doch hielt es die Bundesregierung für zweckmäßig, sich im Vorfeld des NATO-Gipfels nicht auf bestimmte Kandidaten festzulegen. Man schien bestrebt, den Vorbereitungsdruck auf die möglichen Aufnahmekandidaten aufrechterhalten zu wollen, um sicherzustellen, dass in Prag nur über den Beitritt gut vorbereiteter Länder entschieden würde.<sup>44</sup>

Doch anders als im Vorfeld der ersten Erweiterungsrunde stand die deutsche Regierung mit ihrer reservierten Haltung gegenüber den Balten auf verlorenem Posten. Innerhalb der US-Regierung war die Position der *Russia first*-Lobby deutlich schwächer

<sup>41</sup> Vgl. Zumkley, Peter und Markus Meckel: *NATO-Erweiterung – die nächste Runde im Jahr 2002*, März 2001. <http://www.bundestag.de/mdbhome/zumklpe0/position.htm>, 19. März 2004.

<sup>42</sup> Vgl. „SPD-Politiker für NATO-Beitritt der baltischen Staaten“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. März 2000 sowie „Wer soll demnächst der NATO beitreten dürfen? CSU widerspricht der CDU. Warten auf ein klärendes Wort aus den Vereinigten Staaten“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. März 2001.

<sup>43</sup> CDU-Bundesvorstand: *Leitsätze für eine deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik*, 15. Januar 2001. [http://www.cdu.de/ueber-uns/buvo/ruehe/vr\\_leitsaetze\\_150101.htm](http://www.cdu.de/ueber-uns/buvo/ruehe/vr_leitsaetze_150101.htm), 20. März 2005.

<sup>44</sup> Vgl. Föhrenbach, Gerd: „Die Sicherheit der baltischen Staaten – Probleme und Perspektiven“. In: *Europäische Sicherheit* 51 (2002:1), 22–25, hier 25.

als noch fünf Jahre zuvor.<sup>45</sup> Und Präsident Putin, mit den begrenzten außenpolitischen Möglichkeiten seines Landes vertraut, machte sich wenige Illusionen, dass die Bush-Administration die Erweiterung zur Not auch ohne das russische Plazet vorantreiben würde. In Anbetracht der nach wie vor reservierten deutschen Haltung gegenüber den Balten riet der Vorsitzende der Abteilung für Europäische Sicherheit der RAND-Corporation, Stephen F. Larrabee, der amerikanischen Regierung indirekt, der deutschen Position eine entschlossene probaltische Position entgegenzusetzen: “German reservations could soften if the United States comes out strongly in favor of admitting one or more Baltic states.”<sup>46</sup>

Im April 2002 kündigte sich erstmalig ein grundlegender Wechsel in der NATO-Frage an, als die Opposition im Bundestag die Initiative ergriff und die Regierung in einem Antrag aufforderte, sich auf der geplanten NATO-Konferenz in Prag für den Beitritt der baltischen Staaten einzusetzen.<sup>47</sup> Wenige Tage später antwortet die Bundesregierung ihrerseits mit einem Antrag, in dem sie sich ebenfalls zur Aufnahme der baltischen Staaten bekannte.<sup>48</sup> Mittlerweile war es offensichtlich, dass die russische Regierung ihren Protest gegen die NATO-Erweiterung endgültig aufgegeben hatte. So erklärte Präsident Putin im Juni 2002 auf einer Pressekonferenz mit der finnischen Präsidentin in Moskau freimütig: „I think it would be a tactical and strategic mistake to obstruct Estonia’s entry into NATO. If Estonia wants to join, then let it, if it thinks that it is best for it. I don’t see it as any kind of tragedy.“<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Vgl. Larrabee, Stephen F.: “Nato Enlargement: Prague and Beyond.” Prepared for the IISS/CEPS European Security Forum, 9. Juli 2001. <http://www.eusec.org/larrabee.htm>, 3. November 2004.

<sup>46</sup> Zitiert nach: Larrabee, wie Fußnote 45.

