

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn



Discussion Paper

C239
2017

Michael Gehler

**Revolutionäre Ereignisse
und geoökonomisch-
strategische Ergebnisse:**

**Die EU- und NATO-
„Osterweiterungen“
1989-2015 im Vergleich**



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Center for European
Integration Studies

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1810
Fax: +49-228-73-1818
<http://www.zei.de>

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-941928-79-4

Michael Gehler, geboren 1962, Professor am Institut für Geschichte an der Universität Hildesheim, 1999-2006 Professor am Institut für Zeitgeschichte an der Universität Innsbruck. 1992-1996 Research Fellow des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Wien. Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) in Bonn seit 2000. Jean-Monnet ad personam Chair für vergleichende europäische Zeitgeschichte und Integrationsgeschichte durch die EU-Kommission, seit 2013 Direktor des Instituts für Neuzeit- und Zeitgeschichtsforschung (INZ) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW) in Wien. Publikationsauswahl: Europa. Von der Utopie zur Realität (Haymon Taschenbuch 138), Innsbruck/Wien 2014; Imperien und Reiche in der Weltgeschichte. Epochenübergreifende und globalhistorische Vergleiche, gem. m. Robert Rollinger, 2 Teilbände, Wiesbaden 2014; The Revolutions of 1989. A Handbook (Österreichische Akademie der Wissenschaften/Philosophische Historische Klasse/Institut für Neuzeit- und Zeitgeschichtsforschung/Internationale Geschichte/International History 2), gem. m. Wolfgang Mueller und Arnold Suppan, Wien 2015; Die Dimension Mitteleuropa in der Europäischen Union (Historische Europa-Studien 20), gem. m. Paul Luif und Elisabeth Vyslonzil, Hildesheim/Zürich/New York 2015; Banken, Finanzen und Wirtschaft im Kontext europäischer und globaler Krisen. Hildesheimer Europagespräche III (Historische Europa-Studien 11), gem. m. Marcus Gonschor und Hinnerk Meyer, Hildesheim/Zürich/New York 2015; Welthistorische Zäsuren. 1989-2001-2011 (Hildesheimer Universitätsschriften 31), gem. m. Michael Corsten und Marianne Kneuer, Hildesheim/Zürich/New York 2016.

Michael Gehler

Revolutionäre Ereignisse und geoökonomisch-strategische Ergebnisse: Die EU- und NATO-„Osterweiterungen“ 1989-2015 im Vergleich

I. Das Jahr 1989: Vor- und Nachgeschichte

Der viel zitierte „Fall der Mauer“¹ am 9. November 1989 war symbolischer Ausdruck einer Entwicklung, die vielfältige Ursachen und Hintergründe hatte: Eine ökonomische Dauerkrise des bürokratischen Staatssozialismus, die europäische Entspannungspolitik mit der Schlussakte von Helsinki (1975) und dem KSZE-Nachfolgeprozess (1976-1989), das Anwachsen einer Zivilgesellschaft und die Entstehung von Schatten-Wirtschaften in den sozialistischen „Bruderstaaten“, 1978 ein erstmals gewählter polnischer Papst, der Krakauer Kardinal Karol Wojtyła (Johannes Paul II.) als anti-kommunistischer Akteur im Kalten Krieg, die Überdehnung des sowjetischen Machtbereichs durch den Einmarsch in Afghanistan (1979), die NATO-„Nachrüstung“ (1983), die Reformbestrebungen von Michail S. Gorbatschow ab 1985, die östliche Reaktionsschwäche auf die kommunikationstechnologische Entwicklung im Westen, das Scheitern des COMECON im Vergleich zum Erfolgsmodell der EG und die Wettbewerbsunfähigkeit im weltwirtschaftlichen Kontext der Globalisierung. Hinzu kamen die Niederlage der UdSSR in Afghanistan mit ihrem Rückzug 1989, der schleichende ideologische Erosionsprozess

1 Tatsächlich wurde in der Nacht vom 9. auf den 10. November 1989 in Berlin der Grenzübergang Bornholmer Straße geöffnet. Ein Durchbruch durch die Mauer, verbunden mit Überquerung der Todesstreifen, war zu diesem Zeitpunkt noch mit Lebensgefahr verbunden. Die Mauer stand auch noch nach dem 9. November und wurde erst nach Wochen und Monaten schrittweise abgerissen und war damit gefallen. Hilfreiche Anregungen, konstruktive Hinweise und weiterführende Vorschläge danke ich Univ.-Doz. Dr. Wolfgang Mueller (INZ/ÖAW).

sowie die „Selbsterneuerungsunfähigkeit“ der kommunistischen Diktaturen. Die Deutschen machten bei den Umstürzbewegungen nicht den Anfang, sondern folgten Polen und Ungarn.

Im Herkunftsland des Papstes sollte die erste organisierte Massenopposition ihren reformpolitischen Anfang nehmen. Die Gewerkschaft „Solidarność“ gründete sich 1980. Im Jahr darauf wurde das Kriegsrecht ausgerufen, die Streikbewegung untersagt und betrieblicher Widerstand unterdrückt. Dessen Anführer Lech Wałęsa erhielt 1983 den Friedensnobelpreis, den er aufgrund Ausreiseverbots nicht annehmen konnte. 1988 gab es erneut landesweite Streiks, die erst eingestellt wurden, nachdem die Wiedezulassung der Solidarność zugesichert worden war. 1989 fanden am „Runden Tisch“ Gespräche zwischen einer neuen Regierung, der Kirche und der Opposition statt, an dem die Kommunisten teilweise freie Wahlen zusagten. Im Sommer 1989 wurde der katholische Oppositionspolitiker Tadeusz Mazowiecki erster gewählter nichtkommunistischer Regierungschef Osteuropas seit 1948. Die führende Rolle der polnischen Arbeiterpartei wurde aus der Verfassung gestrichen und die Staatsbezeichnung „Republik“ eingeführt. 1990 wurde Wałęsa zum Staatspräsidenten gewählt.²

In Ungarn kam der Transformationsprozess auch im Wege von Verhandlungen und Pakten zwischen Regierung und Opposition zustande. Der Übergang zum Verfassungsstaat verlief auf parlamentarischem Wege der Gesetzgebung so geräuschlos, dass von einer „stillen Revolution“ gesprochen wird. Am 27. Juni 1989 folgte die symbolische Öffnung des Eisernen Vorhangs an der österreichisch-ungarischen Grenze durch die Außenminister Gyula Horn und Alois Mock, die vor laufenden

2 Michael Gehler, Die revolutionären Ereignisse 1989 in Mittel- und Osteuropa. Ursachen – Anlässe – Strukturen – Verläufe – Wirkungen, in: Österreich und die Ostöffnung 1989. *historisch-politische bildung*. Themendossiers zur Didaktik von Geschichte, Sozialkunde und Politischer Bildung 2015, Nr. 8, S. 7-14; Ders., Vom Glanz und Elend der Revolutionen. Die Umstürze in Mittel- und Osteuropa 1989 mit Blick auf die Jahre 2001 und 2011, in: Michael Corsten/Michael Gehler/Marianne Kneuer (Hrsg.), Welthistorische Zäsuren. 1989 – 2001 – 2011 (Hildesheimer Universitätsschriften 31), Hildesheim/Zürich/New York, 2016, S. 37-65.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Kameras mit Drahtscheren die letzten Reste des bereits weitgehend abgebauten Zauns durchschnitten. Das Bild ging um die Welt und wurde zu einer Ikone des ausklingenden Kalten Kriegs.³ Das wiederum beförderte eine Flüchtlingswelle von in Ungarn urlaubenden DDR-Bürgern und den politischen Zusammenbruch der DDR. Die angebliche „Urlaubsrevolution“ außerhalb verband sich mit der sogenannten „Feierabend-Revolution“ innerhalb der DDR.

Tatsächlich handelte es sich vielfach zu Beginn um sächsisch-städtisch-protestantische Freiheitsrevolten. Die Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag der Staatsgründung am 7. Oktober 1989 waren begleitet von vehementen Protestaktionen. Der Chef des Politbüros, Generalsekretär des ZK der SED und Staatsratsvorsitzende Erich Honecker trat in Folge von allen seinen Ämtern zurück. Der 9. November war dann der Anfang vom Ende des SED-Staates und die entscheidende Niederlage der DDR.⁴

Bei einer studentischen Großkundgebung am 17. November 1989 in Prag wurden „Freiheit“, „Gerechtigkeit“, die Freilassung politischer Gefangener und das Ende der kommunistischen Herrschaft gefordert. Die Polizei knüppelte die Kundgebung nieder. Dies steigerte die Demonstration zu einem Massenprotest, der zu einem Generalstreik und schließlich zum Einlenken der Regierung führte. Die „sanfte“ oder „samtene Revolution“ bewirkte die rasche Umgestaltung des politischen Systems.

In Rumänien wurde Nicolae Ceaușescu nach Massendemonstrationen von einer parteiinternen Gegenelite im Zuge einer Palastrevolte gestürzt, mit seiner Frau Elena verhaftet, von einem Militärgericht verurteilt und hingerichtet. Es blieb eine unvollendete Revolution mit bis heute

3 Andrea Brait/Michael Gehler (Hrsg.), Grenzöffnung 1989. Innen- und Außenperspektiven und die Folgen für Österreich (Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek Salzburg 49), Wien/Köln/Weimar, 2014.

4 Hans Hermann Hertle, The October Revolution in East Germany, in: Wolfgang Mueller/Michael Gehler/Arnold Suppan (eds.), The Revolutions of 1989. A Handbook (Österreichische Akademie der Wissenschaften/Philosophische Historische Klasse/Institut für Neuzeit- und Zeitgeschichtsforschung/ Internationale Geschichte/International History 2), Wien, 2015, S. 113-135.

ungeklärten Hintergründen des Putsches.⁵ Ohne Gorbatschows Reformen wären die Umstürze nicht möglich gewesen. Als Verursacher des Wandels, konnte er diesen letztlich weder steuern noch dessen Resultate verhindern. Die deutsche Einigung im Rahmen des atlantischen Bündnisses, das Ende der UdSSR und die NATO-Mitgliedschaft der vormaligen Bruderstaaten sind unbeabsichtigte Folgen seiner Politik.⁶

Die gewaltfreien Demonstrationen waren von westlichen Fernsehberichten begleitet und unterstützt, die als Produzenten und Multiplikatoren der Informationen agierten und die revolutionären Ereignisse provozierten. Es war keine gleichzeitig erfolgende Katastrophe, sondern eine sich mehr als Kettenreaktion entwickelnde. Die Gewerkschaftsbewegung in Polen und die Liberalisierungspolitik in Ungarn fungierten als Pioniere der Umstürze. Rumänien eilte der Entwicklung gewaltsam nach. Die DDR und die ČSSR erlebten demokratische Revolutionen mit nationaler Dimension: einerseits Einigung mit der Bundesrepublik, andererseits Sezession. Die ČSFR erfuhr eine Trennung in Tschechien und Slowakei.⁷ In Jugoslawien brach der Bürgerkrieg aus, der zu „ethnischen Säuberungen“ ungeahnten Ausmaßes führte.⁸

Dem Ende der Sowjetunion 1991 folgte die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). 1999 sind Ungarn, Polen und Tschechien der NATO beigetreten. Ihr EU-Beitritt ließ noch auf sich warten. 1989 bedeutete zwar die Wiederentdeckung Mitteleuropas, seine Rückkehr nach Europa und den Beginn einer gesamteuropäischen Neufindung,⁹ West-Europa setzte aber

5 Anneli Ute Gabanyi, *Die unvollendete Revolution. Rumänien zwischen Diktatur und Demokratie*, Zürich 1990; dies., *Systemwechsel in Rumänien. Von der Revolution zur Transformation*, München, 1998.

6 Wolfgang Mueller, *The USSR and the Reunification of Germany, 1989-90* in: ders./Gehler/Suppan (eds.), *The Revolutions of 1989*, S. 321-353.

7 Michael Gehler, *Die Umstürzbewegungen 1989 in Mittel- und Osteuropa*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 41-42/2004 (4. Oktober 2004), S. 36-46, hier S. 40-43.

8 Zur Vorgeschichte: Florian Bieber/Armina Galijaš, *Yugoslavia 1989: The Revolutions that did (not) happen*, in: Mueller/Gehler/Suppan (eds.), *The Revolutions of 1989*, S. 161-175.

9 Hans Lemberg, *Osteuropa, Mitteleuropa, Europa. Formen und Probleme der „Rückkehr nach Europa“*, in: Jürgen Elvert/Michael Salewski (Hrsg.), *Der Umbruch in Osteuropa*, Stuttgart, 1993, S. 15-28.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

zunächst auf Vertiefung des Integrationsprozess (Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion) vor der Erweiterung.¹⁰ Der dagegen erfolgte doppelte Ratschlag bei der Einführung der Demokratie und beim Aufbau der Marktwirtschaft war für die Mittel- und Osteuropäer nicht so einfach zu befolgen und umzusetzen.

II. Die EU-„Osterweiterung“ – früher angedacht als die NATO-„Osterweiterung“ und später realisiert

1. Historisch-moralische Verantwortung als Ausgangssituation

Die revolutionären Ereignisse von 1989 kamen für die EG und ihre Mitgliedstaaten überraschend. Drahtzäune, Todesstreifen und Staatsterror sollten mit einem Mal der Vergangenheit angehören. Die durch die sowjetische Politik der 1940er und 1950er Jahre zu verantwortende widernatürliche Teilung Europas in Ost und West war plötzlich aufgehoben. Auf die rasche Beseitigung der diktatorischen Regime und ihren Ersatz durch „runde Tische“ und Demokratien war man in Brüssel nicht gefasst. Eine Vielzahl neuer EG-Aufnahmeanträge war zu erwarten. Über 15 Jahre sollte sich das Ringen um die sogenannte „Osterweiterung“ gestalten, bis in den Jahren 2004 und 2007 zwölf neue Staaten von der inzwischen neu begründeten EU aufgenommen werden sollten.¹¹

10 Fraser Cameron, Widening and deepening, in: Fraser Cameron (Ed.), *The Future of Europe. Integration and Enlargement*, London/New York, 2004, S. 1-17; Michael Gehler, *Europa. Ideen – Institutionen – Vereinigung*, München, 2010, S. 300-303.

11 Markus Warasin, *Die Osterweiterung der Europäischen Union. Chancen – Risiken – Interessen*, Bozen 2000; Barbara Lippert (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Bonn, 2000; Dies. (Hrsg.), *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*, Baden-Baden, 2004; Neill Nugent, *European Union Enlargement (The European Union Studies)*, Houndmills – Basingstoke/Hampshire/New York, 2004; zuletzt Oliver Schwarz, *Die Erweiterung der Europäischen Union. Zum Wandel eines außenpolitischen Überinstruments*, in: Andrea Brait/Michael Gehler (Hrsg.), *Grenzöffnung 1989. Innen- und Außenperspektiven und die Folgen für Österreich* (Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek Salzburg 49), Wien/Köln/Weimar, 2014, S. 305-330; Wilfried Loth, *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, Frankfurt/New York, 2014, S. 358-370.

Mit Kroatien folgte am 1. Juli 2013 das 28. EU-Mitglied. Dabei existierte zunächst überhaupt keine vergleichbare Erfahrung, Reaktionskompetenz und Strategie im Umgang mit dieser Herausforderung, so dass zwangsläufig Improvisationen und Übergangslösungen erfolgen mussten. Schon vor dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ herrschte im Zeichen von Glasnost und Perestroika der Politik von Gorbatschow unter den zwölf EG-Staaten Einigkeit, Unterstützungszahlungen zu gewähren, EG-Bildungsprogramme für die mittel- und osteuropäischen (MOE)-Staaten zu öffnen und eine Bank zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen, die European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) in London, zu gründen. Ein bereits 1989 geschaffenes spezielles Programm „Poland and Hungary. Aid for Restructuring of the Economies“ (PHARE) sah Investitionshilfen für Infrastrukturen, Verwaltungsaufbau und Regionalentwicklung vor, das 1994 auf weitere Kandidatenländer ausgedehnt wurde und in gewandelter Form noch für die West-Balkan-Länder weiter galt.¹²

Bereits die Europäischen Gemeinschaften starteten mit PHARE-Unterstützungsmaßnahmen, was zunächst nur Polen und Ungarn betraf, dann aber auf die Tschechoslowakei und andere Staaten erweitert wurde. Dabei hatte auch die dafür geschaffene EBRD eine Bedeutung. Die Weltbank, der IWF und ausländische Konzerne spielten ebenfalls eine sehr wichtige Rolle beim „Aufbau Ost“. Die EU-Maßnahmen stellten weniger eine „Friedens-“, sondern vielmehr eine „Wohlstandsmission“ dar. Zusammengenommen waren diese Prozesse, die einer „nachholenden Modernisierung“ (Philipp Ther) gleichkamen,¹³ noch nie dagewesene historische Vorgänge. Die seit der EU-„Osterweiterung“ (2004/07) geleisteten Transfers übertrafen bei weitem das amerikanische Wiederaufbauprogramm European Recovery Programme (ERP) nach dem Zweiten Weltkrieg (1948-1952/53) in absoluten Zahlen und im Verhältnis

12 Jürgen Mittag, Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart, Münster, 2008, S. 243-249; online unter: http://europa.eu/scadplus/glossar/programme_phare_de.htm und http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm (abgerufen 1.4.2010).

13 Philipp Ther, Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa, Berlin, 2014, S. 156-173, hier S. 169, 173.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

zum Bruttoinlandsprodukt der Empfängerländer, „ein ungeheurer Erfolg“, so Ther,¹⁴ durch die europäische Integration, so dass von einem zweiten und verstärkten Marshall-Plan seitens der EU gesprochen werden kann. Dagegen wird im größeren historischen Zusammenhang die EU-„Osterweiterung“ auch als ein „Ausgriff westeuropäischen Kapitals in Richtung Osten“ gesehen, der mit dem „lange geträumten deutschen 'Drang nach Osten“ von der Embargo-Politik der OEEC-Staaten bis zur Auflösung des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) 1991 zu deuten wäre. Dieser historische Vorgang wird auch mit Blick auf eine großangelegte geoökonomische und geostrategische Konzeption des Westens interpretiert, die mit Deregulierung, Neoliberalismus und der der EU vorausseilenden NATO-„Osterweiterung“ zusammenhing.¹⁵

Mit einem so raschen und kompletten Zusammenbruch des realexistierenden Sozialismus war selbst 1989 noch nicht zu rechnen gewesen. Durch das Fehlen von Aufnahmekriterien nahmen die EG-Staaten zunächst auf die Prinzipien und Zielsetzungen der KSZE-Schlussakte von Helsinki Bezug.¹⁶ Dabei gab es Anknüpfungsmöglichkeiten an tiefer liegende Wurzeln.

Die Römischen Verträge hatten in der Präambel von der Beseitigung der „Europa trennenden Schranken“ und von dem „immer engeren Zusammenschluss der Völker Europas“ gesprochen sowie die

14 Ebd., S. 159.

15 Hannes Hofbauer, EU-Osterweiterung. Historische Basis – ökonomische Triebkräfte – soziale Folgen, Wien, 2007, S. 254-289.

16 Michael Gehler, Konferenzen über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), in: Michael Behnen (Hrsg.), Lexikon der Deutschen Geschichte 1945-1990. Ereignisse – Institutionen – Personen im geteilten Deutschland, Stuttgart, 2002, S. 365-366; ders., Helsinki-Mythos oder Helsinki-Effekt? Vor 40 Jahren wurde von 35 Staats- und Regierungschefs die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unterzeichnet. Diese hat in der Folge zur Erosion der Ost-West-Gegensätze beigetragen (Gastkommentar), in: *Die Presse*, 31.7.2015; Erklärung zu Mittel- und Osteuropa auf der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 8./9.12.1989 in Straßburg, in: *Europa-Archiv* 45 (1990), Heft 1, D 13; Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975-1990 (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte Sondernummer), München: Oldenbourg, 2012.

„Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen“, enthalten.¹⁷ An einen Beitritt der kommunistischen mittel- und osteuropäischen Staaten wurde zwar nicht gedacht, ein allgemeingültiger gesamteuropäischer Anspruch aber dennoch erhoben, um klar zu machen, dass die EWG weder ein ökonomisches Zweckbündnis noch eine politische Blockbildung war, sondern auf universellen, nicht raumgebundenen und ewigen Idealen fußte.¹⁸ Selbst Robert Schuman, einer der Gründerväter der westeuropäischen Integration, äußerte sich später, wenngleich seine frühere Politik anders orientiert war, zum viel größeren und universell ausgerichteten Europa der Gemeinschaften visionär: „Wir müssen das geeinte Europa nicht nur im Interesse der freien Völker errichten, sondern auch, um die Völker Osteuropas in diese Gemeinschaft aufnehmen zu können, wenn sie, von den Zwängen, unter denen sie leiden, befreit, um ihren Beitritt und unsere moralische Unterstützung nachsuchen werden. Wir schulden ihnen das Vorbild des einigen, brüderlichen Europa. [...] Jeder Schritt, den wir auf diesem Wege zurücklegen, wird für sie eine neue Chance darstellen. Sie brauchen unsere Hilfe bei der Umstellung, die sie zu bewerkstelligen haben. [...] Unsere Pflicht ist es, bereit zu sein.“¹⁹

Die Römischen Verträge schwiegen über die Bedeutung der Grund- und der Menschenrechte, denn die europäische Integration wurde, wie Hartmut Kaelble zutreffend festgehalten hat, „nicht aus der Demokratie geboren“.²⁰ Erst 15 Jahre später stand in der „Erklärung zur Europäischen Identität“ des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 14. Dezember 1973, die im

17 Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 25. 3. 1957.

18 Timothy Garton Ash u. a., Europa nach dem Kosovo Krieg, online unter: <http://www.eurozine.com/articles/2000-07-11-manifest-de.html> (abgerufen 30.3.2016).

19 Es handelt sich um einen Text Schumans vom Beginn der 1950er Jahre, der nicht in seinem einzigen Buch, *Pour l'Europe* (1963), enthalten ist. Publiziert wurde er in: *France-Forum* (November 1963), Nr. 52, zit. n. Gérard-François Dumont, *Quelles frontières pour l'Union européenne?*, in: Pierre Verluise (Hrsg.), *Une nouvelle Europe: comprendre une révolution géopolitique*, Paris, 2006, S. 249–276, hier S. 252–253.

20 Hartmut Kaelble, *Wege zur Demokratie. Von der französischen Revolution zur Europäischen Union*, Stuttgart/München, 2001, S. 109.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Zusammenhang mit der Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zu sehen ist, ein explizites Bekenntnis zu den Prinzipien der repräsentativen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte als grundlegende Elemente der europäischen Einigung.²¹ In einer „Erklärung zur Demokratie“ vom 8. April 1978 wiederholte der Europäische Rat dieses Anliegen und erklärte ferner, „dass die Achtung und die Aufrechterhaltung der parlamentarischen Demokratie und der Menschenrechte in allen Mitgliedstaaten wesentliche Elemente ihrer Zugehörigkeit zu den Europäischen Gemeinschaften sind“.²² Im Primärrecht häuften sich die Betonungen der Relevanz von Demokratie und der Menschenrechte für die Gemeinschaften. Das begann mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) (1986, in Kraft 1987) und währte bis zum Vertrag von Lissabon (2007, in Kraft 2009). Der Vertrag von Amsterdam (1997, in Kraft 1999) etablierte sogar ein Sanktionsverfahren im Falle schwerwiegender und anhaltender Verletzungen.²³ Dieses wurde im Vertrag von Nizza (2001, in Kraft 2003) ausdifferenziert und verstärkt. Die Klauseln in diesen Verträgen wurden mit Blick auf die „Osterweiterung“ der EU fixiert – diese Frage wirkte also bereits auf das politische Selbstverständnis der Union ein.²⁴ Neben dem wachsenden Sensorium für die Außenbeziehungen der Gemeinschaften wuchs auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit der inneren Festigung, um die Gemeinschaft von einem wirtschaftlichen Zusammenschluss mehr zu einem politischen Gemeinwesen zu formen, welches zustimmungsfähig sein sollte und daher auf konsensualen Ideen basieren musste, zu dem sich nicht nur Institutionen und Mitgliedstaaten, sondern auch die Menschen

21 Erklärung des Europäischen Rates von Kopenhagen zur Europäischen Identität, 14.12.1973, in: Bulletin EG (1973) Nr. 12, Ziff. 2501, S. 131-134.