<sup>47</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8835, 19. April 2002: Antrag der Abgeordneten Rühle u.a. / Fraktionen der CDU/CSU u. FDP: Die zweite Runde der NATO-Erweiterung auch als Beitrag zur Stabilisierung Südosteuropas konzipieren. <http://dip.bundestag.de/btd/14/088/1408835.pdf>, 5. Februar 2005.

<sup>48</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode 14/8861, 24. April 2002: Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: NATO vor der Erweiterung. <http://dip.bundestag.de/btd/14/088/1408861.pdf>, 5. Februar 2005.

<sup>49</sup> Zitiert nach: Mihkelson, Marko: “NATO Enlargement: Increased Stability in the Baltics”. In: *Russia and Eurasia Review* 1 (2002:12).

Eingedenk dieses umfassenden Stimmungswechsels waren die deutschen Bedenken endgültig substanzlos geworden. Auf dem Prager NATO-Gipfel im November 2002 stimmte die Bundesregierung im Einklang mit ihren atlantischen Partnern für die Einladung zum Beitritt.

In Anbetracht der geschilderten Entwicklungen erscheint die eingangs zitierte Beurteilung, nach welcher die Bundesregierung ihre Beziehungen zur russischen Führung auf Kosten der baltischen Staaten optimierte, durchaus plausibel. Doch ein Blick über den Tellerrand der deutsch-baltischen Beziehungen hinaus auf die deutsche EU- und NATO-Integrationspolitik als Ganzes relativiert diese Deutung nachhaltig. Demnach ist die Vernachlässigung der baltischen Staaten nicht das Resultat realpolitischer Interessenmaximierung, sondern das unglückliche Ergebnis einer auf die Herstellung eines integrativen europäischen Gleichgewichts gerichteten Politik.

### **Einbindung Russlands versus NATO-Erweiterung**

Um die von Deutschland mitverursachte Spaltung Europas ein für allemal zu überwinden, war es der Bundesregierung ein besonderes Anliegen, den ehemaligen Gegner Russland kooperativ in die europäischen Ordnungsstrukturen einzubinden. Die NATO mit ihrem im Wesentlichen militärisch geprägten Problemlösungsverständnis schien jedoch für die Entwicklung einer solchen gesamteuropäischen Friedensordnung nicht das richtige Instrument zu sein. Nach der Auflösung des Warschauer Paktes galt das Bündnis in den Augen vieler als Fossil des Kalten Krieges, dessen sicherheitspolitischer Auftrag sich erledigt hatte.<sup>50</sup> Hinsichtlich der nur noch zu erwartenden weichen Sicherheitsprobleme im „gemeinsamen europäischen

<sup>50</sup> Vgl. Albrecht, Ulrich: „Die Beziehungen Deutschlands zum Osten“. In: Burkhard Auffermann und Pekka Visuri (Hgg.): *Nordeuropa und die deutsche Herausforderung*. Baden-Baden 1995, 69–77, hier 74f.; Bandow, Doug: „NATO: Who needs it?“ In: *Defense & diplomacy* 9 (1991:9/10), 22–26; Sandart, Hans-Henning v.: „Bündnis ohne Sinn? Die Rolle der NATO in veränderter sicherheitspolitischer Lage aus Sicht der ‚Central Region‘“. In: *Truppenpraxis: Zeitschrift für Taktik, Technik und Ausbildung* 40 (1991:4), 345–347; Callaghan, Thomas A.: „Do we still need NATO?“ In: *Defense & diplomacy* 8 (1990:4), 51–55.

Haus<sup>51</sup> musste die NATO entweder reorganisiert oder gleich ganz durch die EG/EU und KSZE/OSZE ersetzt werden.

Diese Auffassung war mit der russischen Position weitgehend komplementär. Entsprechend versuchte die Bundesregierung unter Bundeskanzler Kohl die Erweiterung weder über die Oder, geschweige denn in die von der russischen Regierung als „Nahes Ausland“ deklarierte Interessenzzone zu verhindern. Zu groß schien die Gefahr einer Schwächung der pro-westlichen Kräfte im Kreml. Stattdessen unterstützte die Bundesregierung durchgängig alle Initiativen, die der Anbindung und Mitarbeit Russlands in den euro-atlantischen Strukturen dienlich waren und demonstrierte auf Konferenzen und Staatsbesuchen ihre enge Verbundenheit mit der russischen Führung.<sup>52</sup>

Erst unter zunehmendem US-amerikanischem Druck gab die Bundesregierung ihren Widerstand gegen eine NATO-Erweiterung auf. Die Aufzeichnungen des US-Diplomaten Ronald Asmus belegen, dass sich Bundeskanzler Kohl den an nationalen Sicherheitsinteressen orientierten Überlegungen seines Verteidigungsministers zum Trotz bis Anfang 1997 gegen die NATO-Osterweiterung aussprach und sich – mit Blick auf Russland – um eine mehrjährige Verschiebung der Erweiterungsrunde bemühte.<sup>53</sup> Doch der Widerstand der Moskauer Führung war nicht so grundsätzlich wie von der Bundesregierung angenommen. So musste der Kanzler im Vorfeld der NATO-Konferenz von Madrid im Juli 1997 erkennen, dass sich die russische und die US-amerikanische Regierung weitgehend geeinigt hatten. Mit Jelzins Einlenken waren die deutschen Bedenken substanzlos geworden und der Widerstand der Bundesregierung überflüssig.<sup>54</sup> Ähnliches wiederholte sich im Vorfeld der zweiten NATO-Erweiterungsrunde 2002. Auch hier gab die Bundesregierung ihren Widerstand gegen

<sup>51</sup> Die Bezeichnung geht auf Michail Gorbatschow zurück und wurde schnell zu einem geflügelten Wort unter deutschen Außenpolitikern. Vgl. Genscher, Hans-Dietrich: Rede bei der Festveranstaltung der FDP-Fraktion aus Anlass des zehnten Jahrestages der Unterzeichnung des Zwei-plus-Vier-Vertrages am 12. September 2000 in Berlin, [http://www.genscher.de/16661.html?\\*session\\*id\\*key\\*==\\*session\\*id\\*val\\*](http://www.genscher.de/16661.html?*session*id*key*==*session*id*val*), 22. November 2004.

<sup>52</sup> So unterstützte die Bundesregierung sowohl die NATO-Russland-Grundakte vom Juni 1997 als auch die Teilnahme Russlands an der G8-Gipfelkonferenz in Denver im Dezember 1997 und versuchte über zahlreiche Staatsbesuche das angeschlagene russische Selbstbewusstsein zu heben. Vgl. Garbe 2002, siehe Fußnote 7, 222f.

<sup>53</sup> Vgl. Asmus 2002, wie Fußnote 21, 181 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Wiegrefe, Klaus: „In Treue fest“. In: *Der Spiegel* 57 (2003:10), 56–57, hier 57.

die Ausweitung der NATO erst im Zuge des sich abzeichnenden russisch-amerikanischen Interessenausgleichs auf.

Davon, dass die Bundesregierung in der NATO-Frage gegenüber den baltischen Staaten Verzicht predigte, während sie selbst auf eine Verbesserung ihrer nationalen Sicherheit durch den Beitritt ihrer unmittelbaren Nachbarn hinarbeitete, kann also nicht die Rede sein. Vor allem die Diskussion um die erste NATO-Erweiterungsrunde stützt die Einsicht, dass die Haltung der Bundesregierung in erster Linie von den Bemühungen um eine Einbindung Russlands geleitet war und nicht von den Bestrebungen, die eigene nationale Sicherheitslage innerhalb der NATO zu optimieren.