22 Erklärung des Europäischen Rates von Kopenhagen zur Demokratie, 8.4.1978, in: Bulletin EG (1978) Nr. 3, Einleitung, S. 5–6.

23 Neufassung des alten Art F als Art. 6 EUV.

24 Ulrich Sedelmeier, *The EU's Role in the International Promotion of Human Rights and Democracy: Enlargement Policy Practice, Identity Formation and European Foreign Policy*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Uppsala, April 13-18, 2004; Wiltrud Holik, *Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union – doppelte Bewährungsprobe für Europa*, in: Heribert Franz Köck/Margit Hintersteiner (Hrsg.), *Europa als Sicherheits- und Wertegemeinschaft* (Juristische Schriftenreihe 171), Wien, 2000, S. 463-475.

gleichermaßen bekennen konnten. Daher setzten verstärkt Bemühungen ein, die EG durch Symbole wie Flagge, Hymne und Reisepässe zu repräsentieren.²⁵ Begeisterte und leidenschaftliche Äußerungen bestimmten die ersten Stellungnahmen nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“: „Demokratie“, „Freiheit“ und „Menschenrechte“ sollten mit einem Schlag für den gesamten Kontinent gelten. Ängste und Besorgnisse vor politischer Anarchie, einer „Balkanisierung Osteuropas“, politischer Destabilisierung und wirtschaftlichem Chaos wurden nur hinter vorgehaltener Hand geäußert.²⁶ Es blieb für Brüssel keine andere Wahl, als die Veränderungen mit einer nach außen zur Schau gestellten Befriedigung und Euphorie gutzuheißen, um mit glaubhafter Folgerichtigkeit aus dem in der Vergangenheit gelegentlich geäußerten Bedauern über die willkürliche Teilung Europas und die Existenz demokratiefeindlicher Terrorregime entsprechende Schlüsse zu ziehen und die integrationspolitischen Entscheidungen zu treffen. Ein entschiedenes Bekenntnis zu dieser geschichtlichen Verpflichtung war zwingend, um den Eindruck von Hilflosigkeit und Passivität zu zerstreuen. Die Betonung der Absicht, historische Verantwortung zu übernehmen, fand in einer Erklärung der EU-Staats- und Regierungschefs ihren Ausdruck: „Der Europäische Rat ist davon überzeugt, dass gerade in der jetzigen Situation jeder ein Höchstmaß an Verantwortungsbewusstsein an den Tag legen muss. [...] Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sind sich ihrer gemeinsamen Verantwortung in dieser entscheidenden Phase der europäischen Geschichte voll bewusst.“²⁷

25 Kiran Klaus Patel, Europas Symbole. Integrationsgeschichte und Identitätssuche seit 1945, in: *Internationale Politik* 59 (2004), Heft 4, S. 11-18; Roberta Guerrina, *Europe. History – Ideas – Ideologies*, London, 2002, S. 168-191.

26 Siehe Debatte in Frankreichs „classe politique“: Tilo Schabert, *Wie Weltgeschichte gemacht wird. Frankreich und die deutsche Einheit*, Stuttgart, 2002, S. 385-386.

27 Erklärung zu Mittel- und Osteuropa auf der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 8./9.12.1989 in Straßburg, in: *Europa-Archiv* 45 (1990), Heft 1, D 13; zum Stellenwert der Geschichte in Mitteleuropa auch als Grundlage kollektiver Identitäten: Anne Sophie Krossa, *Kollektive Identitäten in Ostmitteleuropa: Polen, Tschechien und Ungarn und die Integration der Europäischen Union*, Berlin, 2005, S. 63-117.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

2. *Hindernisse und Widerstände: Die Interessen der Akteure*

Die anfänglich gezeigte Haltung der EG sollte sich nach Rückkehr in den politischen Alltag rasch ändern, was anderen Erfordernissen geschuldet war: Die europäische Diplomatie war zunächst 1990 auf die Lösung der deutschen Frage konzentriert. Die Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) blieben zwar auf der Agenda des Europäischen Rates, rangierten aber nicht an erster Stelle. 1991 eskalierte die Jugoslawienkrise. In diesem Jahr nahmen sodann die Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht unter den zwölf westeuropäischen Staaten der EG viele Energien in Anspruch, galt es doch, das größer gewordene Deutschland in stärkere europäische Strukturen einzubinden. Gleichzeitig erfolgten erste Abstimmungen zur weiteren Politik gegenüber den MOE-Staaten. Der „Fall der Mauer“ erleichterte erst allmählich den neutralen Staaten wie Österreich, Schweden, Finnland und der Schweiz, sich der EG anzunähern. Die ersten drei genannten Staaten traten nach verzögerten Verhandlungen 1993/94 im Jahre 1995 der EU bei. In den ehemaligen sozialistischen und nunmehrigen Reformstaaten wurde das Abflauen des Interesses und der Rückgang des westlichen Engagements genau beobachtet, zumal diese von Beginn an einen Beitritt zu den Gemeinschaften anvisiert hatten. Vorschläge zu verschiedenartigen Einzelabkommen und ein Stabilitätspakt wurden mit Skepsis und Zweifel aufgenommen. Sie schienen auf eine Hinhaltenaktik und Verzögerungsstrategie hinauszulaufen beziehungsweise einen neuen Zustand der Separierung zu perpetuieren.

Die Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ schuf nicht nur völlig neue Möglichkeiten für die MOE-Staaten, sondern machte auch grundlegende Reformen in den EG-Institutionen und Strukturveränderungen in den Staaten auf dem gesamten Kontinent erforderlich. Klar war allen Beteiligten, dass eine Mitgliedschaft der neuen Kandidaten beträchtlichere und länger anhaltende Transferzahlungen notwendig machen und diese Herausforderung mit größeren Belastungen und Gefahren verknüpft sein würde als bei allen Erweiterungen zuvor.²⁸ Trotz Vorbehalten einigten sich

28 Mittag, Kleine Geschichte, S. 245; Barbara Lippert/Christian Weise/Martin Banse/Wolfgang Bode/Ferdinand Nölle/Stefan Tangemann, Die Finanzierung der Osterweiterung der EU, Baden-Baden, 2002.

die EU-Mitglieder allmählich auf eine Beitrittsperspektive. Die einmalige Chance für die gepriesene „Vereinigung des Kontinents“ war unbestritten. Konkrete ökonomische Vorteile, aber auch politische Stabilisierung wurden erwartet, zumal auch grenzüberschreitende Probleme wie Kriminalität, Migration und Umweltbelastung zu lösen waren. Mittelfristig sollte sich die Perspektive eröffnen, den geplanten Binnenmarkt zu vergrößern, weitere Absatzmöglichkeiten zu erhalten und die Wirtschaftskraft im weltweiten Rahmen zu stärken. Die gewachsene Bundesrepublik sollte infolge ihrer Mittellage in Europa von der „Osterweiterung“ am stärksten profitieren und zur neuen Zentralmacht Europa aufsteigen.²⁹

Das führt uns zu den konkreten Interessen der Akteure. Aus ökonomischer Perspektive erschien das Projekt der größten Erweiterung in der Geschichte der Gemeinschaften von zwiespältiger Natur: Deutschland, Österreich oder Finnland würden aufgrund ihrer bisherigen Randlage von zusätzlichen Absatz- und Investitionsmöglichkeiten begünstigt sein, wobei sich diese Staaten auch auf neue Herausforderungen einstellen mussten, vor allem auf die Arbeitsmigration.³⁰ Für die genannten Länder sollte sich die wirtschaftliche Bilanz der „Osterweiterung“ aber überwiegend vorteilhaft gestalten.

Anders stellte sich die Situation für die südlichen und westlichen EU-Mitglieder dar: Irland, Portugal und Spanien, aber auch Frankreich (trotz seiner Investitionen in Ungarn und Rumänien) hatten kaum mit beziehungsweise mit weniger wirtschaftlichen Vorteilen zu rechnen, denn sie führten nur wenige ihrer Produkte in die MOE-Staaten aus. Die ökonomische Stärke bis dato ärmerer EU-Regionen basierte mitunter auf den gleichen Branchen wie bei den Kandidaten, so auf Agrarprodukten, Textilien und Stahlerzeugnissen, was steigenden Wettbewerb zur Folge haben sollte.

29 Michael Gehler, Deutschland als neue Zentralmacht Europas und seine Außenpolitik 1989-2009, in: Ders./Paul Luif/Elisabeth Vyslonzil (Hrsg.), Die Dimension Mitteleuropa in der Europäischen Union (Historische Europa-Studien 20), Hildesheim/Zürich/New York, 2015, S. 25-78.

30 Heinz Fassmann, EU-Erweiterung und Ost-West-Wanderung, in: Dieter Stiefel (Hrsg.), Der „Ostfaktor“. Die österreichische Wirtschaft 1989-2009, Wien/Köln/Weimar, 2010, S. 225-245.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Am sensibelsten würde sich die neue Regelung der EU-Beihilfen und Förderungen für strukturschwache Gebiete erweisen. In Zukunft sollten die unterstützungsbedürftigsten Regionen der EU in den neuen Staaten sein und für die alten Mitglieder (Irland, Portugal, Spanien) nicht mehr so viel Mittel bereit stehen. Das Übergewicht der Agrarwirtschaft in den neuen Beitrittsländern sollte auf kurze oder lange Zeit auch eine Reform der vor allem für Frankreich so profitablen EU-Agrarpolitik erforderlich machen. Die Beurteilung der Folgen der „Osterweiterung“ fiel für diese Länder also nicht positiv aus.³¹ Die südeuropäischen Mittelmeerländer konnten ferner mit keinem Einflussgewinn und Machtzuwachs rechnen. Es war das neue und vergrößerte Deutschland, das von einer Randposition nun in das Zentrum der neuen EU rückte. Nach Erhöhung seines politischen Gewichts durch die Einigung mit Ostdeutschland sollte seine Stellung durch den sich abzeichnenden EU-Beitritt des gesellschaftlich, kulturell und ökonomisch eng verbundenen Österreichs eine weitere Stärkung erfahren.³² Mit Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn und den baltischen Staaten waren weitere Länder auf der Liste, in denen Kapital und Unternehmen aus Deutschland überproportional vertreten und eine entsprechende deutschfreundliche Politik zu erwarten sein würde. Tatsächlich spielte Deutschland während der gesamten 1990er Jahre die Rolle des entschiedensten Erweiterungsbefürworters und drängte immer wieder auf Grundsatzentscheidungen.³³ Bundeskanzler Helmut Kohl gab im Dezember 1997 öffentlich zu verstehen, dass ohne die deutsche Führung

31 Fritz Breuss, Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung, in: *Europäische Rundschau* 26 (1998), Heft 2, S. 27-38; Richard E. Baldwin, *Towards an Integrated Europe*, London, 1994.

32 Michael Gehler, „Zentralmacht Europas“? Die Berliner Republik außer- und innerhalb der Europäischen Union, in: Michael C. Bienert/Stefan Kreuzberger/Kristina Hübener/Matthias Oppermann (Hrsg.), *Die Berliner Republik. Beiträge zur deutschen Zeitgeschichte seit 1990 (Zeitgeschichte im Fokus Bd. 2)*, Berlin, 2013, S. 91-122.

33 Simon Gruber, „Vetokeule“ gegen das „Geschenk der Geschichte“? Deutschland und Österreich im Prozess der „EU-Osterweiterung“, in: Michael Gehler/Ingrid Böhler (Hrsg.), *Verschiedene europäische Wege im Vergleich. Österreich, die Bundesrepublik Deutschland 1945/49 bis zur Gegenwart. Festschrift für Rolf Steininger zum 65. Geburtstag*, Innsbruck, 2007, S. 548-568, hier S. 550.

der Beitrittsprozess noch immer nicht begonnen hätte.³⁴ In Frankreich konnte man der Aussicht, von einem gleichrangigen Partner der Bundesrepublik zu einem flankierenden Nebenakteur abzufallen, keine große Sympathie entgegenbringen.³⁵ Dass ein Beitritt der MOE-Staaten für die alten EU-Mitglieder einen sicherheitspolitischen Zugewinn bringen würde, erschien ebenfalls fragwürdig. Gewiss war Instabilität im Raum zwischen Deutschland und Russland nicht erwünscht – ganz im Gegenteil. Mit Finnland, Schweden und Österreich traten zunächst stabilste Länder bei, die auch mit Blick auf die MOE-Staaten als Vorbilder wirken sollten. Polen ist von Weißrussland und der Ukraine umgeben, beides unsichere Nachbarn, die mit internen und externen Krisen konfrontiert waren und sind. Russlands Antwort auf die EU-„Osterweiterung“ schien vorerst noch offen,³⁶ negative Reaktionen waren aber absehbar. Wenig überraschend war ferner der Umstand, dass Großbritannien zu den ersten Anhängern einer

34 Helmut Kohl im Interview mit der *Frankfurter Rundschau*, 12.12.1997; siehe auch Michael Stabenow, Eine Botschaft der Hoffnung und des Friedens. Die historische Entscheidung von Luxemburg Kohl: Visionäre sind die wahren Geschichtsschreiber / EU-Erweiterungsprozeß, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.12.1997.

35 Roland Freudenstein, Deutschland, Frankreich und die Osterweiterung der Europäischen Union, in: Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine (CIRAC) u. a. (Hrsg.), Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt, Opladen, 1995, S. 131-137; Stanislaw Parzymies, France and European Union Enlargement, in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 7 (Spring 1998), Heft 2, S. 9-22; Christian Deubner, Frankreich in der Osterweiterung der EU 1989-1997, in: *Politische Studien* 50 (1999), Heft 1, S. 89-121; Jean-Pierre Froehly, Deutsch-französische Divergenzen zur EU-Osterweiterung, in: Bernd Rill (Hrsg.), Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen (Texte und Materialien zum Zeitgeschehen 21), München, 2000, S. 37-44.

36 David P. Calleo, L'Union européenne et la fin de la guerre froide. Les Cahiers du CERI, Nr. 10, 1994, S. 20; Zu der in Aussicht genommenen „Osterweiterung“: Christopher Preston, Enlargement & Integration in the European Union, London – New York, 1997, S. 195-209; Graham Avery, The enlargement negotiations, in: Fraser Cameron (Ed.), The Future of Europe. Integration and Enlargement, London – New York, 2004, S. 35-62; Barbara Lippert (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden, 2004; Neill Nugent, European Union Enlargement (The European Union Studies), Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York, 2004; John O'Brennan, The Eastern Enlargement of the European Union, New York, 2006 und Ders., EU Enlargement. 1989-2009, in: Mueller/Gehler/Suppan (eds.), The Revolutions, S. 553-571.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

großen Erweiterung zählte. Es war wiederholtes Anliegen von London, die EU auf dem Weg zu einer politischen Union aufzuhalten, diese aber zu einem möglichst weiten Binnenmarkt auszubauen. Erweiterung hatte für das Vereinigte Königreich wiederholt Priorität vor Vertiefung.³⁷ Genau dies zu verhindern, war die Absicht der französischen Politik und zu Beginn auch von Kommissionspräsident Jacques Delors.³⁸ Die Positionen konnten kaum unterschiedlicher sein. Von Frankreich wurden von 1989 bis 1992 verschiedene Alternativprojekte anstelle einer künftigen Vollmitgliedschaft der Reformstaaten eingebracht oder unterstützt, so François Mitterrands Idee einer „europäischen Konföderation“³⁹; der „Andriessen-Plan“⁴⁰ und der „Balladur-Plan“,⁴¹ aus dem der spätere „Stabilitätspakt für Osteuropa“ werden sollte. Sie durften öffentlich nicht als Ersatzhandlungen aufgefasst und vorgestellt werden. Aufgrund dieses Dilemmas waren sie weder Fisch noch Fleisch. Sie gewannen daher kaum die Erweiterungsgegner, geschweige denn die Erweiterungsbefürworter. Frankreichs Begeisterung über den Zusammenbruch der real existierenden sozialistischen Staatenwelt hatte sich von Anfang an in Grenzen gehalten. Außenminister Roland Dumas antwortete auf die Frage, warum er die Umstürze in Osteuropa so kühl kommentiere, er versuche immer Herr

37 Fraser Cameron, Die Staaten Mittel- und Osteuropas: eine Herausforderung für die Europäische Union, in: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik* 11 (1994), S. 179-195, hier S. 192 f.

38 Alain Juppé, Schwerpunkte französischer Außenpolitik, in: *Europa-Archiv* 48 (1993), Heft 24, S. 693-700; Baudoin Bollaert, Les charmes et les risques de l'élargissement, in: *Le Figaro*, 13.6.1994.

39 Ernst Weisenfeld, Mitterrands Europäische Konföderation. Eine Idee im Spannungsfeld der Realitäten, in: *Europa-Archiv* 46 (1991), Heft 17, S. 513-518; Schabert, Wie Weltgeschichte gemacht wird, S. 447-450.

40 Zum Projekt von Frans Andriessen, 1989-1993 Kommissar für Außenbeziehungen: Elisabeth Philips-Slavkoff, Perspektiven für eine wirtschaftliche und politische Verankerung der zentral- und osteuropäischen Reformstaaten im Westen, in: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik* 10 (1993), S. 32-43, hier S. 38; Michael J. Baun, A wider Europe. The process and politics of European Union enlargement, Lanham 2000, S. 44-47, hier S. 39.

41 Der „Balladur-Plan“ findet sich im Aide-Mémoire der französischen Regierung vom 9. Juni 1993, in: Ingo Kolboom/Ernst Weisenfeld (Hrsg.), Frankreich in Europa. Ein deutsch-französischer Rundblick, Bonn, 1993, S. 180-181, 421-422.

seiner Sprache zu bleiben.⁴² Mitterrand aber konnte nicht umhin, in Reden den „Triumph der Werte“, „der Demokratie“ und der „Freiheit“ über Grenzen, Trennungen und Mauern zu feiern und die Ereignisse mit „cette communauté qui représente aujourd’hui le seul point d’attraction réelle pour un avenir structure du continent“ in Verbindung zu bringen.⁴³

Schon vor der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ hatten sich die sozialistischen Staaten – Ungarn ist hierfür das prominenteste Beispiel – ökonomisch am Westen orientiert, wenn sie nicht wie die DDR ohnedies finanziell von ihm abhängig waren, besonders von der Bundesrepublik. Nach dem „Fall der Mauer“ und dem einsetzenden Transformationsprozess suchten die MOE-Staaten eine engere Anlehnung an die EG. Ihre geostrategische Position in der Mitte Europas, die Sorge vor einem Wiedererstarken Russlands, insbesondere aber ihr ökonomischer Rückstand und Rekonstruktionsbedarf bewegten sie zu dieser Haltung. Der Schwächezustand der UdSSR beziehungsweise Russlands wurde von ihnen nicht für von Dauer gehalten. Durch die Selbstauflösung des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) war das Rubeltransfersystem entfallen. Mit der Selbstauflösung der Warschauer Vertragsorganisation entstand ein sicherheitspolitisches Vakuum, wodurch sich mittel- und langfristig die Aussicht auf eine Annäherung an die NATO eröffnete. Die USA und die übrigen NATO-Partner waren allerdings von einer solchen Perspektive in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre noch weit entfernt, ja ähnlich konzept- und strategielos wie die EU – also noch fixiert im Denken der Kategorien des Kalten Kriegs.

42 Roland Dumas im Interview für Grand Jury RTL, in: *Le Monde*, 8.10.1989.

43 François Mitterrand vor dem Europäischen Parlament, Straßburg, 22.11.1989, vgl. die unterschiedlichen Interpretationen von Schabert, *Wie Weltgeschichte gemacht wird*; Frédéric Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification. De Yalta à Maastricht*, Paris, 2005; Ulrich Lappenküper, *Mitterrand und Deutschland. Die enträtselte Sphinx (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 89)*, München, 2011; Maurice Vaïsse/Christian Wenkel (eds.), *La diplomatie française face à l'unification allemande. D'après des archives inédites*, Paris, 2011.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

3. *Aufgrund gegensätzlicher Positionen ein vorläufiger Kompromiss: „Europaabkommen“ als Zwischenlösung*

Die deutlichen Unterschiede der Interessen unter den EU-Mitgliedern zwangen zu einem vorläufigen Kompromiss. Politische Stabilität und wirtschaftliche Erholung in den MOE-Staaten waren Konsens, wobei sich vorerst die Auffassung behauptete, dass sich diese vorrangigen Anliegen durch andere Methoden als Beitrittsverhandlungen erzielen ließen.⁴⁴ An eine volle EG-Mitgliedschaft war in den ersten drei Jahren nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ nicht zu denken. Mit den MOE-Staaten wurden von 1991 bis 1993 „nur“ Assoziierungsabkommen geschlossen, die zur Liberalisierung des Handels, Regelung des Marktzugangs der EU nach Zentral- und Osteuropa und zum Schutz des EU-Markts in sensiblen Bereichen führen sollten. Die unvergleichbar stärkere Verhandlungsposition Brüssels gegenüber den MOE-Staaten, die viel mehr von einem positiven Ausgang abhängig waren, nutzte die EU weidlich. Hinzu kamen die einzelstaatlichen Interessen der EU-Mitglieder, die diese deutlich zur Geltung brachten: Frankreich beanspruchte beispielsweise Sondervereinbarungen für Fleisch, Spanien für Stahl und Portugal für Textilien. Der Handel mit Agrarprodukten wurde so gut wie nicht liberalisiert.⁴⁵ Die Assoziierungsabkommen, auch verhüllend „Europaabkommen“⁴⁶ genannt, bewegten sich auf der Ebene zwischenstaatlicher

44 Marinella Neri Gualdesi, *The EU between the United States and the Changing Eastern Situation*, in: Antonio Varsori (Hrsg.), *Europe 1945-1990s. The End of an Era?*, Basingstoke 1995, S. 326-346, hier S. 337-339.

45 Alan Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge 1998, S. 64-65, S. 104-105; András Inotai, *Die Beziehungen zwischen der EU und den assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas*, in: *Europäische Rundschau* 22 (1994), Heft 3, S. 19-36; zu den Wirtschaftsbeziehungen der frühen 1990er-Jahre: Jürgen Nötzold, *Wann werden die Staaten Osteuropas EU-Mitglieder?*, in: *Europäische Rundschau* 22 (1994), Heft 4, S. 53-66; Barbara Lippert, *Möglichkeiten und Grenzen der Europaabkommen in den mittel- und osteuropäischen Staaten*, in: Gabriele Clemens (Hrsg.), *Die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union (Osteuropa. Geschichte, Wirtschaft, Politik 1)*, Hamburg, 1999, S. 77-94.

46 Baun, *A wider Europe*, S. 35-36; Jackie Gower, *EU policy to central and eastern Europe*, in: Karen Henderson (Hrsg.), *Back to Europe. Central and Eastern Europe and the European Union*, London, 1999, S. 3-22, hier S. 5-6.

Diplomatie im klassischen Sinne der internationalen Beziehungen. Allgemeine Enttäuschung und zunehmende Ernüchterung in den Kandidatenländern über „die pragmatische beziehungsweise kleinkarierte Vorgehensweise der reichen westlichen Staaten“ waren „beträchtlich“ (Simon Gruber).⁴⁷

Parallel zu den Assoziierungsabkommen entwarfen die EU-Mitglieder einen „Stabilitätspakt für Osteuropa“, der vor allem ihr eigenes Sicherheitsbedürfnis befriedigen sollte. Er hatte seinen Ursprung in Paris. Der nach dem französischen Ministerpräsidenten ursprünglich so benannte „Balladur-Plan“ von 1993 war eine erste gemeinsame Aktion im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die im Zeichen des Vertrags von Maastricht rechtlich verankert worden war. Die daraus resultierende Notwendigkeit, eine Nachbarschaftspolitik zu konzipieren, war der zwingende Grund.⁴⁸ Sein Ziel bestand in der friedlichen Regelung von Grenzstreitigkeiten und Minderheitenproblemen unter Vermittlung von EU und OSZE,⁴⁹ die in Budapest aus der Taufe gehoben wurde.

Kaum 1995 begründet, trat die OSZE als Nachfolgerin der KSZE fortan in den Hintergrund und vermehrt in den Schatten von NATO und EU. Nicht durch militärische Muskelspiele und ökonomische Stärke konnte sie sich auszeichnen, sondern durch „stille Diplomatie“. Mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und Langzeitmissionen für Demokratieförderung, Schutz der Menschenrechte und Vermittlung zwischen verfeindeten Staaten und Bürgerkriegsparteien sollte es in ihrer Hand liegen, tatsächlich aber nur zum Teil möglich sein, die Eskalation von Konflikten (Estland, Kroatien, Mazedonien und Moldawien) zu verhindern, während Versuche misslangen, Gewaltexzesse und Kriege (Herzegowina-Bosnien, Tschetschenien, Kosovo, Georgien und Ukraine) zu vermeiden,

47 Simon Gruber, Wilder Osten oder Herz Europas? Die Slowakei als EU-Anwärterstaat in den 1990er-Jahren (Schriften zur politischen Kommunikation 7), Göttingen, 2010, S. 148-150.

48 Wolfgang Wagner, Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich, Frankfurt/Main, 2001, S. 71.

49 Pál Dunay, Whence the threat to peace in Europe?, in: Ian Gambles (Hrsg.), A lasting Peace in Central Europe?, Chaillot Paper 20, Oktober 1995, online unter: <http://www.iss-eu.org/Chaillot/chai20e.html> (abgerufen 1.3.2016).

EU- und NATO-„Osterweiterung“

was auch am Konstruktionsfehler des kollektiven Sicherheitssystems der UNO lag. In Afghanistan agierte ab 2002 die NATO und im Irak ab 2003 eine mehr oder weniger starke, tatsächlich wechselhafte „Allianz der Willigen“ unter George W. Bush und Tony Blair, ohne dass die OSZE eine reelle Chance gehabt hätte, wirksam mit ihren bescheidenen Mitteln konfliktmäßigend oder gar kriegsverhindernd einzuwirken.⁵⁰ Die Kandidatenländer sahen den Balladur-Plan mit Skepsis und Unwillen, weil er als eine Alternative zur Aufnahme in die EU beziehungsweise als Ersatz für ihre Mitgliedschaft erschien, was weitgehend der damaligen französischen Interessenlage entsprach.⁵¹ Die Assoziierungsabkommen und der Stabilitätspakt waren Kompromisse und verwiesen auf die inneren Differenzen in dieser für die Gemeinschaft so existentiellen Frage. Die Fürsprache Deutschlands und Großbritanniens für einen raschen Beitritt der MOE-Staaten⁵² reichte lange Jahre nicht aus, da die nach Ansicht Kohls in der Mehrheit befindlichen Bremser und Gegner⁵³ nicht zur Befürwortung bewegt werden konnten. Angesichts der divergierenden Interessenlage und der unverrückbaren Machtkonstellation schienen nur mehr moralische

50 Peter Schlotter, Die Mühen der stillen Diplomatie, Konfliktprävention und Krisenmanagement durch die OSZE, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 5/96 (26.1.1996), S. 27-31, hier S. 30-31.

51 Colette Mazzucelli, Franco-German Contributions to the Common Foreign and Security Policy. The Area of Conflict Prevention/Resolution with a Perspective an Enlargement, Paris 2002, online unter: <http://www.timsse.com/Mazzucelli/vienna.pdf> (abgerufen 30.3.2016), S. 9-10.

52 Deutschland versprach z. B. in den bilateralen Abkommen mit den ost-mitteleuropäischen Staaten zu Beginn der 1990er Jahre ausdrücklich, sich für den EG-Beitritt dieser Staaten einzusetzen und ihre Heranführung an die EG nach Käften zu fördern. Vgl. Artikel 8 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit, unterzeichnet in Bonn am 17.6.1991, in: *Europa Archiv* Dokumente 1991, D 315-325; Artikel 3 des Vertrags mit Ungarn, unterzeichnet am 6.2.1992 in Budapest, in: *Europa Archiv* Dokumente 1992, D 377-385; Artikel 10 des Vertrags mit der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, unterzeichnet in Prag am 27.2.1992, in: *Europa Archiv* Dokumente 1992, D 385-394. Der französische Freundschafts- und Solidaritätsvertrag mit Polen vom 9.4.1991 enthält allerdings in Artikel 2 eine beinahe wortgleiche Klausel. Vgl. *Traité d'amitié et de solidarité entre la République de Pologne et la République Française*, online unter: <http://www.zbiordokumentow.pl> (abgerufen 30.3.2016).

53 Helmut Kohl im Interview für die *Frankfurter Rundschau*, 12.12.1997.

Appelle und öffentliche Plädoyers zu einer erweiterungspolitischen Wende zu führen.⁵⁴

Die EU-Kommission nahm die historische Aufgabe ernst und ließ sich nicht auf eine simple Kosten-Nutzen-Rechnung ein. Sie bemühte die „Idee“ des vereinten Europa und fand diese in den geteilten Werten begründet. Dieser geistig-ideelle Ansatz sollte vor einer ökonomischen Zweckentscheidung rangieren und letztlich, bemerkenswert genug, auch die Oberhand behalten – ein Beleg für den für die Geschichte der europäischen Integration dreisprungartigen thesenhaften Erklärungsansatz: „Ideen – Institutionen – Vereinigung“ (Michael Gehler). Pragmatische Überlegungen standen wiederholt hinter der großen Vision vom geeinten Europa. Dem moralisch-historisch-ideellen Anliegen mussten sich letztlich Gegner und Skeptiker der Erweiterung beugen.

Die Vertreter der Kandidatenländer argumentierten in gleicher Weise. Der tschechoslowakische, nach der Trennung von der Slowakei ab 1993 tschechische Staatspräsident Václav Havel, der aufgrund seines Dissidenten- und Verfolgtendaseins in der Kommunisten-Ära hohes Ansehen im Westen besaß, hielt in Straßburg vor dem Europarat 1993 fest, dass „trotz der Einigkeit über die Werte, auf denen die europäische Integration beruhen sollte“, die Integration nun auf eine große Menge vornehmlich bürokratischer Hindernisse stoße. Teilweise wortgleich wie die Kommission erinnerte er an die Notwendigkeit, die Integration ganz Europas ernst zu nehmen: „Ich glaube, dass wir alle – ob aus dem Westen, Osten, Süden oder Norden Europas – uns darüber einig sind, dass die gemeinsame Basis aller europäischen Integrationsbemühungen der Reichtum unserer gemeinsam geteilten Werte und Ideale ist. Dazu gehören die Achtung des Individuums und seiner Freiheit, das Prinzip der Bürgergesellschaft und des Rechtsstaats, die Demokratie und ein plurales politisches System, die Marktwirtschaft, die Dezentralisation und der Wille

54 Barbara Lippert, Von Kopenhagen bis Kopenhagen. Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 1-2/2003, S. 7-15, hier S. 7-8; Frank Schimmelfennig, Die Osterweiterung der EU: Erklärung eines widersprüchlichen Prozesses, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, 2003, S. 541-568.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

zur Koexistenz, zu gegenseitiger Verständigung und zur Zusammenarbeit der verschiedenen Nationen, Ethnien und religiösen, kulturellen oder zivilisatorischen Kreise im Geiste der Universalität, der Einheit in der Vielfalt und der gemeinsamen Verantwortung für Frieden, Sicherheit und Freiheit aller.“⁵⁵ Auf ähnliche oder gleiche Weise drückten dieses Bedürfnis auch Spitzenrepräsentanten aus Polen und Ungarn aus.⁵⁶ Die Formel, wonach „Europa durch Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ verbunden sei, war in vielen Ansprachen mittel- und osteuropäischer, aber auch deutscher Politiker anzutreffen sowie in den zwischenstaatlichen Verträgen, die Deutschland am Anfang der 1990er Jahre mit MOE-Staaten abschloss.⁵⁷ Der moralische Druck, die ideelle Verpflichtung und die historische Verantwortung waren letzten Endes so stark, dass es kein einziger Mitgliedstaat wagte, sich zu irgendeinem Zeitpunkt öffentlich gegen die „Osterweiterung“ der EU auszusprechen. Frankreich und andere erweiterungsskeptische Staaten vereitelten zwar die Erwähnung einer erklärten Mitgliedschaftsperspektive im rechtlich verbindlichen Teil der „Europa-Abkommen“. Gegen die Aufnahme einer derartigen Formel in die Präambel der Abkommen, die von der Kommission ohne Ermächtigung eingefügt worden war,⁵⁸ konnten sie aber nichts unternehmen, weil ein Veto einem Verstoß gegen ein ideelles wie historisch-moralisches Gebot gleichgekommen wäre. Gleichwohl wurde

55 Václav Havel auf der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Europarat-Mitgliedsstaaten, Wien 8.10.1993, online unter: <http://old.hra.cz/president/Havel/speeches/> (abgerufen 1.6.2016) (Übersetzung Dr. Simon Gruber).

56 Rede des ungarischen Ministerpräsidenten Miklós Nemeth vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in Straßburg, 29.1.1990, in: *Europa-Archiv* Dokumente 45 (1990), Heft 7, D 180-183; Erklärung des Ministerpräsidenten der Republik Polen Jan Krzysztof Bielicki bei der Unterzeichnung des deutsch-polnischen Vertrags in Bonn, 17. 6. 1991, in: *Europa-Archiv* Dokumente 46 (1991), Heft 13, D 328-330.

57 Siehe den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit, unterzeichnet in Bonn am 17.6.1991, in: *Europa-Archiv*, Dokumente 46 (1991), Heft 13, D 315-325.

58 Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, S. 274. Genaugenommen wird der Vollbeitritt nur als Ziel der assoziierten Länder, nicht der Gemeinschaft genannt.

dieser Passus von den beitriffsorientierten Staaten sogleich als Erweiterungsversprechen interpretiert, was aus Sicht der Erweiterungsgegner gerade hätte unterbunden werden sollen.

4. *Wenn, dann bitte wie? Antwort: Die Kopenhagener Kriterien 1993*

Auf dem Gipfel von Kopenhagen am 23. Juni 1993 beherrschten Themen wie die Jugoslawienkrise und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU die Agenda. Streit über eine eventuelle Erweiterungsversprechen konnte damit verhindert werden, dass von möglichen Beitrittsterminen nicht gesprochen wurde. Das Erweiterungsversprechen des Europäischen Rates, zu dem sich die EU-Staaten dann schließlich durchdrangen,⁵⁹ war nicht nur den historisch-moralischen Argumenten Deutschlands, der Kommission und der Visegrád-Staaten zu verdanken, sondern auch auf externe Faktoren zurückzuführen, wie Simon Gruber argumentiert.⁶⁰ Der Jugoslawienkrieg, die Verschlechterung der politischen und wirtschaftlichen Lage in Ostmitteleuropa sowie Turbulenzen in Russland hatten zu einem Stimmungsumschwung beigetragen, der in der Mitgliedschaftsperspektive das wirksamste Stabilisierungsinstrument sah.⁶¹ Gruber weiter: „Warum aber wurde den beitriffswilligen Staaten Mittel- und Osteuropas auf dem Gipfel von Kopenhagen im Jahr 1993 die Zusage gegeben, unter Erfüllung bestimmter Bedingungen EU-Mitglieder werden zu können? Der Grund lag in der diskursiven Konstruktion der kollektiven EG/EU-Identität, die den Erweiterungsbefürwortern mächtige Argumente lieferte, denen die Erweiterungsgegner nichts entgegenzusetzen hatten, weshalb sie schweigen mussten. Die Proponenten der Erweiterung leiteten aus allgemeinen Bekenntnissen zur Einheit Europas die grundsätzliche Verpflichtung zur Erweiterung ab; indem dies gelang, wurde die Entscheidung über das ‚ob‘

59 Die Europäer in Kopenhagen erfolglos bei der Suche nach einer Balkan-Politik, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.6.1993 und Helmut Kohls Erklärung vor der Presse nach dem Europäischen Rat von Kopenhagen, in: *Europa-Archiv Dokumente* 48 (1993), Heft 13-14, D 276-279.

60 Gruber, *Wilder Osten oder Herz Europas?*, S. 148-175, hier S. 165-171.

61 Elisabeth Philips Slavkoff, *Perspektiven für eine wirtschaftliche und politische Verankerung der zentral- und osteuropäischen Reformstaaten im Westen*, in: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik* 10 (1993), S. 32-43, S. 39; Baun, *A wider Europe*, S. 44-47.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

in eine solche über das ‚wann‘ transformiert – die Erweiterung war danach nur mehr eine Frage des Termins und der Anzahl der aufzunehmenden Länder.“⁶²

Die vor den Beitrittsanträgen der MOE-Staaten mit ihnen geschlossenen „Europa-Abkommen“ boten, wie erwähnt, die Möglichkeit zur Assoziierung. Das war immerhin die stärkste Form der Bindung unterhalb der Ebene der Mitgliedschaft – allerdings ohne Mitentscheidung. Sie lösten bereits bestehende Handels- und Kooperationsabkommen ab und sollten aus der Sicht der Beitrittswerber zukünftige Mitgliedschaften ermöglichen. Auf dem vorerwähnten Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 fand dieser Kurs eine Bestätigung, indem die Aufnahme der MOE-Staaten in die Union grundsätzlich zugesagt wurde. In Anlehnung an einen Bericht der Kommission „Europe and the challenge of enlargement“ wurden erstmalig genauere Bedingungen für die Mitgliedschaft und zwar auf politischem, ökonomischem und juristischem Gebiet festgelegt, darunter die Stabilität der Institutionen als Basis für eine demokratische Grundordnung, die Garantie der Menschenrechte und die Gewährleistung von Minoritätenschutz, das Vorhandensein und Fortbestehen einer Marktwirtschaft, die sich der Konkurrenz der EU-Staaten zu stellen vermochte, die Übernahme des Gemeinschaftsrechts, das heißt die Implementierung der bestehenden Verträge (Primärrecht) sowie die daraus erwachsenden Rechtsakte (Sekundärrecht). Daraus wurde auch die Bereitwilligkeit und Fähigkeit abgeleitet, die Anliegen der EU zu teilen sowie das Ziel der „Wirtschafts- und Währungsunion“ in Angriff zu nehmen.⁶³ Die Formulierung der Kriterien ging vor allem auf Horst Krenzler, den Generaldirektor für Außenbeziehungen in der Europäischen Kommission, zurück.⁶⁴ Die Anwendung des „acquis communautaire“ im innerstaatlichen Rechtsbereich sollte für alle Beitrittskandidaten eine der größten

62 Simon Gruber, Europas Weg in die Slowakei 1989-2000. Europabegriff der slowakischen Politik, Einwirkung der EU, Ergebnis, phil. Diss., Innsbruck/Trento, 2009, S. 161–162.

63 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Kopenhagen, 21./22.6.1993, Punkt 7. A) – Beziehungen zu den assoziierten Ländern.

64 Geoffrey Pridham, Designing Democracy. EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe, Houndmills, 2005, Fußnote 41.

Herausforderungen darstellen, denn dieser Bestand des gültigen Gemeinschaftsrechts machte etwa 16.000 Verordnungen, Richtlinien und Empfehlungen aus.⁶⁵

5. *Die Beitrittsanträge und die „Luxemburg-Gruppe“*

Mit den „Europaabkommen“ gelang es vorerst der Kommission Delors, die EU vor einer Flut von Beitrittsgesuchen zu bewahren, zumal für den ehrgeizigen Kommissionspräsidenten die Vertiefung klar Priorität vor der Erweiterung besaß. Den EU-Beitrittswerbern sollte alsbald weitere Unterstützung zuteil werden. Der Europäische Rat hatte sich in Essen 1994 für eine Heranführungsstrategie entschieden, die neben finanzieller Hilfestellung auf eine Verstärkung des Austausches aller Institutionen hinauslaufen sollte. Zur Erreichung der Befähigung als Mitglied kamen zu den „Europaabkommen“ „Beitrittspartnerschaften“ und Hilfsprogramme. Die Kommission präsentierte im Mai 1995 ein Weißbuch, welches der Europäische Rat in Cannes im Juni 1995 billigte. Es führte zur Integration der Kandidatenländer in den EU-Binnenmarkt Maßnahmen an, die zu ergreifen waren, um zur Angleichung der Rechtsordnung und zur Hebung der Wirtschaftssysteme auf die Höhe des Binnenmarkts beizutragen. Die ersten Anträge sollten ab 1994/95 eingereicht werden: Ungarn tat dies am 1. April 1994, Polen am 8. April 1994, Rumänien am 22. Juni 1995 und die Slowakei am 27. Juni 1995. Kurz zuvor, am 12. Juni 1995, wurden weitere Assoziierungsabkommen mit Estland, Lettland und Litauen unterzeichnet. Einen Monat später schlossen die EU und Slowenien ein „Europaabkommen“. Am 27. Oktober 1995 stellte Lettland seinen Antrag auf EU-Beitritt, am 28. November 1995 folgte Estland, am 8. Dezember 1995 Litauen und am 14. Dezember 1995 Bulgarien. Am 17. Januar 1996 deponierte die Tschechische Republik den EU-Beitrittsantrag und Slowenien sofort nach Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens am

65 Neil Fligstein/James A. McNichol, The institutional terrain of the European Union, in: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (eds.), European Integration and Supranational Governance, Oxford, 1998, S. 59-92.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

10. Juni 1996.⁶⁶ Ein Jahr darauf setzte ein antizipierender und die EU-„Osterweiterung“ nicht unwesentlich flankierender Prozess ein, der in den folgenden Jahren relativ geräuschlos vonstattengehen sollte: Auf einem Gipfel der NATO-Staaten am 8./9. Juli 1997 in Madrid beschlossen ihre Staats- und Regierungschefs, Polen, die Tschechische Republik und Ungarn zu Beitrittsverhandlungen in das transatlantische Bündnis einzuladen. Sie gestalteten sich weit weniger zeitaufwendig und kostenintensiv als die mit der EU. Es war vor allem ein weit weniger teures Unternehmen. So wurden bereits am 12. März 1999 Polen, Tschechien und Ungarn NATO-Mitglieder.⁶⁷

EU-Erweiterungskommissar (1999-2004) Günter Verheugen hat in einem Zeitzeugengespräch zum Verhältnis EU-„Ostweiterung“ und NATO-„Osterweiterung“ festgehalten: „Es hat auf der Ebene der Kommission keine Abstimmung mit der NATO gegeben. Die Abstimmung fand ganz woanders statt. Es sind doch dieselben Menschen, die im NATO-Rat und die im Europäischen Rat sitzen, dieselben Außenminister, dieselben Verteidigungsminister. Sie haben ja nicht zwei verschiedene Schubladen im Kopf. In Brüssel jedoch sind diese beiden Welten vollkommen voneinander getrennt. Die Kommission möchte am liebsten mit der NATO nichts zu tun haben. Für die NATO ist die EU ja sowieso eher etwas, was man als Hindernis betrachtet und worüber man sich beklagen muss, dass sie nichts ‚gebacken‘ bekommt. Es ist ein Nicht-Verhältnis. Ich kann nur sagen: ich habe das, was die NATO gemacht hat, natürlich verfolgt und befürwortet, dass die Schlagzahl bei ihr deutlich höher war. In den Gesprächen, die ich mit den Regierungen der Kandidatenländer geführt habe, habe ich sie ermutigt, das zu machen. Aber dass es eine Abstimmung in irgendeiner

66 Zur EU-Erweiterungspolitik: Vasile Puscas, EU Accession Negotiations. A Handbook, Wien, 2013, S. 60-71; vgl. zudem die Chronologie in: Gehler, Europa, S. 663-665.

67 NATO. Die Organisation des Nordatlantikvertrags. Tatsachen und Dokumente, NATO Informationsabteilung Brüssel/NATO Information Service, Bruxelles 1976; Stanley Sloan, NATO, the European Union and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered, Lanham 2002; Günter Verheugen, Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler (ZEI Discussion Paper C 221), Bonn, 2014, siehe auch Kapitel III. 3 unten.

Form gegeben oder dass es einen Einfluss gehabt hätte, wie wir diesen Prozess gesteuert haben, kann ich nicht sagen.“⁶⁸

Die erst später ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre entwickelte NATO-„Osterweiterung“ ging der eigentlich bereits früher angedachten EU-„Osterweiterung“ tatsächlich zeitlich voraus, war aber nicht zwingende Voraussetzung für sie. Verheugen sagt, dass von Seiten der Kommission keine Verbindung zum Hauptquartier der NATO bestand, geschweige denn eine Abstimmung gegeben war. Die Behauptung Verheugens bedarf freilich noch einer historischen Prüfung durch die Integrationsforschung. Solange dazu die Archive verschlossen sind und schweigen, wird dies nicht exakt möglich sein.

Am 16. Juli 1997 unterbreitete die EU-Kommission unter Jacques Santer schließlich dem Europäischen Parlament Vorschläge zur Erfüllung zukünftiger Aufgaben der EU unter dem Motto „Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union“,⁶⁹ die sowohl die Rahmenbedingungen der Haushalts-, Agrar- und Strukturpolitik sowie der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum von 2000 bis 2006 absteckte, als auch Urteile zu den Beitrittsgesuchen abgab.⁷⁰ Im Unterschied zu den früheren Erweiterungen (Großbritannien, Dänemark, Irland 1972; Griechenland 1981, Spanien und Portugal 1986; Finnland, Schweden und Österreich 1995)⁷¹ war die Arbeit der Kommission bei der Bestimmung der Kandidaten mit Blick auf die vierte Erweiterungsrunde nicht frei von Einwänden und Vorbehalten, zumal sie anregte, nicht mit allen Beitrittsländern gleichzeitig Sondierungen zu unternehmen und Gespräche zu führen. Angesichts der Masse von Antragstellern, die an Komplexität, Unterschiedlichkeit und Zahl alle bisherigen Erweiterungsrunden weit übertraf, wollte die Kommission

68 Verheugen, Europäische Integration aus historischer Erfahrung, S. 41-42.

69 Michael Gehler, Jacques Santer (1995-1999): President of the Commission in times of transition, in: Jan van der Harst/Gerrit Voerman (eds.), *An Impossible Job? The presidents of the European Commission 1958-2014*, London, 2015, S. 197-222.