Anders verhält es sich mit dem Vorwurf, die deutsche Rücksichtnahme auf Russland sei letztlich wirtschaftlichen Opportunitätsüberlegungen geschuldet. Der Vorwurf, die Bundesregierung habe die Integrationsinteressen der kleinen MOE-Staaten den eigenen Wirtschaftsinteressen geopfert,<sup>55</sup> kann nicht grundsätzlich widerlegt werden, doch ist er ungeeignet, um einen Kontinuitätsbruch in der deutschen Außenpolitik zu belegen.<sup>56</sup> Bei aller berechtigter Kritik an der deutschen Nachgiebigkeit gegenüber den autoritären und chauvinistischen Tendenzen innerhalb der russischen Führung steht sowohl die Form der Kooperation als auch die Kritik an ihr in Kontinuität zur westdeutschen Ost- bzw. Russlandpolitik der 1970er und 1980er Jahre.<sup>57</sup> Bereits die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel ging von der Prämisse aus, dass Änderungen der europäischen Gesamtstruktur nur unter Berücksichtigung der sowjetischen Interessen zu erreichen seien. In der Praxis sah dies so aus, dass der erste der Ostverträge mit der Sowjetunion abgeschlossen und ihre Führungsrolle in den Ost-West-Beziehungen anerkannt wurde.<sup>58</sup> Entsprechend setzte sich die Bundesregierung dem altbekannten Vorwurf aus, sie ordne die Interessen der kleinen Länder Mittel- und Osteuropas ihrem Interesse an guten Beziehungen zur russischen Führung unter.

<sup>55</sup> Vgl. Dauderstädt, Michael: *Von der Ostpolitik zur Osterweiterung – Deutschlands Außenpolitik und die postkommunistischen Beitrittsländer*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politik Analyse. Bonn 2002, 8.

<sup>56</sup> Vgl. Pittman, Avril: *From Ostpolitik to Reunification – West German-Soviet political relations since 1974*. Cambridge 1992, 169 ff.

<sup>57</sup> Vgl. Fischer, Frank: „Im deutschen Interesse“ – *Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989*. Husum 2001, 321 ff.

<sup>58</sup> Vgl. Hacke, Christian: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland – Von Adenauer bis Gerhard Schröder*. Frankfurt a. M. 2003, 159 ff.

## EU-Erweiterung versus Vertiefung

Die grundsätzlichen Vorbehalte hinsichtlich einer NATO-Osterweiterung werteten die Bedeutung der EG/EU für die deutsche Baltikumpolitik auf. Außenminister Genscher sprach sich bereits während des Anerkennungsprozesses für den umgehenden Abschluss von EG-Assoziierungsabkommen aus, um den jungen Staaten eine konkrete Integrationsperspektive bieten zu können.<sup>59</sup> Die Erweiterung der EG/EU nach Osten schien der ideale Weg, die ehemaligen Ostblockstaaten wirtschaftlich und damit in letzter Konsequenz politisch zu stabilisieren ohne dabei Russland zu provozieren.

Neben ihrer Rolle als Befürworter der Ost-Erweiterung blieb die Bundesregierung auch ihrer traditionellen Rolle als Integrationsmotor treu, schließlich wähten die Kreise um Bundeskanzler Kohl den historischen Moment zur Einigung Europas zum Greifen nah.<sup>60</sup> Allein deshalb durfte die Vergemeinschaftung nationaler Politikfelder, kurz: die Vertiefung der Integration, nicht zu Gunsten der Erweiterung aufgegeben werden.

Die von der deutschen Regierung verfolgte Strategie der EU-Erweiterung *und* Vertiefung fand unter den europäischen Partnerländern allerdings wenig Unterstützung. Insbesondere Deutschlands wichtigster Partner, die französische Regierung unter François Mitterand, suchte die schnelle Osterweiterung mehr oder weniger offen zu verhindern, weil sie befürchtete, Deutschland würde von der Integration seiner östlichen Nachbarn in die bestehenden Strukturen in besonderem Maße profitieren. Parallel dazu trieb Mitterand mittels Vergemeinschaftung der nationalen Wirtschafts- und Währungspolitiken die wirtschaftliche Vertiefung der EG voran.<sup>61</sup> Er hoffte damit sicherzustellen, dass das wiedervereinigte Deutschland sein gewachsenes Wirtschaftspotential und seine Zins- und Wechselkurspolitik nicht im nationalen Alleingang, d.h. außerhalb der Europäischen Gemeinschaft, zum Aufbau asymmetrischer Abhängigkeiten würde nutzbar machen können. Dem Drängen der Bundesregierung, die wirtschaftliche Integration