70 Mittag, *Kleine Geschichte*, S. 246-248.

71 Christopher Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, London/New York, 1997; Jürgen Elvert, *A fool's game or a comedy of errors?*, in: Wolfram Kaiser/Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*, London/New York, 2004, S. 189-208, hier S. 204-206.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Santer nur mit einem Teil der Beitrittswerber Verhandlungen aufnehmen.⁷² Sie verfolgte daher eine „Gruppenstrategie“, bei der zunächst die gesellschaftlich entwickeltsten, ökonomisch fortgeschrittensten und politisch stabilsten Staaten zum Zuge kommen sollten.

Als Alternative wurde dagegen die „Startlinienstrategie“ diskutiert, wonach mit allen Kandidaten gleichzeitig die Verhandlungen geführt werden sollten. Die Kommission empfahl jedoch die getrennte Vorgangsweise in ihrem Vorschlag der „Agenda 2000“ gemäß derer mit lediglich sechs Staaten (Slowenien, Polen, Ungarn, Tschechien, Estland und Zypern) zu verhandeln wäre. Am 12./13. Dezember 1997 beschloss der Europäische Rat in Luxemburg, genau mit diesen genannten Staaten die Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Die Slowakei, Lettland, Litauen, Malta sowie Bulgarien und Rumänien sollten daher „außen vor“ gelassen werden. In Folge dieses Gipfels wurden die Staaten, mit denen nun über ihren Beitritt verhandelt werden sollte, auch als „Luxemburg-Gruppe“ bezeichnet und am 30. März 1998 die Beitrittsverhandlungen offiziell für eröffnet erklärt.⁷³

Die eigentlichen Beitrittsverhandlungen auf Ministerebene begannen am 10. November 1998. Rat, Kommission und verschiedene Arbeits- und Verhandlungsgruppen nahmen wiederkehrende „Screenings“ vor, die die Anpassungsleistungen der Kandidaten ausgehend von den „Kopenhagener Kriterien“ überprüfen sollten. Geführt wurden die Verhandlungen von der jeweiligen Ratspräsidentschaft der EU-Mitgliedsländer. Der Kommission kam dabei eine wichtige Aufgabe zu, da sie die Fortschritte bei der Implementierung des in 31 Einzelkapitel aufgegliederten gemeinsamen Rechtsbestandes zu prüfen und auf der Arbeitsebene enge Fühlung mit den Verhandlungsdelegationen der Beitrittswerber zu halten hatte.

Dabei kam ein altbewährtes Muster zum Tragen: Die Beitrittskandidaten verhandelten mit der EU nicht auf Augenhöhe, sondern in anstrengenden und zeitaufwendigen Prozeduren, was besonders schwierig war, da diese Staaten gerade erst ihre Souveränität erlangt hatten. Mitunter empfanden

⁷² Gehler, Santer, S. 214-215.

⁷³ Mittag, Kleine Geschichte, S. 248.

dies die Anwärter als abwertend und geringschätzend. Wer Mitglied werden wollte, musste sich den Bedingungen und Regeln der Union unterordnen.⁷⁴

6. *Die Wende zur „Big bang“-Erweiterung zuzüglich der „Helsinki-Gruppe“*

Im Jahre 1999 sollte eine Wende zum „big bang“-Erweiterungskonzept einsetzen: Unter der deutschen Ratspräsidentschaft nahm der Europäische Rat von Köln am 3. und 4. Juni 1999 eine gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland und Erklärungen über das Kosovo sowie über die Sicherheit und Verteidigung an. Der vormalige NATO-Generalsekretär Javier Solana (1995-1999) wurde zum Hohen Vertreter der Europäischen Union für die GASP („Mister GASP“) und Generalsekretär des Rates (in beiden Funktionen 1999-2009) ernannt. Daneben wurde der „Europäische Beschäftigungspakt“ angenommen sowie beschlossen, eine EU-Grundrechtecharta aufzustellen.⁷⁵

Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte zunächst mit erheblichen Erschwernissen zu kämpfen. Die rot-grüne Regierung stand ohne größere außenpolitische Erfahrung unter innenpolitischem Druck aufgrund der Beteiligung Deutschlands am Krieg gegen Serbien wegen des Kosovo. Hinzu kam der Rücktritt der Santer-Kommission, der belastend auf die Gestaltung des EU-Ratsvorsitzes wirkte. Schröders Erfolg als Ratsvorsitzender bestand in der Hauptsache darin, überhaupt eine Einigung über die mittelfristige Finanzplanung der EU herbeigeführt zu haben, zumal seine skeptische Position im Vorfeld der Verhandlungen und seiner eigenen Kanzlerschaft für ihn selbst belastend gewirkt hatte. Seine unverhohlen zum Ausdruck gebrachten europakritischen Töne in Form von mitunter markigen Sprüchen, wie zum Beispiel seine Skepsis und Zweifel gegenüber dem Projekt des Euro, Andeutungen über einen „deutschen Sonderweg“ und die Drohung vom Ende der deutschen Zahlungsbereitschaft trugen zu Irritationen und Verstörungen bei den

74 Wilfried Loth, Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/Main/New York, 2014, S. 358-370; Mittag, Kleine Geschichte, S. 248-249.

75 Siehe die Chronologie in: Gehler, Europa, S. 666-667.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

übrigen EU-Partnern bei. Von Kohl war man ganz anderes gewohnt, nämlich dass die Schatulle geöffnet wurde, wenn es erforderlich war und die Deutschen etwas von den anderen EU-Mitgliedern wollten. Das unmittelbare Krisenmanagement im Kosovokonflikt und die Ernennung des intellektuell sehr aufgeschlossenen, integrationspolitisch aber wenig profilierten, um nicht zu sagen politisch unbedarften Romano Prodi als neuen Kommissionspräsidenten sowie der Beschluss zur Ausarbeitung einer Grundrechtscharta erfolgten unter deutschem Ratsvorsitz.⁷⁶

Am 10. und 11. Dezember 1999 tagte der Europäische Rat in Helsinki und beschloss, Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei im Frühjahr 2000 aufzunehmen. Die Türkei erhielt den Kandidatenstatus. Sie galt seither offiziell als beitrittswillig und verhandlungsbereit. Bis 2003 sollte die EU außerdem Krisenreaktionskräfte, eine sogenannte „European Rapid Reaction Force“ (ERRF) aufstellen, um selbständig militärische Operationen zu bewerkstelligen.⁷⁷ Auf diesem Gipfel in Helsinki hatte sich unter dem Eindruck des „Kosovo-Kriegs“ die Haltung der Union zur „Gruppenstrategie“ geändert. Um potentielle sicherheitspolitische Gefahren zu minimieren, einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf Vorschlag des neuen Kommissionspräsidenten Romano Prodi (1999-2004)⁷⁸ darauf, auch mit den verbliebenen fünf MOE-Staaten sowie mit der Mittelmeerinsel Malta Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, welches seinen Beitrittsantrag 1996 ausgesetzt, diesen aber nach einem Regierungswechsel 1998 erneuert hatte. Mit dieser richtungsweisenden Entscheidung des Helsinki-Gipfels waren zu den Staaten der „Luxemburg-Gruppe“ weitere sechs Länder

76 Matthias Belafi, Die deutschen EU-Ratspräsidentschaften 1999 und 2007 im Vergleich, in: Michael Gehler/Maddalena Guiotto (Hrsg.), Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa. Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart (Institut für Geschichte der Universität Hildesheim/Arbeitskreis Europäische Integration/Historische Forschungen/Veröffentlichungen 8), Wien/Köln/Weimar, 2012, S. 563-580.

77 Mittag, Kleine Geschichte, S. 248-249.

78 Laura Fasanaro/Leopoldo Nuti, Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time, in: van der Harst/Voerman (eds.), An Impossible Job?, S. 223-249.

hinzugekommen.⁷⁹ Die neue rot-grüne deutsche Regierung Schröder-Fischer (1998-2005) trug auch zu der erweiterten Erweiterung maßgeblich bei.

Am 15. Januar 2000 begannen in Brüssel nun die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei. Je länger sich die Verhandlungen hinzogen, desto klarer wurde, dass es mit der Slowakei, Malta, Litauen und Estland einigen Staaten der „Helsinki-Gruppe“ gelingen sollte, zu den ersten sechs Staaten aufzuschließen. Die definitive Entscheidung über die Frage, welche Länder „beitrittsreif“ seien, fiel dann auf dem Kopenhagener Gipfel vom 12. bis 13. Dezember 2002, der der EU-Erweiterung um zehn neue Mitglieder den Weg ebnete. Die Staats- und Regierungschefs entschieden, mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien alle Beitrittskandidaten, mit denen Verhandlungen geführt wurden, in die EU aufzunehmen. Nachdem das Europäische Parlament im April 2003 mit klarer Mehrheit für die Aufnahme dieser Staaten gestimmt hatte, mussten die Beitrittsverträge noch von allen Mitgliedstaaten und den Kandidatenstaaten ratifiziert werden. Ihr Beitritt sollte bis zum 1. Mai 2004 erfolgen.

Den ökonomischen Problemen und institutionellen Herausforderungen wurde in Kopenhagen allerdings nicht ausreichend Rechnung getragen, obwohl es an Kritik und Warnungen nicht gefehlt hatte. Zu sehr vernachlässigt wurde der gewichtige Umstand, dass Mitglieder und Beitrittskandidaten weder nach Struktur noch nach Zielsetzungen eine Einheit bildeten. Die Entscheidung der Erweiterung war aber, wie schon gesagt worden ist, eine ideell begründete, moralisch motivierte und damit auch eine höchst politische.⁸⁰

In der Kommission Prodi wurde unter dem überzeugten Europäer und Erweiterungskommissar Günter Verheugen (1999-2004) die größte Mitgliederaufnahme in der Geschichte der Gemeinschaften gegen alle Widerstände konsequent durchgezogen. Kein anderer Vertreter der EU war so führend aktiv und maßgeblich verantwortlich für diesen einmaligen

79 Mittag, Kleine Geschichte, S. 249.

80 Gehler, Europa, S. 397-410.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

integrationspolitischen Vorgang wie er. Ein Jahr nach der vollzogenen Erweiterung veröffentlichte er ein Buch, in dem er ein entschiedenes und klares Plädoyer für das zusammenwachsende Europa abgab.⁸¹

Mit Ausnahme Zyperns hielten alle Beitrittsländer Volksabstimmungen ab, die deutliche Mehrheiten für die EU-Mitgliedschaft brachten (allerdings bei teilweise relativ geringer Wahlbeteiligung). Am 8. März 2003 gab es ein positives Referendum in Malta (53,6%), am 23. März 2003 in Slowenien (89,2%) und am 12. April 2003 in Ungarn (83,8%). Am 16. April 2003 folgte die Unterzeichnung der Beitrittsverträge für die zehn neuen EU-Mitglieder in Athen. Am 10. und 11. Mai 2003 fand auch ein positives Referendum in Litauen (91,1%) statt, am 16./17. Mai 2003 in der Slowakei (92,5%), am 7. und 8. Juni 2003 in Polen (77,4%), am 15. und 16. Juni 2003 in Tschechien (77,3%), am 14. September 2003 in Estland (66,9%) und am 20. September 2003 in Lettland (67%).⁸²

Historisch wurde damit der 1. Mai 2004 mit dem formellen Beitritt zehn neuer Länder zur Europäischen Union nach den genannten positiven Abstimmungen. Estland, Litauen und Lettland sowie Rumänien, Bulgarien, Slowenien und die Slowakei wurden zudem noch Mitglieder der NATO. Aus dem ursprünglichen westeuropäisch geprägten Zusammenschluss war damit fast 15 Jahre nach dem „Mauerfall“ eine gesamteuropäische Union geworden. Konnte aber das alles in so kurzer Zeit Geschehene verkraftet und verarbeitet werden?

81 Verheugen, Europäische Integration aus historischer Erfahrung, S. 25-36; siehe auch ders., Europa in der Krise. Für eine Neubegründung der europäischen Idee, Köln, 2005.

82 Siehe die Aufstellung aller Volksabstimmungen in der EU: Ludger Kühnhardt, European Union – The Second Founding. The Changing Rationale of European Integration (Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung/Center for European Integration Studies, Band 67), Baden-Baden, 2008, S. 98-100.

7. *Expansion statt Kohäsion: Die EU in hausgemachter Krise*

Ausgehend von den Kopenhagener Kriterien, in denen die Aufnahmefähigkeit der EU und die Beitrittsfähigkeit der neuen Staaten genannt wurden, ergab sich ein wichtiges Erklärungs- und Legitimationsmuster: die Erweiterung durfte die Vertiefung nicht gefährden, faktisch war dies aber bereits der Fall. Frankreich, Deutschland und die Kommission zogen zwar hier an einem Strang, doch sollte sich in den Jahren der Vorbereitung und Durchführung der „Osterweiterung“ weniger Vertiefungspotential ergeben, als erhofft und erwartet worden war. Die Verträge von Amsterdam (1997, in Kraft 1999) und Nizza (2000, in Kraft 2003) ermöglichten keinen Durchbruch zu einer durchgreifenden Institutionenreform.

Neben der institutionellen Reformunfähigkeit der EU-Staats- und Regierungschefs stellte die ökonomische, politische und rechtliche Kapazität der MOE-Staaten den zweiten gewichtigen Bremsfaktor dar. Die wirtschaftlichen Kriterien waren zu Beginn der Verhandlungen noch nicht zu erfüllen, sondern erst beim Beitritt. Die lückenlose Übernahme des gemeinschaftlichen Rechtsbestands erforderte auch weit mehr Zeit, weshalb 300 Übergangsregelungen fixiert werden mussten.⁸³ Während die Bevölkerungen der EU mit den neuen Beitrittskandidaten um mehr als ein Viertel auf rund 500 Millionen angestiegen waren, nahm gleichzeitig das Bruttosozialprodukt, ausgehend von den Wirtschaftsdaten um die Jahrhundertwende, um nur knapp 6% zu, so dass die wirtschaftliche Disparität gewachsen war und das Wohlstandsniveau auseinanderklaffte.⁸⁴

Priorität genossen jedoch eindeutig die politischen Kriterien. Das Vereinigte Königreich, die Bundesrepublik, die nordischen Staaten sowie das Europäische Parlament und die Kommission, die maßgeblich den Erweiterungsprozess unterstützten, forderten auch am deutlichsten deren

83 Barbara Lippert, Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: dies. (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung (Europäische Schriften 79), Baden-Baden, 2004, S. 13-72, hier S. 32.

84 Mittag, Kleine Geschichte, S. 245.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Einhaltung.⁸⁵ Erweiterung versus Konsolidierung? So lautete wiederholt eine der entscheidenden Fragen, die sich nach den historischen Erweiterungen von den sechs EWG-Gründerstaaten (1957) bis zu den 27 EU-Mitgliedern stellte, nachdem Bulgarien und Rumänien noch am 1. Januar 2007 in die Union aufgenommen worden sind – was den Kopenhagener Kriterien zufolge ein demokratiepolitisch und ökonomisch fragwürdiges Unterfangen gewesen ist. Durch die vielen Neuaufnahmen war und ist die Funktions- und Entscheidungsfähigkeit der EU stärker denn je infrage gestellt. Mit der Aufnahme Kroatiens (2013) stellen die EU-28 ein sehr heterogenes Spektrum von Interessen und Zielen dar, weshalb die Konsensfindung immer mehr erschwert wurde. Die größte historische Erweiterung der EU (2004/07) bedeutete nicht nur eine nahezu quantitative Verdoppelung, sondern auch einen qualitativ tiefen Einschnitt. Österreichs ehemaliger ständiger Vertreter in Brüssel, Manfred Scheich, sprach von einem „sozio-politischen Graben“ zwischen Gründungsstaaten und Neulingen, der so breit sei, dass es einem „Quantensprung“ gleichkäme, wenn dieser überwunden werden könne. Die Probleme seien zum Teil hausgemacht, denn die EU sei institutionell auf diese ausgreifende Erweiterung nicht genügend vorbereitet gewesen, ein zutreffendes Urteil. Die Lösung sah Scheich vor allem in einem „supranationalen Verfahren der Entscheidungsfindung“, das heißt in der Ersetzung des Einstimmigkeits- durch das Mehrstimmigkeitsprinzip, wenngleich er sofort einschränkte: Dieses sei zwar in Zunahme begriffen, doch zentrale Bereiche seien immer noch nicht davon betroffen (Verteidigung, Wirtschaftsunion und der siebenjährige Budgetrahmen). In den Jahren 2008/09 war zudem zu beobachten, dass in den Mitgliedstaaten kaum mehr Bereitschaft bestand, weitere Kompetenzen abzugeben. Dies galt sowohl für die Politik als auch für die öffentliche Meinung. Viele Bürger fühlten sich durch die ausgedehnte Union in ihr „nicht mehr zu Hause“ (Manfred Scheich). Auch hatte sich das Verhältnis unter den Mitgliedern verschärft. Während die kleinen Staaten fürchteten, von der Entwicklung „allenfalls überfahren zu werden“, waren die großen angesichts des Schwindens ihres prozentualen Gewichts bestrebt, ihren Handlungsspielraum zu wahren. Die Neuen waren

85 Gruber, Wilder Osten, S. 172-173.

auch nicht „unbeschwert“ in die EU gelangt, vor allem Polen und die baltischen Länder. Durch die Zeit im „Ostblock“ geprägt, zeigten sie trotz allem Enthusiasmus auch nationale Reserviertheit und politische Vorurteile gegenüber der EU.⁸⁶ Günter Verheugen, Architekt der „Osterweiterung“ sah hingegen in der EU keinen lockeren regionalen Zusammenschluss mehr, sondern traute ihr „eine Weltmacht neuen Typs“ zu.⁸⁷ Dabei blieb unreflektiert, dass durch die höchst ambitionierte, ja übereifrige Erweiterungspolitik zur Krise Europa selbst mitbeigetragen wurde, zumal der Eindruck entstehen konnte, Bürgerinnen und Bürger fühlten sich durch diese Megaerweiterung zunehmend überfordert und bekamen dadurch vermehrt Identifikationsprobleme mit dieser neuen EU der 27/28, die sich merklich von der alten Union der 15 unterscheiden sollte. Die Vorstellungen kreisten jedoch um die zukünftige Rolle der EU als globalen Akteur.⁸⁸ Der Auffassung, wonach ihr weltpolitisches Gewicht durch weitere Beitritte verstärkt werden könne, worauf EU-Spitzenpolitiker wie Verheugen spekulierten, wurde von Manfred Scheich jedoch eine Absage erteilt: Solange in der EU kein gemeinsamer politischer Wille herrsche, könne dieser auch nicht allein erweiterungsbedingt realisiert werden, aus der Geschichte hingegen gelernt werden, dass größere staatliche Konstrukte zerfallen, wenn sie überdehnt würden, da die zentrifugalen Kräfte ab einem bestimmten Punkt überwiegen. Daher lautete sein Plädoyer, bei zukünftigen Erweiterungen „sehr sorgfältig und behutsam“ vorzugehen.

86 Bericht über den Vortrag von Botschafter Manfred Scheich „Die Zukunft der EU – Konsolidierung versus Erweiterung?“ im Rahmen der Europagespräche des Instituts für Geschichte der Universität Hildesheim, 2.11.2009, online unter: <http://www.uni-hildesheim.de/de/42585.htm> (abgerufen am 20. 11. 2015).

87 Verheugen, Europa in der Krise, S. 229.

88 Charolotte Bretherton/John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, New York (2nd edition), 2006; Sven Gareis/Gunther Hauser/Franz Kernic (eds.), *The European Union – A Global Actor?*, Opladen/Berlin/Toronto, 2013; Stefan Fröhlich, *Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung*, (2. aktualisierte und überarbeitete Auflage) Wiesbaden, 2014.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Dabei verwies er auf die „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP)⁸⁹ mit „Assoziierungen“, „privilegierten Partnerschaften“ und maßgeschneiderten „Arrangements“, was ein gangbarer Weg für die zukünftige Gestaltung der EU-Außenbeziehungen sei.⁹⁰

8. „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP) – Perspektive ohne große Erweiterung

Seit 2002/03 war das Konzept der „ENP“ im Entstehen begriffen. Im Zeichen der für 2004 in Aussicht genommenen EU-Erweiterung um zehn neue Mitglieder setzte die Kommission in ihrer Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ vom 11. März 2003 einen Anfang zur Ausbildung von Nachbarschaftspolitik.⁹¹ Diese neue Politik schien mit der eigentlichen Absicht verknüpft zu sein, keine Beitrittspolitik der EU mehr zu sein, wie Barbara Lippert betont.⁹² Die sehr diffizile Struktur der EU-Nachbarschaften war einer der Hauptgründe, die die Union zu einem „agnostischen Verhalten“ bezüglich weiterer ambitionierter Erweiterungen zwangen. Angesichts der demokratiepolitisch und ökonomisch sehr unterschiedlichen Nachbarn im Osten wie im Südosten wurden diese zwar als „wichtige Partner“, aber auch als „Quelle der Instabilität“ gesehen. Eine

89 Zur Europäischen Nachbarschaftspolitik siehe Janet Mather, *Legitimation the European Union. Aspirations, Inputs and Performance*, New York, 2006, S. 150-152; Barbara Lippert, *Europäische Nachbarschaftspolitik*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Baden-Baden, 2009, S. 163-168; zuletzt: Valentin Naumescu/Dan Dungaciu (eds.), *The European Union's Eastern Neighbourhood Today. Politics, Dynamics, Perspectives*, Newcastle, 2015.

90 Scheich, *Die Zukunft der EU*, online unter: <https://www.uni-hildesheim.de/fb1/institute/geschichte/oeffentliche-vortraege-int-konferenzen/europa-gespraech/wintersemester-200910/die-zukunft-der-eu-konsolidierung-versus-erweiterung/> (abgerufen 20.11.2015).

91 Waldemar Hummer, *Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag*, in: *integration* (2005), Nr. 3, S. 233 ff, 238 ff.; Barbara Lippert, *Europäische Nachbarschaftspolitik*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Baden-Baden, 11/2009, S. 163-168.

92 Das war aber laut Verheugen so nicht von vorneherein und zunächst so ausgemacht. Mündlicher Hinweis Günter Verheugen 26.4.2012 an den Verfasser.

„Heranführungspolitik“ verfolgte die EU hingegen mit den Ländern des westlichen Balkans, um weitgehende Konvergenz mit dem Bestand der EU zu erzielen. Davon unterschied sich jedoch die ENP, die im Laufe der weiteren Entwicklung nicht mehr als ausdrückliche Beitrittspolitik verstanden werden wollte. In der näheren Zukunft kamen so zu Beginn des Jahres 2010 nur noch Kroatien, Island und die Westbalkan-Länder als weitere EU-Mitglieder in Betracht. Sonst wurde „Erweiterungspolitik“ zunehmend als Auslaufmodell interpretiert,⁹³ was auch maßgeblich mit der Festlegung der innenpolitischen Positionen in Deutschland zu tun hatte. Sprach die Große Koalition CDU/CSU-SPD unter Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier noch von einer „umsichtigen Erweiterung“, so die ihr nachfolgende Koalition CDU/CSU-FDP bereits von einer „Erweiterung mit Augenmaß“. Das waren Sprachregelungen, die als Ausdruck der Drosselung des Tempos und der Skepsis zu deuten waren.⁹⁴ Für viele außenstehende Nachbarstaaten blieb die EU trotz aller Anpassungserfordernisse der Neuhinzugekommenen und damit verbundener Heterogenitätsprobleme ein attraktiver Modernisierungshebel und Reforminstrument zur Lösung ihrer drängendsten inneren und äußeren Probleme. Sie wünschten sich bei Assoziationen die Berücksichtigung der Beitrittsperspektive, worauf die EU zunehmend reservierter reagierte. Assoziierungen sollten im Unterschied zu den Römischen Verträgen später nicht mehr zu einer vollen Mitgliedschaft, sondern nur zur funktionalen Kooperation und partiellen Integration in ausgewählten Politikfeldern führen. Dazu zählten bloße Freihandelsabkommen, die sektorielle Teilnahme am Binnenmarkt oder die Schengen-Partizipation. So hatte die Schweiz im klassischen Wege eines Volksentscheids vom 5. Juni 2005 mit

93 Für das Folgende Barbara Lippert, Von der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur zukünftigen Erweiterung der EU, Vortrag bei der Expertentagung „Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU“ der Hanns Seidel Stiftung in Wildbad Kreuth, 23.2.2010 (Mitschrift im Besitz des Verfassers).

94 Barbara Lippert, Dynamics of eastward enlargement of the EU. Implications for transatlantic relations, Bonn 1999, Dies., Von der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur zukünftigen Erweiterung der EU, in: Bernd Rill (Hrsg.) Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU (Hanns Seidel-Stiftung/Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 69), München 2010, S. 125-134.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

54,6 % ihre Mitgliedschaft im Schengen-System beschlossen. Die Türkei mit einer Art „Beitrittsassoziiierung“ und einer vollzogenen Zollunion (1996) galt als außergewöhnliches Beispiel und dürfte wohl auch weiter als Ausnahme behandelt werden. Länder in umliegenden Regionen wurden von der EU in einen „Raum des Wohlstandes“ und „guter Nachbarschaft“ gesehen und darin zukünftig einzubeziehen versucht. Waldemar Hummer bezeichnete es weniger euphemistisch, wenn er von der ENP sagte, dass sie „werthaltungskonforme und sicherheitspolitisch relevante 'strategische Vormauern'“ aufbauen wolle – im Sinne eines „ring of friends“ von der Ostsee bis zum Mittelmeer.⁹⁵

Es waren dies 16 Nachbarländer, bei der die EU über keine Möglichkeit der Binnendifferenzierung mehr verfügte. Unterschiedliche Formen von Mitgliedschaften wie „Juniormitgliedschaften“ wurden als unrealistisch beurteilt. Die Tendenz lief auf viele Vorbehalte, einige Fortschritte, unsichere Perspektiven⁹⁶ und daher wohl auf eine Status-quo-Orientierung hinaus. Während die Ukraine eine Assoziation mit Beitrittsperspektive wünschte, sah die EU Handlungsmöglichkeiten zunächst lediglich im Bereich einer Freihandelszone, der Mobilität (Visafreiheit) und Kooperation auf dem Energiesektor. An diesem Beispiel wurde erkennbar, dass die ENP sich im Kern als bilaterale und nicht als multilaterale Politik darstellte. Die EU wollte auch weiterhin betonen, „alles zu tun“ – allerdings unter der Ebene der Mitgliedschaft. Ein wichtiger Grund lag auf der Hand: Es handelte sich bei den neuen Nachbarn um weit „schwierigere“ Staaten als bei jenen Beitrittsländern von 2004/07, wobei mit den noch rasch vollzogenen Mitgliedschaften von Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 eine Schwelle überschritten wurde. Diese Beitritte waren höchst politische und keine vertretbaren ökonomischen Entscheidungen mehr. Hinzu kam eine institutionelle Problematik: Die ENP war und ist auch mit dem Lissaboner Vertrag nicht Teil der GESVP,

95 Waldemar Hummer, Europas Grenzen – eine Betrachtung aus juristischer Sicht, in: *Politische Studien* (2009), Heft 1, S. 42-51, hier S. 47.

96 Barbara Lippert, Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, in: *Internationale Politikanalyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin/Bonn, 2008, online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf> (abgerufen 20. 3. 2012).

sodass weder eine Bündelung noch eine Rückkoppelung zwischen beiden Ressorts gegeben war. Benita Ferrero-Waldner war Kommissarin für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik (2004-2009). In ihrem Verhältnis zu Solana gab es Konkurrenz und Spannungen, auch wenn es von ausgesprochener Professionalität und guter Kommunikation nach außen gekennzeichnet war. Die Doppelgleisigkeit Außenkommissarin – Hoher Vertreter der GASP war allerdings keine besonders glückliche und hilfreiche Konstellation.

Es wird aller Voraussicht nach auch keinen EU-Beitritt vor einem NATO-Beitritt des betreffenden Landes geben, womit eine sicherheitspolitische Rückversicherung eingebaut sein dürfte. Für ein Land wie Georgien war die ENP daher nicht von Wert. Der frühere ukrainische Präsident Viktor Janukovyč hatte zeitweise eine Neutralitätslösung und ein Gewaltverzichtsabkommen für sein Land vorgeschlagen, zumal eine NATO-Option nicht auf der Agenda in Brüssel war. Denkbar waren partielle Kooperationen wie eine Energiegemeinschaft mit der Ukraine. Russland befindet sich außerhalb der ENP. Das Verhältnis wurde lange in Dimensionen der „strategischen Partnerschaft“ gesehen. Auch für Mittelmeerländer wie Marokko gab es keine Beitrittsperspektive. In diesem Raum befand sich die EU bereits auf dem Rückzug. Das Beispiel Türkei hatte die EU vorsichtiger gemacht, zumal es rückblickend als Fehler gesehen wird, nur einseitig auf die Option Beitritt gesetzt zu haben, eine Option die sich als Falle erwiesen hat. Es stellte sich die Frage, wie weit die ENP Vorstufe oder Alternative zur Erweiterungspolitik war.⁹⁷ Es schien alles weit mehr für die Alternative zu sprechen. Während die NATO-„Osterweiterung“ ein Schrittmacher für die EU-„Osterweiterung“ 2004/07 war,⁹⁸ konnte Gleiches für Georgien oder die Ukraine nicht gesagt werden.

97 Barbara Lippert, Nachbarschaftspolitik der EU: Vorstufe oder Alternative zur Erweiterungspolitik?, in: Martin Koopmann/Stephan Martens (Hrsg.), Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden, 2008, S. 107-129.

98 Stanley R. Sloan, NATO, the European Union, and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Challenged, Lanham/Boulder/New York/Toronto/Oxford, 2005.

III. Bilanz der EU-Geschichte mit Zukunftsperspektiven

Die Erfolge von den Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union⁹⁹ wurden mit der Schaffung der Zollunion (1968), dem weitgehend realisierten Binnenmarkt (1993), der Währungsunion (2002) und der auf Mitgliederebene geschaffenen Vereinigung des Kontinents im Wege der „Osterweiterung“ (2004/07) erzielt. Rückschläge erfolgten durch Krisen¹⁰⁰ wie das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (1954) und des EU-Verfassungsvertrags (2005) – beide Male durch Frankreich.

Die Banken-, Finanzmarkt- und Staatsverschuldungsproblematiken (2008-2012)¹⁰¹ waren für die EU bereits zu einer Existenzfrage geworden und dies gerade einmal sechzig Jahre nach ihrer Gründung durch die Montanunion. Es drohte der größte integrationspolitische Rückschlag durch die befürchtete Auflösung der Eurozone (2012), wenn es nicht gelingen sollte, aus der währungspolitischen Krisennot eine gemeinschaftspolitische Tugend zu machen. Die Krisen der europäischen Integration erwachsen aus verschiedenen Ursachen, die ihren Niederschlag in einem Kriterienkatalog für eine Krisen-Typologisierung finden:

- Ängste vor einem übermäßig starken Deutschland und seiner ursprünglichen Militär-, später vor allem auch aufgrund seiner Export- und Währungsmacht;

99 Michael Gehler, Das Europa der Gemeinschaften und der Union im Kontext der Globalisierung, in: Ingrid Böhler/Evi Pfanzelter/Rolf Steininger (Hrsg.), Stationen im 20. Jahrhundert (Innsbrucker Forschungen zur Zeitgeschichte 27), Innsbruck/Wien/Bozen, 2011, S. 56-80.

100 Ludger Kühnhardt (Ed.), Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945–2005 (New German Historical Perspectives Vol. 2), New York/Oxford, 2009; Michael Gehler, From Crisis to Crisis – from Success to Success? European Integration Challenges and Opportunities in Light of Europe's History (1918-2009), in: Michael Gehler/Xuewu Gu/Andres Schimmelpfennig (eds.), EU – China. Global Players in a Complex World (Historische Europa-Studien 6), Hildesheim/Zürich/New York, 2012, S. 45-74.

101 Michael Gehler/Marcus Gonschor/Hinnerk Meyer, Banken, Finanzen und Wirtschaft im Kontext europäischer und globaler Krisen, in: Dies. (Hrsg.), Banken, Finanzen und Wirtschaft im Kontext europäischer und globaler Krisen. Hildesheimer Europagespräche III (Historische Europa-Studien 11), Hildesheim/Zürich/New York, 2013, S. 9-20.

Michael Gehler

- Befürchtungen angesichts drohender oder eingetretener nationaler Souveränitätsverluste;
- Widerstände gegen weitere Kompetenzabtretungen zugunsten der supranationalen Ebene und ihrer Institutionen;
- Gefährdungen des integrationspolitischen Zusammenhalts;
- Existenzbedrohungen der Gemeinschaften;
- Sorge hinsichtlich des Verzichts auf einmal erworbene Integrationsprivilegien;
- Aufnahmekapazitätsprobleme wegen divergierender Rechts- und Politikauffassungen;
- Inkompatibilität von Integrationsphilosophien alter, neuer oder zukünftiger Mitglieder sowie
- Wachstumskrisen im Zuge der großflächigen Ausdehnung der EU- „Osterweiterung“ und im Lichte der Banken- und Finanzmarktkrise hinsichtlich zu wenig geprüfter und kontrollierter Ausweitungen der Eurozone beispielsweise um nicht leistungs- und wettbewerbsfähige Mitglieder wie Griechenland und andere.

Mit der Befriedung und Stabilisierung Südosteuropas ist die EU bereits an die Grenzen ihrer außen- und sicherheitspolitischen Möglichkeiten gestoßen – von Demokratie und Menschenrechten ganz zu schweigen.¹⁰² Die Limitierung ihrer Aufnahmefähigkeit ist schon klar zutage getreten. Die neu definierte „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP) sollte neuen Mitgliedschaftsaspiranten einen Riegel vorschieben. Es wird wohl – abgesehen von Island und den Ländern des „Westbalkans“ – auf absehbare Zeit nur mehr Assoziationsabkommen und Nachbarschaftsarrangements geben. Der Fall Türkei ist in diesem Zusammenhang bezeichnend: Die Verhandlungen stocken schon seit Jahren in den Kernbereichen. Ein Durchbruch ist nicht in Sicht. In der Türkei selbst ist der Beitritt kein Thema mehr. Das Land ist seit den Bereicherungs- und Korruptionsfällen der Regierung Erdoğan seit 2013/14 und im Zuge des autoritären Regierungskurses seit 2015 mehr auf sich selbst konzentriert und ferner

102 Marianne Kneuer, Das Antriebsmoment Erweiterung und seine Grenzen – Zur Genese und Entwicklungslogik der europäischen Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik, in: *integration* 34 (2011), Heft 3, 228-246.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

denn je von einem EU-Beitritt.¹⁰³ Auch die EU ist mehr mit sich selbst beschäftigt. Euroland Griechenland braucht weiter Rettungshilfen, die EU-assoziierte Ukraine ist im Kriegszustand mit Russland, für das Vereinigte Königreich steht der „Brexit“ an und Reformen des EU-Vertrags kamen nicht zustande. Die Bewältigung der Flüchtlingsfrage¹⁰⁴ brachte zuletzt einen eklatanten Mangel an Solidarität zum Vorschein.

Die institutionellen Reformen des Unionsvertrags von Lissabon können nicht als ausreichend und durchschlagend genug bezeichnet werden, um als politischer Akteur auf der Weltbühne mit einer Stimme sprechen und entsprechend geschlossen auftreten zu können. Die EU hat als neuartiges Herrschafts- und Ordnungsmodell im Unterschied zu historischen Hegemonial-Reichen weder gewaltsame Annexionen und militärische Basen auf fremden Territorien noch ein übermäßig starkes Machtzentrum notwendig. Das waren die Existenzbedingungen für alte, traditionelle und vormoderne sowie für klassisch-neue und moderne Imperien. Es fragt sich, ob die EU dagegen in vielfacher Hinsicht ein postmodernes Gebilde ist.¹⁰⁵ Wohin soll also die so charakterisierte und daher auch so ambivalent und beliebig erscheinende Europäische Union in ihrer heutigen Form als Binnenmarkt, Eurozone, Handels- und Währungsweltmacht sowie als Grundrechts- und Wertegemeinschaft steuern? Was ist ihr eigentliches Ziel? Die Beantwortung der Frage nach der politischen Finalität und damit auch nach ihrer ideologischen Mission ist noch offen.

103 Michael Gehler, Das Spiel des Sultans mit dem Krieg. Zur Schaukelpolitik der Türkei zwischen Europa und den USA, in: *Tiroler Tageszeitung (Blick von außen)*, 19.9.2015; Hüseyin I. Cicek, Erbakans Erben sind am Ziel. Gastkommentar, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 5.11.2015. Die Maßnahmen nach dem gescheiterten Putsch vom 15. Juli 2016 verstärkten autoritäre Tendenzen.

104 Zu den bereits längst im Gange befindlichen internationalen Menschenströmen: Jagdish Bhagwati, Verteidigung der Globalisierung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 744), Bonn, 2008, S. 331-346.

105 Michael Gehler, Die Europäische Union – ein postmodernes Imperium?, in: Ders./Robert Rollinger (Hrsg.), *Imperien und Reiche in der Weltgeschichte. Epochenübergreifende und globalhistorische Vergleiche*, 2 Bde., Teil 2: Neuzeitliche Imperien, zeitgeschichtliche Imperien, Imperien in Theorie, Geist, Wissenschaft, Recht und Architektur, Wahrnehmung und Vermittlung, Wiesbaden, 2014, S. 1255-1307.

Was der EU deshalb nach wie vor fehlt, ist ihre Endzweckbestimmung. Umso mehr stellt sich die selbstverschuldete Legitimationsfrage, die nicht nur eine Kommunikationskrise und ein Vermittlungsproblem ist. Der Ausgang der Entwicklung ist offen. Der Fortbestand der Europäischen Union ist, einmal abgesehen von den globalen Herausforderungen und den nationalstaatlichen Problemlagen, vor allem angesichts von partiellen institutionellen Strukturdefekten und fundamentalen Systemmängeln keineswegs gesichert. Wird ein im Wesentlichen nationalstaatlich dominiertes oder ein stärker vergemeinschaftetes Europa die Zukunft sein?

Die europäischen Nationalstaaten sind noch ein jüngeres historisches Phänomen. In ihrem Bestreben nach Machterweiterung sind sie dem Nationalitäten-Staat gegenüber mobiler und reaktionsfähiger. Wesentlich älter beziehungsweise mitunter auch von weit längerer Lebensdauer waren Großreiche in der Weltgeschichte.¹⁰⁶ Sie waren jedoch unter stärkerem Integrationsdruck und größerem Legitimationszwang als kleinräumigere und überschaubarere Herrschaftsgebilde wie Nationen und ihre Staaten. Ihr Erklärungsbedarf war größer und wuchs mit zunehmender Expansion – die Europäische Union mit ihren Integrations- und Legitimationsdefiziten nach der so genannten „Ost-Erweiterung“ 2004/07 ist ein gutes Beispiel dafür. Für dieses eigen- und neuartige, ja postdemokratische, postnationale und postmoderne Imperium¹⁰⁷ entfällt allerdings auch das nationalstaatliche Argument eines fest umrissenen Territoriums zur Integration und Legitimation. Die für eine geschlossen auftretende Nation elementaren Mittel der Beschwörung der ‚Heiligkeit der Grenzen‘ sowie der Hervorhebung der Unteilbarkeit des Staatsganzen fallen ebenso aus. Beim

106 Jane Burbank/Frederick Cooper, *Empires in World History. Power and the Politics of Difference*, Princeton/Oxford, 2010, S. 1-22, 443-459.

107 Gehler, *Die Europäische Union – ein postmodernes Imperium?*, S. 1255-1308; zur EU als weltpolitisches Regionalprojekt: Ludger Kühnhardt, *Region-Building*, Vol. 1: *The Global Proliferation of Regional Integration*, New York – Oxford 2010, S. 391-421; zur neuen Rolle der EU mit weltpolitischen Interventionsmöglichkeiten im Rahmen des EU-Krisenmanagement der battle groups: Gunther Hauser, *Europas Sicherheit und Verteidigung. Der zivil-militärische Ansatz*, Frankfurt/Main/Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien, 2010, S. 84-87, 92-101.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Imperium scheint aufgrund der zunächst nicht vorhandenen (Langzeit-) Strategie weder ein revolutionärer Gründungsakt (Geburtsurkunde), noch ein legendenumwobener Schöpfungsvorgang (Mythos) als Integrations- und Legitimationsstoff zwingend notwendig, so wie er sich allzu häufig bei Nationsbildungen und Staatsgründungen finden lässt. Es scheint daher gar nicht so abwegig, dass die noch relativ jungen, aber bereits schon in die Jahre gekommenen, durch die sich vor allem in Europa radikalierende Globalisierung und den weltweiten Systemwettbewerb sowie ihre verfehlte Haushaltspolitik geforderten und geschwächten europäischen Nationalstaaten sich weiterhin einer übergeordneten Einheit bedienen und sich im Zeichen der Banken-, Kapitalmarkt- und Wirtschaftskrise unter dem Dach der größeren Europäischen Union sicherer und wohler fühlen als im eigenen, kleiner gewordenen Haus. Das Bild vom Euro-Rettungsschirm sprach ja schon Bände.

Für Samuel Huntingtons These taugt die EU nicht als Musterbeispiel. Sie ist vielmehr ein absichtsvoll tätiger Mittler zur Verhinderung eines „clash of civilizations“, wenn denn dieser tatsächlich existieren sollte, und war bis zuletzt ein erfolgreicher Bändiger mit Blick auf einen möglichen „clash *within* civilizations“ in Europa durch ihre Ausdrucksform als rationales Säkularisierungsprojekt. Befriedungs-, Stabilitäts- und Zivilisationsfaktor inner- und außerhalb Europas zu bleiben, wird wohl eine ihrer wesentlichen Zukunftsaufgaben sein.

Die EU erwies sich bisher als ein geeignetes Mittel zum Abbau von Grenzkonflikten und zur Kriegsverhütung zwischen ihren eigenen Mitgliedern. Nach innen wirkte sie als Ausgleichsinstrument zur Kompromissuche und -findung. Die EU verkörpert damit auch den Abschied vom traditionellen Kolonialismus und vom klassischen Imperialismus Europas der Neuzeit und des 19. Jahrhunderts, ja mit Blick auf die Bändigung der ‚deutschen Gefahr‘ nach 1945 auch zur Einhegung und Kontrolle eines Hegemons. Sie diene sozusagen auch als (post-nationales) europäisches Imperium zur Verhinderung eines neuen nationalen deutschen Imperiums, das heißt als Imperiumverhinderungs-Imperium. Dies geschah unter partieller Wahrung von Bindungen bis hin zu neuen Abhängigkeiten.

Die EU verkörperte, so gesehen, auch den Ausstieg aus der Geschichte Europas, wie sie bis 1945 erfolgte. Die EU ist vor allem ein Produkt äußerer Krisen und gleichzeitig ein Resultat von Rationalität. Mit Herz, Geist und Seele hat es wenig zu tun. Mit Geschichte schon eher. Die EU ist Ergebnis eines Kosten-Nutzen-Kalküls. Solange die Vorteile die Nachteile der Mitgliedschaft überwogen, blieb der Staatenverbund auch zusammen. So ist auch zu bezweifeln, ob die EU jemals eine Weltmacht der Herzen werden kann.¹⁰⁸ Was die bisher erzielte Kombination von Demokratiepraxis, Modernisierungsfortschritt, Rechtsgemeinschaftlichkeit und Wohlfahrtsfähigkeit unter Garantie der Grund- und Menschenrechte angeht, scheint die EU im Vergleich zu anderen Großräumen und Weltregionen wie China, Indien, der Russischen Föderation oder sogar zu den USA das im Sinne von Legitimation, Loyalität und Zustimmungsfähigkeit seiner Bürgerinnen und Bürger zukunftssträchteste und verheißungsvollste Projekt für das 21. Jahrhundert zu sein.

Das wird auch durch die 2015 anhaltende Flüchtlingskrise in das EU-Kerngebiet (Deutschland und Österreich) deutlich vor Augen geführt. Die Attraktivität der Union und die Beitrittsbegehren seitens neuer Kandidaten werden aller Voraussicht nach weiter bestehen bleiben, ist doch die EU der einzige Integrationsraum auf der Welt, der Demokratie und Modernität bisher in erfolgreicher Weise miteinander zu verbinden verstanden hat. Das war Ausdruck ausgesprochen rationalen Denkens und vernunftgemäßen Handelns. Die Verbindung von Demokratisierung und Europäisierung war und ist *das* Erfolgsrezept der europäischen Integration mit Blick auf die durch sie auch mit provozierten Freiheitsrevolutionen 1989 in Mittel- und Osteuropa, den Zusammenbruch des Sowjetkommunismus und der notwendigen Befriedung des Balkans. EU-Europa wird aller Wahrscheinlichkeit nach das Erfolgsmodell des 21. Jahrhunderts bleiben – auch und gerade mit Blick auf das mit enormen inneren Problemen und gesellschaftlichen Verwerfungen kämpfende, politisch diktatorische und wirtschaftlich semi-kapitalistische China, die hochgerüsteten, sozial-

108 Romain Kirt, Europa – Die Weltmacht der Herzen. Zukunftsszenarien für das 21. Jahrhundert (Historische Europastudien 1), Hildesheim/Zürich/New York, 2009, S. 153-161.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

politisch nicht ausreichend ausgestatteten, bezüglich Demokratie ärmer gewordenen und in China hochverschuldeten USA sowie die demographisch angeschlagene, remilitarisierte und autoritär geführte Russländische Föderation. Nicht nur in Asien wird das Erfolgsmodell EU mit Interesse studiert, sondern auch anderswo auf der Welt als Vorbild begriffen und entsprechend – mit mehr oder weniger Erfolg – zu kopieren versucht.¹⁰⁹

IV. Die NATO-„Osterweiterung“

1. Das Ende der Konfrontationspolitik in Europa durch Einlenken der Sowjetunion und die Verhinderung einer eigenen gesamt-europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität

Seit Mitte der 1980er Jahre setzte auf Überlegungen und Initiativen von Michail S. Gorbatschow ein Strategiewandel beim Warschauer Pakt ein, demzufolge die NATO nicht mehr – wie bis dato üblich – als grundsätzlich aggressive Organisation mit expansiven Zielsetzungen gesehen, die so genannte Breshnew-Doktrin aufgegeben und eine neue Militärdoktrin formuliert wurde, die „ausschließlich Verteidigungscharakter“ haben sollte. Das Verhältnis der NATO zum Warschauer Pakt entspannte sich merklich, was im Abschluss der ersten Phase der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) 1986, der Einigung auf eine beiderseitige „doppelte Nulllösung“ mit Unterzeichnung des Intermediate Nuclear Forces (INF)-Vertrags am 10. Dezember 1987 durch die USA und die UdSSR sowie der Aufnahme der „Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa“ (VKSE) im März 1989 seinen Niederschlag fand. Mit dem INF-Vertrag wurden Mittelstreckenraketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5.500 Kilometern samt den dazugehörigen Startgeräten

109 Michael Gehler, Die Europäische Union als Erfolgsmodell für das 21. Jahrhundert?, in: Peter Nitschke (Hrsg.), Der Prozess der Zivilisationen: 20 Jahre nach Huntington. Analysen für das 21. Jahrhundert (Politikwissenschaft 7), Berlin, 2014, S. 219-239.

und der benötigten Infrastruktur eliminiert.¹¹⁰ Bedingt durch Gorbatschows Reformpolitik, politische Umwälzungen und Auflösung der post-stalinistischen Regime in den mittelost- (MOE-) und südosteuropäischen (SOE-)Staaten legte die NATO am 5./6. Juli 1990 auf der Gipfelkonferenz in London fest, die Warschauer Vertragsorganisation (WVO) nicht mehr als Gegner zu betrachten. Sie bekundete ihre Bereitschaft zur Kooperation mit den WVO-Staaten. Am 19. November 1990 erfolgte eine gemeinsame Erklärung über wechselseitigen Gewaltverzicht. Zwei Tage später wurde die „Charta von Paris für ein neues Europa“ unterschrieben, die den Kalten Krieg am Kontinent offiziell für beendet erklärte.¹¹¹

Der im Zuge der VKSE-Verhandlungen erarbeitete Conventional Forces in Europe Treaty (CFE), oder auch KSE-Vertrag genannt, vom 19. November 1990 legte Obergrenzen für die Anzahl schwerer Waffensysteme fest, die in Europa vom Atlantik bis zum Ural stationiert werden durften. Er führte nach seinem Abschluss zu Reduzierungen von Waffenbeständen, die für Offensivziele verwendbar waren. Für die Kontrolle wurde ein Verifikationssystem vereinbart, das Informationspflichten und Inspektionen inkludierte. Der Vertrag war als Grundlage für die europäische konventionelle militärische Sicherheit gedacht und zweifelsohne ein erheblicher stabilitätspolitischer Fortschritt. Er sollte Vertrauen, vor allem im militärischen Bereich schaffen.¹¹² Er wurde jedoch in einer Realität geschaffen, die in den folgenden Jahren nicht mehr existierte, nämlich in der Existenz zweier Militärblöcke.