<sup>59</sup> Vgl. Lippert, Barbara: „Von Kopenhagen bis Kopenhagen – Eine Erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik.“ In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 53 (2003:1–2), 8 sowie Wistinghausen 2004, wie Fußnote 1, 116f.

<sup>60</sup> Vgl. Tewes, Henning: *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging Nato and the European Union*. New York 2002, 134.

<sup>61</sup> Tewes 2002, wie Fußnote 60, 126f.

durch die Schaffung einer echten politischen Union zu ergänzen, gab die französische Regierung indes nicht nach. So blieb der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete Vertrag zur Gründung der Europäischen Union mit seinen primär ökonomischen Integrationsfortschritten hinter den ursprünglichen Zielen der Bundesregierung zurück.<sup>62</sup> Gleichzeitig schuf der „unfertige“ Vertrag mit seinem Kompromisscharakter eine institutionelle Dauerbaustelle, welche die Erweiterung der Kooperationsstrukturen nach Osten dauerhaft erschweren sollte.<sup>63</sup>

Um die in Maastricht auf den Weg gebrachte Integrationsvertiefung in Gestalt der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) nicht zu gefährden und die bestehenden Verteilungskonflikte innerhalb der Union nicht zu verschärfen, sah sich die Bundesregierung gezwungen, ihre Erweiterungsbemühungen auf einen kleinen Kreis von wirtschaftlich und politisch stabilen Bewerberstaaten zu konzentrieren. Alles andere hätte die erweiterungsvorbereitenden institutionellen Reformen der EU-Institutionen und Gemeinschaftspolitiken massiv erschwert.<sup>64</sup> Für die wirtschaftlich schwachen und innenpolitisch ungefestigten baltischen Staaten blieb unter diesen Voraussetzungen nur ein Platz in der zweiten Reihe, hinter den vergleichsweise wohlhabenden und stabilen Staaten Polen, Tschechien und Ungarn.

Erst als am 1. Januar 1999 die dritte und letzte Stufe der WWU mit der unwiderruflichen Festlegung der Wechselkurse begann, bot sich der Bundesregierung wieder die Möglichkeit, über Erweiterungs- oder Vertiefungsschritte ernsthaft nachzudenken, wenn auch nur für kurze Zeit. Unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges bildete sowohl

<sup>62</sup> Vgl. Frenkler, Ulf: *Machtpolitik oder Zivilmacht*. Konferenzpapier zum Workshop „Zivilmacht Bundesrepublik – Erste Befunde der empirischen Forschung“ an der Universität Trier, 11./12. Dezember 1998. <http://www.politik.uni-trier.de/forschung/workshop/FrenAbstGer.doc>, 23. Januar 2008.

<sup>63</sup> Zu den EU-Reform- und Erweiterungsinitiativen siehe: Lippert, Barbara: „Sternstunde oder Stolperstein? Erweiterung und Europäische Integration“. In: *Osteuropa* 54 (2004:5–6), 47–60.

<sup>64</sup> Vgl. Lippert, Barbara: „Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder“. In: Heinrich Schneider u.a. (Hgg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*. Berlin 2001, 349–392, hier 363 ff. Zu den deutschen Problemen mit der Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion siehe: Thiel, Elke: „Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Interessen und Bedingungen deutscher Politik“. In: ebd., 393–420.

innerhalb der Bundesregierung als auch bei ihren europäischen Partnern sehr schnell ein Konsens dahingehend, dass eine weitere Integrationsvertiefung zu Gunsten einer schnellen Erweiterung zurückgestellt werden müsste.<sup>65</sup> Die Erweiterung der EU sollte Stabilität in den unmittelbaren Nachbarschaftsraum projizieren und eine „Balkanisierung“ des von ethnischen Spannungen gezeichneten Baltikums verhindern.<sup>66</sup> Mit der auf dem EU-Gipfel von Helsinki beschlossenen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit sechs weiteren Staaten – darunter Litauen und Lettland – löste die Bundesrepublik den Gegensatz von Erweiterung und Vertiefung zu Gunsten der Erweiterungsoption auf.