Im Zuge des Zusammenbruchs der kommunistischen Einparteiensysteme in Mittel- und Osteuropa 1989/90 erodierte die WVO mit Rasananz. Es begann

110 Thomas Stamm-Kuhlmann/Reinhard Wolf (Hrsg.), *Raketenrüstung und internationale Sicherheit von 1942 bis heute*. Beiträge des Kolloquiums in Greifswald und Peenemünde am 2.-4. Oktober 2002 (Historische Mitteilungen, Beiheft, Bd. 56), Stuttgart, 2004.

111 Die Beendigung des Kalten Kriegs wird für den Zeitraum der Gorbatschow-Amtszeit (1985-1991) angesetzt von S. J. Ball, *The Cold War. An International History, 1947-1991*, London/New York/Sydney/Auckland, 1998, S. 221-239; siehe auch Mark Gilbert, *Cold War Europe. The Politics of a Contested Continent*, Lanham/Boulder/New York/London, 2015, S. 269-300.

112 Der KSE-Vertrag online unter: <http://www.osce.org/de/library/14089?download=true> (abgerufen 25.4.2016).

EU- und NATO-„Osterweiterung“

formell damit, als die ČSSR und Ungarn die Auflösung des Warschauer Paktes und den Abzug der Truppen der sowjetischen Armee aus ihren Gebieten forderten und Rumänien und Bulgarien sich diesem Verlangen anschlossen. Die DDR schied kurz vor der Vollziehung der deutschen Einheit am 24. September 1990 aus dem Pakt aus. Am 25. Februar 1991 beschlossen die WVO-Mitglieder offiziell, die Militärorganisation mit 31. März/1. April 1991 aufzulösen.¹¹³

Das Ende des „Politisch Beratenden Ausschusses“ (PBA) folgte mit dem abschließenden Protokoll über das Erlöschen der Gültigkeit der WVO, welches am 1. Juli 1991 in Prag unterzeichnet wurde. Die NATO hatte ihr Ziel der Eindämmung des Kommunismus und der Abwehr der sowjetischen Herrschaftsansprüche in Mittel- und Osteuropa und Südosteuropa erreicht. Der Zusammenbruch eines Stützpfilers des sowjetischen Machtsystems in diesen Regionen Europas war damit gegeben.¹¹⁴ Abgesehen davon, dass aber auch die NATO selbst in Ermangelung eines aktuellen Bedrohungsszenarios und Feindbildes in den 1990er Jahren Opfer ihres eigenen Erfolgs zu werden drohte, war die Bilanz ihrer Rolle im Kalten Krieg mit zahlreichen Hypotheken verbunden.¹¹⁵

Das Ende der militärischen Konfrontationspolitik wurde vor allem durch die Konzessionsbereitschaft von Gorbatschow und somit durch sowjetisches Einlenken möglich, weil der Rüstungswettlauf für das ökonomische System der Sowjetunion nicht mehr durchzuhalten war,

113 Document No. 155, Agreement on the Cessation of the Military Provisions of the Warsaw Pact, February 25, 1991, in: Vojtech Mastny/Malcolm Byrne (eds.), *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact 1955-1991* (A National Security Archive Cold War Reader), Budapest/New York, 2005, S. 682-683; Frank Umbach, *Das rote Bündnis. Entwicklung und Zerfall des Warschauer Paktes 1955 bis 1991*, Berlin, 2005.

114 Michael Gehler, *Von der Eindämmungsallianz in Europa zum globalen Interventionsbündnis: Zwölf Thesen zu den transatlantischen Beziehungen im Wandel von Krisenzeiten (1949-2009)*, in: Felix Schneider (Hrsg.), *175 Jahre diplomatische Beziehungen zwischen Österreich und den USA* (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 4), Wien, 2014, S. 73-100, hier S. 76 (These 3).

115 Michael Gehler, *Bündnispolitik und Kalter Krieg 1949/55-1991*, in: Franz Kernic/Gunther Hauser, *Handbuch zur europäischen Sicherheit*, Frankfurt/Main/Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien, 2005, S. 57-69, hier S. 66.

zumal sie in den 1970er Jahren stärker aufgerüstet hatte als die NATO. Das Einlenken der sowjetischen Führung ab Mitte der 1980er Jahre war indirekt auch ein Erfolg der NATO und der Strategie des „Totrüstens“, wobei die Kosten für die USA im Sinne der Höhe des Preises der Sozial- und Wohlfahrtsstaatlichkeitsverluste für die US-Gesellschaft alles andere als gering waren, bis heute nicht exakt beziffert werden können und daher auch noch nicht zu gewichten sind.¹¹⁶

Bestrebungen nach 1989/90, im Wege der seit 1955 bestehenden Westeuropäischen Union (WEU) eine unabhängige europäische Streitkraft im Sinne einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität neben der NATO aufzubauen, sind letztlich von den USA, unterstützt durch Großbritannien, verhindert worden. George H. W. Bush intervenierte massiv gegen die deutsch-französische Initiative, die WEU – wie auf der Konferenz in Maastricht (1991) vorgesehen – zum verteidigungspolitischen Pfeiler der EU und ein „Eurokorps“ zum Nukleus einer eigenständigen europäischen Sicherheitsstruktur auszugestalten.¹¹⁷

Noch vor dem Inkrafttreten des Unionsvertrags von Maastricht (1993) warnte Washington unmissverständlich: „In our view, efforts to construct a European pillar by redefining and limiting NATO’s role, by weakening its structure, or by creating a monolithic bloc of certain members would be misguided. We would hope such efforts would be resisted firmly.“ In einer Studie zur Verteidigung für die Finanzplanung betreffend die Jahre von 1994 bis 1999 hieß es: „While the United States support the goal of European integration, we must seek to prevent the emergence of European-only security arrangements which would undermine NATO, particularly the

116 Ernst-Otto Czempiel, Die Weltpolitik der Reagan-Administration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 44/88 (28.10.1988), S. 36-46, hier S. 45-46; Gehler, Von der Eindämmungsallianz in Europa zum globalen Interventionsbündnis, S. 81 (These 7).

117 Werner Link, Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 11/99 (12.3.1999), S. 9-18, hier S. 15-16; J. Howorth, Beyond NATO? The European Security and Defence Project, in: John Baylis/Jon Roper (eds.), *The United States and Europe. Beyond the Neo-Conservative divide?* London/New York, 2006, S. 107-121; zur WEU: Gunther Hauser, *Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure*, Wien, (7. Auflage) 2014, S. 36-37.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Alliance's integrated command structure“. Gleichwohl US-Präsident Bill Clinton diese Position wieder etwas abschwächen sollte,¹¹⁸ blieb es bei dieser Grundsatzentscheidung.¹¹⁹

2. Die NATO im 50. Gründungsjubiläum 1949-1999:

Von der Balkan-Stabilisierung zur „out-of-area“-Problematik

Es folgte der Beschluss des NATO-Rats vom 7./8. November 1991 in Rom mit einem neuen strategischen Konzept und veränderter Streitkräfte- und Kommandostruktur, wonach anstatt der konkreten Bedrohung aus dem Osten ein neues Risiko mit komplexen, vielgestaltigen und schwer einzuordnenden Konfliktpotentialen eingetreten und worauf mit präventiver Friedenssicherung zu reagieren sei, das heißt mit Dialog, Kooperation, Verteidigung, aber auch Krisenbewältigung und Konfliktverhütung.¹²⁰

Hier deutete sich bereits der Wandel der NATO vom reinen Verteidigungs- zum Interventionsbündnis („out of area“) an, der im „militärischen Einsatz“ (Krieg) gegen „Restjugoslawien“ im Kontext des Kosovo-Konflikts 1999 zum Ausdruck kommen sollte. Dadurch entstand ein

118 Zit. n. Werner Link, Historische Kontinuitäten und Diskontinuitäten im transatlantischen Verhältnis – Folgerungen für die Zukunft, in: Miles Kahler/Ders., Europa und Amerika nach der Zeitenwende – die Wiederkehr der Geschichte, Gütersloh, 1995, S. 49-169, hier S. 154.

119 Michael Gehler, From accidental disagreement to structural antagonism. The US and Europe: old and new conflicts of interest, identities, and values, 1945-2005, in: Barry Eichengreen/Michael Landesmann/Dieter Stiefel (eds.), The European Economy in an American Mirror, Routledge Abingdon GB, 2008, S. 458-499, hier S. 465-468; Ders., Common and different Interests since World War II and after the end of the Cold War. Europe's integrated member states and their relations to the United States 1945-2005 in: Jan De Maeyer/Vincent Viaene (eds.), World Views and Worldly Wisdom. Religion, ideology and politics, 1750-2000/Visions et expériences du monde. Religion, idéologie et politique, 1750-2000 (KADOC Studies on Religion, Culture and Society), Leuven, 2016, S. 311-335.

120 Gunther Hauser, Die NATO – Transformation, Aufgaben, Ziele, Frankfurt/Main u. a., 2008.

Spannungsfeld zwischen „humanitärer Intervention“ und Völkerrecht.¹²¹ Die französische Sorge bestand darin, dass die NATO zu einem Instrument einer US-amerikanischen Globalstrategie verändert werden könne. Außenminister Hubert Védrine äußerte Ende 1998, im Lichte der Warnungen des transatlantischen Bündnisses gegenüber dem jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milošević, „Luftschläge“ durchzuführen, sollten seine Exekutivbehörden und Streitkräfte weiterhin gegen die Kosovo-Albaner vorgehen, Zweifel auf diplomatisch verbrämte Weise, zumal die Angriffsdrohung ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrates zu erfolgen drohte, gleichwohl sie mit einer „humanitären Notwendigkeit“ gerechtfertigt wurde: „We generally take the view that NATO should not be too elastic in interpreting its global interests.“¹²²

Während der Jugoslawienkriege (1991, 1992-1995, 1999) war die militärische Inkompetenz und sicherheitspolitische Paralyse EG- und EU-Europas offenkundig geworden: Der Aufbau einer eigenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Identität war der EU zwar zuvor verwehrt worden. Weder waren aber ihre Staaten fähig, für eine längere Zeit eine gemeinsame Position einzunehmen, noch in der Lage, wirksam militärisch vorzugehen. Hinzu kam auch das Versagen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, zumal sich Russland und die Vereinigten Staaten oft nicht einig waren. In dieser Zeit forderte der Großteil der Bevölkerungen im Westen umso mehr ein amerikanisches Eingreifen. Auch vor diesem Hintergrund sahen sich die USA und die NATO veranlasst, zweimal zu intervenieren (mit UN-Mandat

121 August Pradetto, Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 11/99 (12.3.1999), S. 26-38; Johannes Varwick/Wichard Woyke (Hrsg.), *Die Zukunft der NATO. Transatlantische Sicherheit im Wandel*, 2. Auflage, Opladen, 2000; Norman Paech, *Die Neugeburt der NATO – Von der Verteidigung zur Weltordnung*, in: Thomas Roithner (Red.), *Österreichisches Studienzentrums für Frieden und Konfliktforschung* (Hrsg.), „Die Wiedergeburt Europas“. Von den Geburtswehen eines emanzipierten Europas und seinen Beziehungen zur „einsamen Supermacht“ (agenda Frieden: Dialog, Beiträge zur Friedensforschung 47), Münster, 2005, S. 210–223; Johannes Varwick, *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei*, München, 2008.

122 Zit. n. Karl-Heinz Kamp, Das neue strategische Konzept der NATO. Entwicklung und Perspektiven, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 11/99 (12. 3. 1999), S. 19-25, hier S. 23.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

in Bosnien-Herzegowina 1992-1995, ohne UN-Mandat im Kosovo 1999), um „Frieden zu erzwingen“ („peace enforcement“).

Die im Zeichen der Irakkrise (2002/03) einer Erpressung gleichkommende Position „either you're with us, or you're against us“ der Haltung von George W. Bush und die nach dem „Kosovo-Krieg“ abermals erfolgte Verletzung des Völkerrechts führten in Europa zunehmend zu Irritationen und ernsten Verstimmungen. Der 11. September und der Irakkrieg machten für die EU-Staaten einmal mehr deutlich, dass ihre Union trotz der schmerzlichen Erfahrung der Passivität und Unfähigkeit während der Balkankriege weder zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gefunden hatte, noch inzwischen ihre strategischen Interessen klar definieren konnte. Das lag nicht an den USA, doch mit dem Vorwurf des „Unilateralismus“ war eine Ablenkungsmöglichkeit von europäischem Unvermögen und Versäumnissen gegeben beziehungsweise ein Sündenbock gefunden. Militärisch blieben die USA eine Supermacht und dagegen schienen die EU-Staaten einmal mehr der Ohnmacht nahe. Es verwundert daher nicht, dass in diesem Zusammenhang etwas holzschnittartig vom Hobbesianischen Amerika und vom Kantianischen Europa die Rede war.¹²³

Während des Kalten Krieges in Europa trat nie der von Militärs theoretisch wie praktisch wiederholt bedachte Fall eines militärischen Überfalls durch die UdSSR und der Mitglieder des Warschauer Pakts auf NATO-Staaten ein, wie auch nie Artikel 5 des NATO-Vertrags, also der Beistandsfall, angerufen werden musste. Davon sollten erstmals die USA im Zuge des 11. September 2001 Gebrauch machen, was zum geschlossenen militärischen Vorgehen des Bündnisses („enduring freedom“) gegen das Taliban-Regime in Afghanistan, dieses Mal gedeckt durch die Vereinten Nationen, führte. Der von der anglo-amerikanischen Militärallianz mit einer „Koalition der Willigen“ begonnene Krieg gegen den Irak 2003¹²⁴ – ein Völkerrechts-

123 Robert Kagan, Macht und Ohnmacht. Amerika gegen Europa in der neuen Weltordnung, Berlin, 2003.

124 Stephan Bierling, Geschichte des Irakkriegs. Der Sturz Saddams und Amerikas Albtraum im Mittleren Osten, München, 2010, S. 86-112 mit teilweise widersprüchlichen Passagen, vgl. S. 24 und S. 86.

bruch, weil nicht durch den UN-Sicherheitsrat abgesichert und mandatiert – war nicht mehr als gemeinsame NATO-Operation zu begreifen, geschweige denn zu organisieren. Die von Deutschland und Frankreich im Zeichen des Irakkriegs der USA verfolgte Initiative der Entwicklung eigener militärischer Strukturen für die EU sorgte, wie schon in den 1990er Jahren, für Argwohn und Unmut bei der US-Führung. Der NATO-Botschafter der USA Nicolas Burns sah diese als „ernsteste Bedrohung für die Zukunft der NATO“. ¹²⁵ Während Washington unter George W. Bush einseitig auf die Steigerung seines Militärhaushalts und die Anhäufung von Massenvernichtungswaffen setzte, verließen sich EU-Staaten mehr auf *soft power*-Strategien (Diplomatie, Entwicklungshilfe, Handels- und Wirtschaftssanktionen, kultureller Dialog etc.). Frankreich als Atommacht mochte sich davon etwas zu unterscheiden, hatte aber schon aufgrund der weltweiten Proteste von NGOs und Umweltschutz-Organisationen seit 1996 keine Atomtests auf dem Mururoa-Atoll mehr durchgeführt. Nicht von ungefähr war die EU – was Entwicklungshilfe (nicht Militärhilfe) angeht – ein *global payer* – im Unterschied zum global player USA auf dem Gebiet der Atomraketen-, Hightech-Rüstung und Waffenlieferungen. Das „Verteidigungs“-Budget der Vereinigten Staaten war im Jahr des Irakkriegs größer als die gesamten kombinierten Verteidigungsausgaben der nächst folgenden 25 größten Industrie- und Militärstaaten der Welt. Amerikanischerseits wurden 2003 395 Milliarden Euro für das Militär ausgegeben, denen 160 Milliarden Euro der 15 EU-Staaten gegenüberstanden. ¹²⁶ Gemessen an der Kaufkraft in US-Dollar war der Abstand weniger groß: Die USA warteten hier bei Militärausgaben und Rüstungsaufwand mit 417,4 Milliarden \$ auf, während der Anteil der Volksrepublik China (mit Vorbehalt der vorliegenden Daten) mit 151 Mrd. \$, der Indiens mit 64 Mrd. \$, derjenige Russlands mit 63,2 Mrd. \$ und jener Frankreichs mit 38,4 Mrd. \$ sowie der des Vereinigten Königreichs mit 35 \$ Mrd. angegeben wird, das heißt doch letztlich von Einzelland zu Einzelland besehen immer noch deutlich geringer ausfiel. Die USA sind

125 Gehler, Von der Eindämmungsallianz in Europa zum globalen Interventionsbündnis, S. 84.

126 G. D. Camp, The End of the Cold War and US-EU-Relations (ZEI Discussion Paper C 122), Bonn, 2003.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

aber auch hier als Hochrüstungsland eindeutig Spitzenreiter und befanden sich mit noch relativ großem Abstand auf Platz eins. Rechnet man ausgehend von der vom Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) errechneten Rangliste die Plätze von zwei bis neun (China, Indien, Russland, Frankreich, United Kingdom, Japan, Deutschland und Italien) zusammen, kommt man immerhin schon auf einen höheren Gesamtbetrag im Vergleich zu jenem der USA, nämlich zu 439,4 Mrd. \$, wobei es sich in diesen Fällen zu einem guten Teil auch um Verbündete der USA (Frankreich, UK, Japan, Deutschland und Italien) handelt, was den Abstand zu Russland wiederum vergrößert.¹²⁷

Die NATO wandelte sich in ihrem 50. Gründungsjubiläum (1949-1999) durch den ersten „out-of-area“-Einsatz in ihrer Geschichte von einem reinen Verteidigungs- auch zu einem strukturell angriffsfähigen Militärbündnis. Das durch die Begriffsverwendung von der „humanitären Intervention“ bemäntelte Vorgehen sollte von bereits bestehenden internen Rissen im Bündnis ablenken. Der „Kosovo-Krieg“ oder die auch so benannte Militärintervention (besser korrekt: der Krieg) gegen Serbien führte erstmals zu einer deutschen Kriegsbeteiligung nach dem Zweiten Weltkrieg, was den Übergang zur Berliner Republik darstellt und den definitiven Bruch mit der Bonner Republik markiert.¹²⁸ Dieser aus der Sicht der Vereinten Nationen erfolgte Völkerrechtsbruch und ausgehend vom Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geschehene Tabubruch trug angesichts der ausgebliebenen Kosovo-Lösung, die sich durch „Luftschläge“ mit „Kollateralschäden“ gegen Belgrad nicht erzielen ließ, mittelfristig in Europa zu größerer Nachdenklichkeit bezüglich des kriegerischen Vorgehens der Administration von George W. Bush gegen den Irak 2003 bei, was zu einer Spaltung der NATO-Mitglieder und einer Teil-Verweigerung an Gefolgschaftsleistung der Bündnispartner führte.¹²⁹

127 Military Spending and Armaments, 2003, in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook, Stockholm, 2004, S. 312.

128 Gehler, Deutschland als neue Zentralmacht Europas, S. 77.

129 Gehler, Von der Eindämmungsallianz in Europa zum globalen Interventionsbündnis, S. 85-86 (These 9).

3. *Der NATO-Gipfel von Madrid 1997 – Wegweiser für die kleine mitteleuropäische und die „big-bang“-NATO-„Osterweiterung“*

Nach dem Zerfall des Warschauer Pakts und dem Zusammenbruch der Sowjetunion gab es eine Phase der Orientierungslosigkeit im atlantischen Bündnis.¹³⁰ Erste Initiativen gingen wie schon beim früheren NATO-Doppelbeschluss wieder von deutscher Seite aus. Die Debatte wurde Anfang 1993 vom deutschen Verteidigungsminister Volker Rühe (CDU) eröffnet, der ein Plädoyer für die NATO-Aufnahme Polens und anderer MOE-Staaten abgab, aber noch allein auf weiter Front seiner europäischen Amtskollegen stand, während auch Pentagon-Chef Leon Aspin nicht sonderlich an diesen Anliegen interessiert schien. Nachdem der bisherige US-Botschafter in Bonn, Richard Holbrooke, im Sommer 1994 zum Unterstaatssekretär für Europaangelegenheiten im State Department avancierte, zeichnete sich eine Haltungsänderung ab. Mitte der 1990er Jahre nahm allmählich eine neue Politik Konturen an.¹³¹ Nicht übersehen werden kann hierbei, dass Länder der Visegrád-Gruppe (Polen, Ungarn und Tschechien) auf einen NATO-Beitritt drängten, so dass die NATO-Führung zu einem Paradigmenwechsel gezwungen war. Die noch in den Jahren 1990-1992 vorherrschende Zurückhaltung aus Rücksicht auf die Sowjetunion und Russland, das allerdings in dieser Phase sich nicht offiziell gegen die NATO aussprach – es galt dem Geist des „Zwei-plus-Vier“-Abkommens bezüglich der zukünftigen Regelung der Deutschlandfrage durch eine NATO-„Osterweiterung“ nicht zu

130 David P. Calleo, *Die Zukunft der westlichen Allianz. Die NATO nach dem Zeitalter der amerikanischen Hegemonie*, Bonn/Stuttgart, 1989.

131 Siehe Berthold Meyer, *Die Ost-Erweiterung der NATO – Weg zur Einheit oder zu neuen Spaltung Europas?* HSFK-Report 5/1995; *Gestaltung euro-atlantischer Politik – eine „Grand Strategy“ für eine neue Zeit*. Rede des Bundesverteidigungsministers in London, in: *Bulletin* Nr. 27/1993, vom 1.4.1993 zit. n. Berthold Meyer, *Deutsche Außenpolitik und die NATO-Osterweiterung*, in: *Wissenschaft & Frieden* 1996, 2, online unter: <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1147> (abgerufen 23.4.2016); „Rühe: Amerika ist Teil der Sicherheitskultur in Europa“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.5.1996, S. 2.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

widersprechen oder diesen gar zu verletzen¹³² – wuch im Jahre 1993 einer offeneren Haltung. Die USA entwickelten das Konzept „Partnerschaft für den Frieden“ („Partnership for Peace“ = PfP), in dem man den Mitteleuropäern entgegenkommen wollte, ohne dabei zunächst Russland zu isolieren. Die PfP-Option wurde von den MOE-Staaten alsbald dazu genutzt, um eine Beitrittsperspektive zu erhalten. Weder Amerikaner noch das Bündnis wollten diese jedoch damit verknüpfen, sondern eine Alternative zum Beitritt offerieren, um damit die Erweiterungsfrage zu verschieben, wie James M. Goldgeier argumentiert.¹³³ Nachdem das Drängen der beitriftswilligen Länder nicht nachgelassen hatte, wurden innerhalb des Bündnisses immer mehr Stimmen für eine Erweiterung laut. Die NATO-Außenminister beschlossen bei ihrem Treffen in Brüssel im Dezember 1994, eine Erweiterungsstudie in Auftrag zu geben, um eventuelle Beitrittsmodalitäten zu klären, die eine wichtige Voraussetzung für den Madrider Gipfel im Juli 1997 bildete, bei dem die drei neuen Mitglieder zur NATO eingeladen wurden.¹³⁴ Der SPD-Sicherheitsexperte und Präsident der Nordatlantischen Versammlung, Karsten Voigt, formulierte Anfang 1996 zehn Argumente beziehungsweise Thesen als Empfehlungen für eine NATO-„Osterweiterung“, die nicht unbedenklich und widerspruchsfrei waren, zumal er diese „so rasch wie möglich und so sorgfältig wie nötig“ anzugehen nahelegte.

132 Tanja Sprungala, Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten seit 1990, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 11/99 (12.3.1999), S. 39-45, hier S. 44; siehe auch Rolf P. Zimmermann/Paul Klein (Hrsg.), Aspekte der Osterweiterung der NATO (Militär und Sozialwissenschaften 26), Baden-Baden, 1999.

133 James M. Goldgeier, NATO Expansion: The Anatomy of a Decision, in: *The Washington Quarterly* (1998), 1, S. 85-102; Ders., Not whether but when: The U.S. Decision to Enlarge NATO, Washington, 1999, S. 45-76; zu den Gründen der NATO-„expansion“: Peter Gowan, *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*, London/New York, 1999, S. 298-299, H. J. Harder, Von Truman bis Harmel. Die Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von NATO und europäischen Integration, München, 2000; Zum Ausgreifen der NATO und ihrer Ost-„Erweiterung“ ausgehend vom Erbe Pierre Harmels: Sloan, NATO, S. 145-175.

134 Sprungala, Die Zusammenarbeit, S. 42; zur stufenweise vorbereiteten NATO-„Osterweiterung“ (Dialog, Zusammenarbeit, Partnerschaft und Mitgliedschaft): Sloan, NATO, S. 148-170.

Erstens: Um die „Prinzipien des freien Europas“ (Demokratie, Gewaltfreiheit, Menschen- und Minderheitenrechte, Pluralismus sowie Rechtsstaatlichkeit) zu verfolgen, müssten über die Stärkung der OSZE hinaus, EU, WEU und NATO „gesamteuropäische Funktionen ausüben“.

Zweitens: Die „Osterweiterung“ der NATO wie der EU beruhe auf der Parallelität von Integration und Kooperation.

Drittens: Die NATO-„Osterweiterung“ sollte zur Stabilität durch Integration beitragen und sei durch „keine akute militärische Bedrohung veranlasst“, weshalb in den neuen Mitgliedstaaten in Friedenszeiten auch weder Nuklearwaffen noch ausländische Truppen stationiert zu werden bräuchten.

Viertens: Die „Osterweiterung“ von NATO und EU sollte „die im Westen bereits vollzogene multilaterale Integration Deutschlands vollenden“.

Fünftens sei die NATO an „guten und engen partnerschaftlichen Beziehungen“ zu Russland interessiert, weshalb es über Entscheidungen in der NATO „umfassend informiert“ und zu Fragen der kollektiven Sicherheit in Europa „konsultiert“ werden müsse.

Sechstens sei die NATO-„Osterweiterung“ „eine politische Entscheidung“, die für beide Seiten einen Sicherheitsgewinn bringen müsste, so dass Minderheiten- oder Territorialkonflikte nicht in die Allianz hineingetragen werden dürften.

Siebtens könnten nicht alle beitrittswilligen Länder „auf einmal Mitglied werden, weshalb die Befürchtung Russlands „unbegründet“ sei, die NATO würde die „Osterweiterung“ „übereilt betreiben“.

Achtens sei zu erwarten, dass einige der jungen Demokratien früher der NATO als der EU beitreten würden. Es gebe zwar einen „konzeptionellen Zusammenhang“ bei der NATO- und EU-Erweiterung, aber „keine notwendige zeitliche Parallelität“.

Neuntens solle die Erweiterungsdynamik „trotz der derzeitigen Einwände Russlands aufrechterhalten werden“.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Zehntens: Die Entscheidung werde nur von den 16 NATO-Mitgliedern und den Beitrittskandidaten getroffen, was ein Vetorecht von dritter Seite ausschlieÙe. Sie verhindere die „Renationalisierung der Sicherheitspolitik ostmittel- und südosteuropäischer Staaten“ und diene „damit Stabilität und Sicherheit in Europa“.¹³⁵

Offen, strikt und zielstrebig wurde das Ziel erklärt, die Ausdehnung der westlichen Institutionen vorzunehmen – auch gegen russische Bedenken und Einwände. Dafür sprach die Befürwortung der raschen Aufnahme aller mittel- und osteuropäischen Staaten möglichst bald in die NATO.¹³⁶ Am gleichen Ort und zur gleichen Zeit erkannte ein weitsichtiger Politikwissenschaftler wie Ludger Kühnhardt die Risikopotentiale der 1990er Jahre bei einer allzu bedenkenlosen NATO-„Osterweiterung“: die anhaltenden Unsicherheiten über den weiteren innenpolitischen Weg Russlands, die unbestimmten Entwicklungen in der Region zwischen Russland und der Ostgrenze der NATO sowie die spannungsvollen Entwicklungen in den südlich von Europa gelegenen Räumen mit Tendenzen eines fundamentalistischen Islam, verbunden mit der Sorge vor terroristischen Anschlägen. Nicht zuletzt war es, so Kühnhardt, Russlands ungelöster „zentraler Konflikt“, der ignoriert würde, nämlich ob es ein Imperium oder ein Nationalstaat sei.¹³⁷ Die NATO-„Osterweiterung“, verfochten durch die deutsche Außenpolitik noch unter Helmut Kohl und Klaus Kinkel bis 1998 mit dem Argument, es dürfe keine „sicherheitspolitische Grauzone“ in Osteuropa geben, wurde auch von Kühnhardts Kollegen Michael Kreile als Problem gesehen, weil Russland

135 Karsten D. Voigt, Die Osterweiterung der NATO, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 5/96 (26.1.1996), S. 21-26, hier S. 24-25; Zur NATO- und Osterweiterung siehe: Gowan, *The Global Gamble*, S. 292-320; Johannes Varwick (Hrsg.), *Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?*, Leverkusen, 2005.

136 Goldgeier, *Not whether but when*, S. 52-54, 57-58, 62-63, 73-76.

137 Ludger Kühnhardt, Die NATO im Prozess der inneren und äußeren Veränderung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 5/96 (26.1.1996), S. 12-20; zu Russlands neuem geopolitischem Rahmen nach Ende des Kalten Kriegs: Zbigniew Brzeziński, *Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft*. Aus dem Amerikanischen von Angelika Beck. Mit einem Vorwort von Hans-Dietrich Genscher, Rottenburg, 2015 [Originalausgabe: *The Grand Chessboard. American Primary and its Geostrategic Imperatives*, 1997], S. 113-123.

gute Gründe habe, sich „seiner Marginalisierung im Zuge einer Neo-Containment-Politik zu widersetzen“. Mit „Beschwichtigungsformeln“ werde es „herablassend über seine wahren Interessen belehrt“. Gefragt wurde, was das Angebot einer Partnerschaft wert sei, wenn die NATO darauf beharre, dass Streitkräfte und Nuklearwaffen auf dem Gebiet der neuen Mitglieder im Osten stationiert werden können müssen – wenn auch nicht a priori.¹³⁸ Ein durch den Kalten Krieg erfahrener Realist und langjähriger US-Sicherheitsberater wie Paul Nitze warnte gleichermaßen davor, die Einkreisungs- und Isolationsängste Russlands zu steigern. Die EU-„Osterweiterung“ mit der NATO-„Osterweiterung“ zu verknüpfen, ermögliche ein „längeres Schwarzer-Peter-Spiel“.¹³⁹ Die gewaltsam ausbrechenden Konflikte am Balkan der 1990er Jahre sollten jedoch von diesen Bedenken, Einwänden und Vorbehalten einer NATO-„Osterweiterung“ ablenken, ja diese aufgrund der damit verbundenen Destabilisierungsbefürchtungen und Unsicherheitspotentiale umso notwendiger erscheinen lassen.

Beim NATO-Gipfel in Madrid vom 8. bis 9. Juli 1997 erfolgte nach einem längeren Schwanken der USA schließlich die Neuausrichtung nach Osten.¹⁴⁰ Warschau, Prag und Budapest wurden Verhandlungen gemäß Artikel 10 des NATO-Vertrags offeriert. Es war vorgesehen, die drei Staaten bis zum 50. Jahrestag der Gründung der NATO im April 1999 aufzunehmen. Die von Frankreich empfohlenen Beitrittsangebote an Rumänien und Slowenien wurden durch Einwände der Clinton-Administration noch nicht beschlossen und auf eine spätere Behandlung

138 Michael Kreile, Verantwortung und Interesse in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 5/96 (26.1.1996), S. 3-11; Zur umstrittenen „Pufferzone“ zwischen dem Westen und Russland mit Blick auf die EU-Assoziierten Georgien, Moldawien und der Ukraine: Valentin Naumescu, *The New „Eastern Europe“ and Cold War II*, in: Ders./Dungaciu (eds.), *The European Union's Eastern Neighbourhood Today*, S. 1-23.

139 Kreile, Verantwortung, S. 11.

140 Zu dem „langen und gewundenen Prozess“ der Clinton-Administration zur inneramerikanisch umstrittenen NATO-„Osterweiterung“: Klaus Schwabe, *Weltmacht und Weltordnung. Amerikanische Außenpolitik von 1898 bis zur Gegenwart. Eine Jahrhundertgeschichte*, Paderborn/München/Wien/Zürich, 2006, S. 447-448.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

verwiesen. Es erfolgte zudem der Abschluss eines militärischen Partnerschaftsvertrages mit der Ukraine. Die NATO-Ukraine-Charta sah eine Beteiligung ukrainischer Streitkräfte im Rahmen einer NATO-geführten Combined Joint Task Force (CJTF) vor, wenn diese mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrates oder der OSZE ausgestattet ist. Ebenso erfolgte seitdem eine Beteiligung der Ukraine im Bereich der militärischen Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP), die von dem neuen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) als Nachfolger des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR) koordiniert werden sollte.¹⁴¹ Bereits vor dem Gipfel wurde eine Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation am 27. Mai 1997 in Paris von den Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten und der russischen Regierung unter Boris Jelzin unterzeichnet. Als Konsultationsforum wurde der NATO-Russland-Rat (NRR) geschaffen.¹⁴² Auf diese Weise sollten die sicherheitspolitischen Interessen Russlands berücksichtigt, das heißt keine Truppenstationierungen in den NATO-Kandidatenländern und zukünftigen Mitgliedstaaten vorgenommen werden.¹⁴³ Dennoch gab es differierende Auslegungen und kontroverse Diskussionen zu der geplanten NATO-„Osterweiterung“. Russland lehnte diese ab 1993/94 mehr oder weniger kategorisch ab und verstärkte als Reaktion darauf die militärische Zusammenarbeit mit Weißrussland und den anderen GUS-Staaten. Die Auflösung des Warschauer Paktes, das Ende der Sowjetunion und die NATO-„Osterweiterung“ zwangen schließlich auch den Westen zu Modifikationen des KSE-Abkommens von 1990, so dass am 19. November 1999 in Istanbul ein Übereinkommen über die Anpassung dieses Vertrags

141 Zur NATO und der Ukraine siehe Sloan, NATO, S. 173-174; Zum Drang nach Kiew: Gowan, *The Global Gamble*, S. 301-202; zur „Anbindung Osteuropas und der UdSSR/Rußlands an die westliche Sicherheitsordnung (1990-1999)“: Schwabe, *Weltmacht und Weltordnung*, S. 438-450; Hauser, *Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem*, S. 24-25.

142 Sloan, NATO, S. 283.

143 Hauser, *Die NATO*, S. 105; Varwick, *Die NATO*, S. 108-109; Hinweis Wolfgang Mueller.

von den Teilnehmerstaaten unterzeichnet wurde,¹⁴⁴ wobei die Vertragsparteien Russland entgegenkamen. Gleichwohl wurde dieser adaptierte Vertrag erst im Jahre 2004 und zwar nur von den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Russland, Weißrussland, Ukraine und Kasachstan) ratifiziert, nicht aber von den NATO-Staaten.¹⁴⁵

Am 12. März 1999 waren indessen die Beitritte von Polen, Ungarn und Tschechien zur NATO erfolgt. Nach einer Pause lud das transatlantische Bündnis bei seinem Gipfel in Prag im November 2002 Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien zu Verhandlungen über einen NATO-Beitritt ein. Wieder weniger als zwei Jahre später traten am 29. März 2004 diese sieben Länder der NATO offiziell bei.¹⁴⁶ Im Rahmen des NATO-Gipfels in Bukarest im April 2008 wurde die Aufnahme Albaniens und Kroatiens offiziell beschlossen und ihre Mitgliedschaft, am NATO-Gipfel im April 2009 in Kehl und Straßburg vorgesehen, von allen zukünftigen Partnern in Kraft gesetzt und am 1. April 2009 vollzogen. Mazedonien und Montenegro waren auch an einem Beitritt interessiert. Gegen eine Aufnahme Mazedoniens legte Griechenland

144 Das Übereinkommen über die Anpassung des KSE-Vertrages 1999, online unter: <http://www.auswaertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/349220/publicationFile/4112/KSE-UE-Anpassung.pdf> (abgerufen 25.4. 2016).

145 Die NATO-Mitglieder junktimierten das Inkrafttreten des KSE-Anpassungsabkommens mit der Einhaltung von Verpflichtungen, die Russland bei der Konferenz in Istanbul am 19.11.1999 eingegangen war, wobei es sich um politische und keine rechtlich bindenden Verpflichtungen handelte. Es ging um die Zusage Russlands, die militärischen Stützpunkte in Georgien aufzugeben. Offen blieb auch der Abzug russischer Truppen aus Moldau/Transnistrien, wobei sich die Frage der Verhältnismäßigkeit der Forderungen der NATO-Staaten im Vergleich zur Akzeptanz und Gültigkeit des KSE-Adaptionsvertrags stellte. Russland setzte im Dezember 2007 die Umsetzung des KSE-Vertrags und des Anpassungsabkommens zum größten Teil aus und erklärte im März 2015, an den Sitzungen der Beratungsgruppe nicht mehr teilzunehmen, was wenn nicht als Aufkündigung, so doch jedenfalls als Rückzug von den Vereinbarungen gewertet werden kann; vgl. Hannes Adomeit, Russische Militär- und Sicherheitspolitik in: Heiko Pleines/Hans-Henning Schröder (Hrsg.), Länderbericht Russland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2010, S. 269 ff.

146 Zu den neuen US-Verbündeten Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und Bulgarien: Janusz Bugajski/Ilona Teleki, *Atlantic Bridges. America's New European Allies*, Lanham/Boulder/New York/Toronto/Plymouth, 2007, S. 249-268.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

allerdings ein Veto ein. Beim NATO-Treffen in Brüssel am 3. Dezember 2009 erklärten die Außenminister der 28 NATO-Mitgliedstaaten Montenegro zum Beitrittskandidaten, welches im Mai 2016 aufgenommen werden sollte. Auf dem Gipfel in Bukarest vom 2. bis 4. April 2008 hatten die NATO-Mitgliedstaaten beschlossen, mit Bosnien und Herzegowina Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, jedoch erklärten die Außenminister bei ihrem Treffen am 3. Dezember 2009, dass Bosnien-Herzegowina noch nicht geeignet genug für den Status eines Beitrittskandidaten sei und weitere Reformen zur Demokratisierung benötige. Am 22. April 2010 entschieden die Außenminister, Bosnien und Herzegowina in den Aktionsplan für Beitrittskandidaten aufzunehmen und rieten zu weiteren Reformen. Die NATO kategorisierte auch Serbien als Beitrittskandidaten, aber dessen Parlament verabschiedete 2007 eine Resolution, die eine militärische Neutralität des Landes vorsah. Verteidigungsminister Dragan Šutanovac erklärte im Februar 2009, Serbien werde wahrscheinlich die Vollmitgliedschaft in der NATO nicht beantragen, intendiere aber eine Partnerschaft mit der Allianz durch eine intensivere Teilnahme an internationalen Operationen zu stärken.

Erhebliche Auffassungsunterschiede gab es beim NATO-Gipfel in Bukarest vom April 2008 in der Frage des Beitritts der Ukraine und Georgiens. Im Vorfeld hatte sich US-Präsident George W. Bush für eine Aufnahme beider Länder in ein Vorbereitungsprogramm deutlich ausgesprochen. Deutschland und Frankreich lehnten jedoch ab. Berlin und Paris befürchteten, dass sich durch einen Beitritt der ehemaligen Sowjetrepubliken die Beziehungen zu Russland verschlechtern könnten. Russlands Präsident Wladimir Putin hatte zuvor gewarnt, im Falle einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine müssten russische Raketen auf das Land gerichtet werden. Die westeuropäischen NATO-Staaten lehnten – im Unterschied zu den mittelosteuropäischen Mitgliedern – Verhandlungen mit Georgien und der Ukraine mit Rücksicht auf Russland und unter Verweis auf den Kaukasuskrieg ab. Deutschland und Frankreich argumentierten mit Georgiens abtrünnigen Provinzen Abchasien und Südossetien, die sich als unabhängig erklärt hatten. Sein Beitrittsantrag würde die NATO

destabilisieren.¹⁴⁷ Nach den Präsidentschaftswahlen in der Ukraine 2010 rückte der pro-russische Präsident Viktor Janukovyč von einem möglichen NATO-Beitritt der Ukraine ab und betonte den Status als „blockfreies Land“.¹⁴⁸ Doch konnte sich die revolutionäre Maidan-Bewegung in Kiew mit ihrer Tendenz in Richtung EU und NATO behaupten, was mit amerikanischer finanzieller Unterstützung zum verfassungsmäßig umstrittenen Sturz von Janukovyč, zu Verwerfungen mit Putins Russland führte und infolge der Aggression Moskaus in den russisch-ukrainischen Krieg 2014/15 mündete.¹⁴⁹ Die Strategische Partnerschaft und der NATO-Russland-Rat haben Eskalationsformen zunächst bis zur Ukraine-Krise

147 Hauser, Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem, S. 24-25; NATO-Gipfel in Bukarest, online unter: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69728/nato-gipfel-03-04-2008> (25.4.2016), siehe auch <https://de.wikipedia.org/wiki/NATO-Osterweiterung> (abgerufen 25.4.2016); im Mai 2016 wurde Montenegro 29. Mitglied des größten Militärbündnisses der Welt, siehe hierzu den Artikel: NATO breitet sich weiter nach Osten aus. Montenegro wird 29. Mitglied – Militärbündnis will weitere Provokationen Russlands vorerst vermeiden, in: *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, 20.5.2016.

148 Janukowitsch erteilte einer NATO-Mitgliedschaft seines Landes erneut eine Absage: Die Ukraine wolle blockfrei sein und „eine Brücke zwischen Russland und der EU“, siehe hierzu: Mathias Brüggmann, Janukowitsch kündigt West-Kurs an, in: *Handelsblatt*, 26.2.2010, online unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/ukraine-janukowitsch-kuendigt-west-kurs-an/3378564.html> (abgerufen 20.11.2015).