### **Fazit: Die deutsche Baltikumpolitik in der Zwickmühle**

Auf Grund ihrer Selbstverpflichtung zur Wiedergutmachung historischen Unrechts und des daraus erwachsenen Selbstverständnisses als europäischer Integrationsmotor sah sich die Bundesregierung herausgefordert, das sich mit dem Zusammenbruch des Ostblocks eröffnende Fenster der Möglichkeiten zu nutzen, um die integrativen Strukturen, die bereits den wirtschaftlichen Wohlstand und den Frieden in Westeuropa ermöglicht und gesichert hatten, zum einen zu vollenden und zum anderen nach Osten zu erweitern. Infolge dieser Bemühungen entwickelte sich die gesamtdeutsche Außenpolitik gegenüber den MOE-Staaten zu einem Spiegelbild der alten bundesdeutschen Außenpolitik gegenüber dem Westen. Die deutsche Baltikumpolitik war ein Bestandteil dieser übergeordneten „Europa-Mission“. Doch ausgerechnet das ausgeprägte Streben nach außenpolitischer Kontinuität brachte die Bundesregierung in den neunziger Jahren in eine Zwickmühle: Einerseits erwies es sich als ungeahnt schwierig, die Erweiterung und Vertiefung der EU zeitgleich voranzutreiben und andererseits stießen die deutschen Bemühungen, Russland an die westlichen Strukturen heranzuführen, auf den Widerstand der übrigen MOE-Staaten, die sich um eine Abgrenzung von der ehemaligen Hegemonialmacht bemühten. Die deutsche Politik gegenüber den baltischen Staaten war in besonderem Maße von der mangelnden Vereinbarkeit dieser übergeordneten Gestaltungsziele betroffen.

<sup>65</sup> Vgl. Dauderstädt 2002, wie Fußnote 55, 19.

<sup>66</sup> Zur Aufwertung des Stabilitäts- und Pazifizierungsarguments infolge des Kosovo-Krieges siehe: Lippert 2004, wie Fußnote 63, 50 ff.

Vor diesem Hintergrund kann folgendes Fazit gezogen werden: Die multilateralisierte deutsche Baltikumpolitik stand durchgängig in Kontinuität zur Außenpolitik der alten Bundesrepublik. Dass sie zu einer Politik des profillosen Mitlaufens degenerierte, war kein Automatismus und ursprünglich wohl auch nicht in dieser Form geplant. Sie war vielmehr die Konsequenz der Bemühungen, die den deutsch-baltischen Beziehungen übergeordneten normativen Politikziele – Erweiterung und Vertiefung sowie die Anbindung Russlands – zeitgleich und gemeinsam mit den europäischen Nachbarländern zu verwirklichen. Da die Bundesregierung keine Integrationspolitik betreiben konnte, die über die Integrationsbereitschaft ihrer außenpolitischen Partner hinausging, blieb ihre Ostpolitik von Kompromissen bestimmt, welche die baltischen Staaten mehrfach negativ berührten und den Verdacht nährten, die deutsche Regierung betreibe eine russlandfixierte Interessenmaximierung.

Die Nichtwahrnehmung der Anwaltschaft war also nicht das Resultat realpolitischer Opportunitätserwägungen und damit einer Abkehr von den normativen Grundlagen und Traditionen der alten westdeutschen Außenpolitik, sondern – im Gegenteil – die Konsequenz des Festhaltens an dem Ideal eines geeinten Europas ohne Machtgefälle und sicherheitspolitische Grauzonen.