149 Vgl. das aufschlussreiche Kapitel „Kampf um die Ukraine“, welcher nicht nur als ein russisch-ukrainischer, sondern auch als ein US-amerikanisch-russischer Kampf zu interpretieren ist, bei Hannes Hofbauer, Feindbild Russland. Geschichte einer Dämonisierung, Wien, 2016, S. 164-229; Zum Aspekt des Freihandels mit der EU kann einerseits argumentiert werden, dass Russland in den 1990er Jahren Vorzugsregelungen genossen hat und mit der Anwendungsmöglichkeit der Meistbegünstigungsklausel in die WTO aufgenommen worden ist. Dagegen spricht: Diese Zugeständnisse konnten ein substantielles Freihandelsabkommen mit der EU nicht ersetzen. Ein solches parallel auszuhandeln, wie zum Beispiel das EU-Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, ist von Brüssel versäumt worden, was ein integrationspolitischer Fehler war, so argumentierte im Vortrag Prof. Dr. Horst Teltschik: Frieden und Sicherheit in ganz Europa – Chancen und Versäumnisse im Rahmen der Europagespräche des Instituts für Geschichte, Stiftung Universität Hildesheim, 25.6.2014, online unter: https://www.uni-hildesheim.de/media/fb1/geschichte/eg/ss2014/06_Teltschik/Protokoll_Teltschik.pdf (abgerufen 30.6.2016). Dagegen führte die Kommission zeitgleich Geheimverhandlungen über ein transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) und verstärkte damit den Eindruck einer einseitigen Westintegrationspolitik der EU.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

2013 und damit einen neuen Kalten Krieg im erweiterten Europa zu verhindern verstanden, was eine beachtliche diplomatisch-politische Leistung war, wofür hauptsächlich der NATO-Generalsekretär (1995-1999) und dann für die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) als Hoher Vertreter (1999-2009) zuständige Javier Solana verantwortlich zeichnete. Inzwischen wird aber bereits wieder von einem neuen Kalten Krieg gesprochen.¹⁵⁰

Im Wesentlichen basiert die NATO heute immer noch auf zwei Pfeilern, die für sich gesehen auch wiederum die Bedeutung der Kontinuität der Entwicklung des Bündnisses unterstreichen: Es geht nach wie vor primär um kollektive Verteidigung und transatlantische Bindung. Vor diesem Hintergrund blieben die EU-Staaten – sei es mit oder ohne NATO-Mitgliedschaft – gut beraten, weiterhin prioritär auf das Modell der Verteidigung zu setzen, sich gleichzeitig die Option auf Errichtung eines genuin europäischen Sicherheitsbündnisses offen zu halten und auch anzugehen. Die NATO blieb und bleibt in Europa das Sicherheitsbündnis Nummer 1, also die Militärorganisation und Verteidigungsform mit größter Bedeutung. Inwieweit ihr Transformationsprozess bereits ein ausreichendes Fundament sowie eine nachhaltige Garantie für ihren Fortbestand bieten wird, sollten die Reaktionen auf Krisenfälle und Kriegsszenarien vergleichsweise wie Afghanistan, der Kosovo oder der Irak zeigen. Es gab und gibt jedenfalls einen starken Konnex zwischen EU und NATO. Allein von den 28 EU-Mitgliedern sind mit Ausnahme Irlands, Finnlands, Österreichs, Schwedens, Maltas und Zyperns 22 NATO-Mitglieder, was

150 Zum möglichen Startpunkt für einen neuen (zweiten) Kalten Krieg siehe Valentin Naumescu, The New „Eastern Europe“ and Cold War II, in: Ders./Dungaciu (eds.), The European Union's Eastern Neighbourhood Today, S. 10-13; zur neueren Kalten Kriegsschreibung: John Lewis Gaddis, We now know. Rethinking Cold War History, Oxford University Press, 1997, S. 281-295; Ders., The Cold War, London, 2005; zur Entwicklung des internationalen Systems nach Ende des Kalten Kriegs: Melania-Gabriela Ciot, Negotiation and Foreign Policy Decision Making, New Castle upon Tyne, 2014, S. 14-55, zuletzt der Kommentar von Michael Gehler, Der alte und der neue Kalte Krieg in Europa. Vor 25 Jahren wurde in der französischen Hauptstadt feierlich die „Charta von Paris für ein neues Europa“ unterzeichnet. Von der damaligen Aufbruchsstimmung ist nichts geblieben. Dafür dominiert wieder das Gut-Böse-Denken, in: *Die Presse*, 20.11.2015.

ihre Präsenz auf dem Kontinent weiter festschreibt. Von insgesamt 29 NATO-Staaten (seit 1. April 2009 gehören Albanien als 27. und Kroatien als 28. sowie Montenegro ab 19. Mai 2016 als 29. Mitgliedsland der NATO an) zählen mehr als Dreiviertel (75%) zur EU. Kollektive Verteidigung und transatlantische Bindungen waren und sind Kontinuitätselemente in der Geschichte und Gegenwart des Bündnisses. So sehr die NATO-„Osterweiterung“ als eine Art Neuauflage oder gar Fortschreibung des Kalten Kriegs mit der Russländischen Föderation interpretierbar ist, so haben die Strategische Partnerschaft und der NATO-Russland-Rat die Empfindlichkeiten Moskaus zeitweise zu dämpfen verstanden. Das Problem war damit aber nicht gelöst, weil Russland unter Jelzin in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mit den Tschetschenien-Kriegen (1996, 1999) befasst war und sich in einer innen- und außenpolitischen Dauerkrise, um nicht zu sagen Agonie befand. Es gab nach Russlands außenpolitischem Erstarken unter Putin deutlich Grenzen des transatlantischen Bündnisses, wie der Georgienkonflikt 2008 und der russisch-ukrainische Krieg 2014/15 gezeigt haben. Neue NATO-Mitgliedschaften im Osten kommen bei einer derartigen Lage der Dinge nicht mehr in Frage. Die Allianz bleibt aber wohl noch auf lange Zeit für Europa relativ alternativlos, wenngleich ihr Wirkungsbereich am Kontinent nicht unbegrenzt ist.¹⁵¹

4. Von der Interkontinentalisierung zur Globalisierung als neues Legitimationsmittel

Die NATO erlebte nach 1999 zu Beginn des 21. Jahrhunderts einen weiteren deutlichen Profilwandel. Ursprünglich vor allem auf die Verteidigung Westeuropas gegenüber der UdSSR und den Warschauer Pakt fixiert, entwickelte sich die ehemalige Verteidigungsallianz nach der Militärintervention in Ex-Jugoslawien gegen Belgrad zu einem multifunktionellen Interventions-, Krisenbewältigungs- und

151 Gehler, Von der Eindämmungsallianz in Europa zum globalen Interventionsbündnis, S. 88 (These 11); Frank Umbach, Russland und NATO-Osterweiterung – Integration, Kooperation oder Isolation? Nationale/geopolitische Interessen versus mangelnde Ressourcen und fehlende Vergangenheitsbewältigung, in: *Osteuropa* (2001), Heft 4/5, S. 423-440.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Friedens erzwingungsbündnis nicht nur auf europäischer Ebene, sondern weltweit. Sie erlebte einen bemerkenswerten Prozess der Globalisierung durch gesteigerte Flexibilität, entwickelte Interoperabilität und umfassende Kooperation mit nahezu allen großen und maßgeblichen Staaten der Welt. Die NATO der Gegenwart ist weit mehr als nur eine Militärorganisation, sondern auch eine Wertegemeinschaft und ein polyvalentes Gebilde, das auch im humanitären und zivilen Bereich wertvolle Hilfsdienste leistet.¹⁵² Die NATO hat dabei nicht nur Pluspunkte aufzuweisen. Es wurde nach Rückkehr und Vormarsch der Taliban in Afghanistan sehr zweifelhaft, ob die International Security Assistance Force (ISAF)-Operation als Erfolg zu bewerten ist. Solange die Politik nur halbherzig hinter den dort stationierten Verbänden stand und keine abgestimmte und integrierte Gesamtkonzeption für die Region für die Zeit nach den Militäroperationen vorhanden und umzusetzen war, mussten die international organisierten Sicherheitsvorkehrungen dort nur Flickwerk bleiben.¹⁵³

Die NATO hat einen Wandel von einer interkontinentalen zu einer globalen Bündnis-, Verteidigungs- und Interventionsorganisation erfahren, die auch als Beitrag zur Gewinnung neuer Legitimation begriffen wurde und genutzt werden sollte. Während ihre Interventions-, Pazifizierungs- und Stabilisierungskapazitäten am Balkan erfolgreich waren, sind diese außerhalb des Kontinents nur limitiert. Dies hing nicht nur alleine, aber auch mit der halbherzigen Unterstützung der Staaten seitens der europäischen NATO-Partner zusammen.¹⁵⁴

152 Hauser, NATO, S. 255-260.

153 Varwick (Hrsg.), Die Beziehungen zwischen NATO und EU; Ders., Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei, München, 2008.

154 Gehler, Von der Eindämmungsallianz in Europa zum globalen Interventionsbündnis, S. 86-87 (These 10).

5. *Die Kontroverse um die Legende vom Wortbruch. Die NATO-„Osterweiterung“ – eine nicht eingehaltene Zusicherung des Westens an Russland?*

Am 31. Januar 1990 hatte Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher in der Evangelischen Akademie in Tutzing am Starnberger See in Bayern eine Rede zum Thema „Zur deutschen Einheit im europäischen Rahmen“ gehalten, in der er ausführte, dass die fortdauernde Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften ebenso wenig zur Disposition stehe wie „die Mitgliedschaft im westlichen Bündnis“. Klarstellend ließ er wissen: „Ein neutralistisches Gesamtdeutschland wollen wir nicht.“ Sodann gab er einen weiteren nicht unwesentlichen Hinweis: Was auch immer im Warschauer Pakt geschehe, „eine Ausdehnung des NATO-Territoriums nach Osten, das heißt näher an die Grenzen der Sowjetunion heran, wird es nicht geben. Die Sicherheitsgarantien sind für die Sowjetunion und ihr Verhalten bedeutsam.“¹⁵⁵

Im Gespräch mit dem britischen Außenminister Hurd hielt Genscher eine Woche später fest: „Wir selbst wollten das NATO-Territorium nicht ausdehnen, wir wollten aber auch nicht die NATO verlassen.“¹⁵⁶ Im Gedankenaustausch mit Italiens Premier Giulio Andreotti und Außenminister Gianni De Michelis zwei Wochen später bemerkte Genscher: „Von größter Bedeutung sei, unmissverständlich klar zu machen, dass die NATO keine Kräfteverschiebung, das heißt, sich nicht nach Osten ausdehnen wolle.“¹⁵⁷ Ein Aktenvermerk über eine etwas frühere Äußerung des deutschen Außenministers vom 10. Februar 1990 zum sowjetischen Amtskollegen Schewardnadse lautet: „BM (Bundesminister): Uns sei

155 Dok. 47 Vorlage des Referatsleiters 201, Dreher, für Bundesminister Genscher, 7.2.1990, Anm. 11, in: Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier-Prozess, hrsg. im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte München – Berlin, hrsg. von Horst Möller, Ilse Dorothee Pautsch, Gregor Schöllgen, Hermann Wentker und Andreas Wirsching, bearbeitet von Tim Geiger und Heike Amos, Göttingen, 2015, S. 242 f.

156 Dok. 45, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem britischen Außenminister Hurd in Bonn, 6. 2. 1990, in: ebd. S. 230-235, hier S. 231.

157 Dok. 56, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem italienischen Ministerpräsidenten Andreotti und Außenminister de Michelis in Rom, ebd., 21. 2. 1990, S. 286-296, hier S. 289.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

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.“¹⁵⁸ Genscher erinnerte sich, was 1956 beim Ungarn-Aufstand passiert war: Teile der Aufständischen hatten verkündet, sie wollten dem westlichen Bündnis beitreten, und hatten Moskau damit den Vorwand für ein militärisches Eingreifen geliefert. Da es um die DDR ging, fügte Genscher ausdrücklich hinzu: „Was im Übrigen die Nichtausdehnung der Nato anbetreffe, so gelte dieses ganz generell.“¹⁵⁹ Das Protokoll dieser Begegnung Schewardnadses mit Genscher und die zuvor zitierten Belegstellungen machen deutlich, dass der Bundesaußenminister eigentlich nicht nur von Ostdeutschland sprach, sondern ganz Osteuropa meinte.

Die NATO-„Osterweiterung“ wird, unter anderem auch ausgehend von solchen Dokumenten, bis heute auf russischer Seite in nahezu allen politischen Lagern als Vertragsbruch des Westens wahrgenommen. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass die NATO-Mitgliedschaften Estlands, Lettlands, Litauens, insbesondere aber vor allem seitens Polens, Tschechiens und Ungarns auf ausdrücklichem Wunsch und massives Drängen der ehemaligen Sowjetrepubliken beziehungsweise früheren Vertragsstaaten des Warschauer Paktes erfolgten. Die russische Darstellung von einem angeblichen westlichen Zwang, der atlantischen Allianz beizutreten, prägte sich jedoch spätestens Ende der 1990er Jahre mit dem NATO-Beitritt Polens, Tschechiens und Ungarns sowie mit dem militärischen Eingreifen gegen Belgrad besonders aus, wie ein Interview

158 Uwe Klußmann/Matthias Schepp/Klaus Wiegrefe, „Absurde Vorstellung“ Russlands Präsident Medwedew wirft dem Westen Wortbruch vor. Die Nato-Osterweiterung verstoße gegen Zusagen, die 1990 in den Verhandlungen zur deutschen Einheit gegeben worden seien. Dokumente aus westlichen Archiven stützen den russischen Verdacht, in: *Der Spiegel* (2009), Nr. 48, S. 46-49, hier S. 47, online unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-67871653.html> (abgerufen 12.11.2015).

159 Marie Katharina Wagner, Ost-Erweiterung der Nato. Das große Rätsel um Genschers angebliches Versprechen. Im Februar 1990 sprach der damalige Außenminister mit der Führung in Moskau über die Ausdehnung der Nato nach Osten. Putin beruft sich noch heute darauf, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.4.2014, online unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ost-erweiterung-der-nato-was-versprach-genscher-12902411.html> (abgerufen 13.11.2015).

mit Alexander I. Solshenizyn nahe legen würde: „Dazu (zu dem NATO-Bombardement Serbiens) kamen die Versuche der NATO, Teile der zerfallenen UdSSR in ihre Einflussosphäre zu ziehen, vor allem – was besonders schmerzlich war – die Ukraine, ein mit uns eng verwandtes Land, mit dem wir durch Millionen familiärer Beziehungen verbunden sind. Diese könnten durch eine militärische Bündnisgrenze im Nu zerschnitten werden.“¹⁶⁰ Kritiker dieses russischen Standpunktes, wie Mark Kramer,¹⁶¹ Kristina Spohr¹⁶² oder Stefan Creuzberger¹⁶³ argumentieren, dass Genscher als Außenminister gar keine verbindlichen Verpflichtungen eingehen konnte und diese auch – im Gegensatz zu anderen, unwichtigen Punkten – nicht in die Verträge aufgenommen wurden. Darüber hinaus sei es bei den Gesprächen im Jahre 1990 um eine Neuregelung für Deutschland gegangen und nicht für die anderen MOE-Länder, denn sowohl die UdSSR als auch der Warschauer Pakt hätten ja noch bestanden. Soweit ist das stimmig.

Der Referatsleiter für Energiesicherheit in der NATO und Redenschreiber mehrerer Generalsekretäre, Michael Rühle, schrieb dazu auch in gleichem Stile: „Die Sowjetunion hat nie entsprechende schriftliche Zusagen verlangt. Spätestens dann hätte sich nämlich rasch gezeigt, dass der Westen kein zweites Jalta zulassen würde.“¹⁶⁴ Auf der Krim hatten die Regierungschefs der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs vom 4. bis 11. Februar 1945 sich grob über die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen und ihre Interessensphären in Europa (bis auf die

160 Christian Neef/Matthias Schepp, Mit Blut geschrieben, in: *Der Spiegel* (2007), Nr. 30, S. 96–102, online unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-52345037.html> (abgerufen 8.11.2016).

161 Mark Kramer, The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia, in: *The Washington Quarterly* 32 (April 2009), No. 2, S. 39-61.

162 Kristina Spohr, Precluded or Preceding-Setting? The „NATO-Enlargement Question“ in the Triangular Bonn-Washington-Moscow Diplomacy of 1990-1991, in: *Journal of Cold War Studies* Vol. 14 (Fall 2012), Nr. 4, S. 4-54.

163 Stefan Creuzberger, Die Legende vom Wortbruch. Russland, der Westen und die NATO, Osterweiterung, in: *Osteuropa* 65 (2015), 3, S. 95-108.

164 Michael Rühle, Die Mythen und Legenden wuchern, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 10.4.2014.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Festlegung der polnischen Westgrenze) geeinigt.¹⁶⁵ So betrachteten viele Beobachter und Politiker eine Ostausdehnung der NATO im Jahr 1990 als weitgehend unrealistisches Szenario. Auf die Frage, warum ein Ausschluss der NATO-Mitgliedschaft der MOE-Staaten nicht vertraglich vereinbart worden sei, antwortete Schewardnadse später: „Anfang 1990 bestand noch der Warschauer Pakt. Allein die Vorstellung, die NATO würde sich auf Länder dieses Bündnisses ausdehnen, klang damals vollkommen absurd.“¹⁶⁶ Gorbatschows später geäußerte Empörung über die gebrochene Zusage („Man kann sich auf die amerikanischen Politiker nicht verlassen.“¹⁶⁷) bezog dieser auf eine Aussage des seinerzeitigen US-Außenministers, wobei bis zuletzt unumstritten geblieben ist, was James Baker am 9. Februar 1990 im Katharinensaal des Kreml in Bezug auf Deutschland erklärte: „Wir [die USA, M.G.] verstehen, dass es nicht nur für die Sowjetunion, sondern auch für die anderen europäischen Länder wichtig ist, Garantien dafür zu haben, dass – wenn die Vereinigten Staaten ihre Anwesenheit in Deutschland im Rahmen der NATO aufrechterhalten – die Jurisdiktion oder militärische Präsenz der NATO in östlicher Richtung um keinen Zoll ausgedehnt wird. Wir sind der Meinung, dass die Konsultationen und Beratungen im Rahmen des ‚2+4‘-Mechanismus Garantien dafür geben müssen, dass die Vereinigung Deutschlands nicht zu einer Ausdehnung der militärischen Organisation der NATO nach Osten führt.“¹⁶⁸ Argumentation und Ausführungen von Kreuzberger zur „Legende vom Wortbruch“ sind berechtigt wie auch seine Kritik an den aus den historischen Zusammenhängen gerissenen Zitaten seitens Gorbatschow und

165 Michael Gehler, Die „Großen Drei“ und die neue Weltordnung 1945. Auf dem Gipfeltreffen in Jalta legten die Vereinigten Staaten, Großbritannien und die Sowjetunion den Grundstein für die Teilung Europas in den folgenden Jahrzehnten, in: *Tiroler Tageszeitung (Blick von außen)*, 31.1.2015.

166 Klußmann/Schepp/Wiegrefe, Absurde Vorstellung, S. 49.

167 Ebd., S. 48.

168 Gespräch Gorbatschows mit dem US-Außenminister Baker am 9.2.1990, in: Aleksandr Galkin/Anatolij Tschernjajew (Hrsg.), Michail Gorbatschow und die deutsche Frage. Sowjetische Dokumente 1986-1991, München, 2011, S. 312, zuletzt die nicht nur von Kreuzberger gebrandmarkte („apodiktisch“ und „historisch unreflektiert“) populärwissenschaftlich agierende Gabriele Krone-Schmalz, Russland verstehen. Der Kampf um die Ukraine und die Arroganz des Westens, München (4. Auflage), 2015, S. 99-100.

Putin nachvollziehbar ist. Dennoch kann nicht unerwähnt bleiben beziehungsweise unterschätzt werden, dass *erstens* der Warschauer Pakt 1990 zwar formell noch existierte, praktisch aber schon deutliche Auflösungserscheinungen erkennbar waren. Wie sonst konnte Genscher in Tutzing im Januar 1990 davon reden, dass die NATO nicht „näher an die Grenzen [!] der Sowjetunion“ heranrücken würde? Die „sowjetischen Sicherheitsinteressen“ verstand er jedenfalls zu berücksichtigen. Zu Recht räumt auch Kreuzberger am Ende seiner Argumentation ein, dass bei „westlichen Beobachtern“ bereits 1990 Zweifel bestanden, „ob das östliche Militärbündnis noch lange existieren werde“.¹⁶⁹ Nachdem während der Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen die sowjetische Seite insistiert und auch erreicht hatte, dass es weder eine Stationierung alliierter Truppen in den

169 Kreuzberger, Die Legende vom Wortbruch, S. 107; die russischen Sicherheitsinteressen wurden und werden vielfach auf die Opferzahlen im Zweiten Weltkrieg zurückgeführt. Nach offiziellen Angaben starben circa 27 Millionen Sowjetbürger als Opfer des deutschen Krieges zwischen 1941 und 1945, eine Zahl, die im Westen bis heute entweder nicht gekannt oder nicht zur Kenntnis genommen wird, siehe online unter: <http://www.zeit.de/2007/25/27-Millionen-Tote> (abgerufen 30.6.2016). Als zu der remilitarisierten Bundesrepublik, weiterhin wahrgenommen als 'deutsche Gefahr', in den 1950er Jahren noch die mit ihr verbündeten USA und der Westen Europas (UK, Frankreich) hinzutraten, mit denen man im Zweiten Weltkrieg gegen Hitler-Deutschland alliiert gewesen war, potenzierte sich das Denken in Bedrohungsszenarien und Einkreisungstheorien. Dagegen wird argumentiert, dass diese Sicherheitsbedürfnisse nicht ignoriert wurden, wie die NATO-Russland-Akte und die KSE-Verhandlungen belegen würden. Diese russischen Sicherheitsinteressen wurden und würden funktionalisiert und instrumentalisiert, um die Nachbarstaaten zu gängeln, zu kontrollieren, zu terrorisieren und zu unterdrücken bzw. heute ihr Recht auf Selbstbestimmung und ihre Souveränität zu beschneiden. Die Instrumentalisierungsthese hat etwas für sich, reicht aber zum Verständnis des sowjetischen/russischen Sicherheitsdenkens nicht aus und greift zu kurz, weil sie die psychologische und historische Dimension und damit die russische selbstperzeptive Perspektive (Eigenwahrnehmung) vernachlässigt. Die Erinnerung an zwei Weltkriege und einen Interventionskrieg mit enormen Opferzahlen wirkt heute noch nach. Die sowjetischen bzw. russischen Sicherheitsinteressen hängen mit diesen historischen Erfahrungen und psychologischen Dispositionen zusammen, zumal man in diesen Kriegen mindestens zweimal (1917/18 und 1941/42) kurz vor einer militärischen Gesamtniederlage stand. Im Unterschied zu Russland verfügen die USA zudem mit der NATO sowie ihren verbündeten Atommächten (Großbritannien und Frankreich) und potenten Militärmächten wie der Türkei über das stärkste Militärbündnis der Welt.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

neuen deutschen Bundesländern noch Atomwaffen auf diesem Territorium geben dürfe, war damit praktisch auch indirekt gesagt, dass eine darüber hinausgehende NATO-„Osterweiterung“ für Moskau völlig ausgeschlossen war.

Zweitens: Die NATO war zwar nach außen und formell nicht an den Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen beteiligt, aber praktisch saßen einige ihre Mitgliedstaaten in Form der drei Westmächte und der Bundesrepublik am Verhandlungstisch. Auf die geheimen „Eins-plus-Drei-Verhandlungen“ der Bundesrepublik mit den Westmächten und bilaterale Geheimabmachungen mit der NATO in den Jahren 1990/91 ist erst ganz zuletzt hingewiesen worden,¹⁷⁰ was in dieser Debatte nicht unberücksichtigt bleiben kann.

170 Gilbert H. Gornig, Drei-Mächte-Rechte in Deutschland, in: Ders. (Hrsg. in Zusammenarbeit mit Philipp Stompfe), Rechtspolitische Entwicklungen im nationalen und internationalen Kontext. Festschrift für Friedrich Bohl zum 70. Geburtstag, Berlin, 2015, S. 393-415, hier S. 396-403; vgl. auch Dok. 135: Vorlage des Leiters der Rechtsabteilung, Oesterheld, für Staatssekretär Lautenschlager, 1.8.1990, Anm. 1, Dok. 139: Vorlage der Leiter der Politischen und der Rechtsabteilung, Kastrup und Oesterheld, für Bundesminister Genscher, 15.8.1990, Dok. 158: Vorlage des Leiters der Rechtsabteilung, Oesterheld, an Bundesminister Genscher, 18.9.1990, in: Die Einheit, Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier-Prozess, S. 638-641, 650-655, 722-725, wonach bei der deutschen Einheit neben der Ablösung sowjetischer Rechte und der Vier-Mächte-Rechte auch die Ablösung der westlichen Drei-Mächte-Rechte (sowie jener anderer westlicher Staaten wie Kanada, Belgien, Niederlande, die Truppen in der Bundesrepublik unterhielten - bei Gornig unerwähnt) zu regeln waren. Der von Gornig zum zentralen Gegenstand gemachte Notenwechsel zwischen der Bundesrepublik (vertreten durch Staatssekretär Lautenschlager) und den drei Mächten (vertreten durch die Botschafter Walters/USA, Mallaby/GB und Boidevaix/Frankreich) vom 27./28.9. (BGBl. 1990, II, S. 1386-1389) ist in der oben zitierten Edition nicht erwähnt, taucht allerdings im Vertragsschaubild (grüne Spalte „Drei Westmächte“, oben links) verkürzt als „Notenwechsel über Aufhebung Deutschlandvertrag, 28.9.1990“ auf. Es geht im Notenwechsel nicht nur um den „Deutschlandvertrag“ (Ziff. 1), sondern auch – und hier höchst relevant – um den Überleitungsvertrag von 1954, dortige Ziff. 2-4). Mit dem Notenwechsel vom 27./28.9.1990 zwischen der Bundesrepublik und den drei Mächten wurde neben dem Deutschland- der Überleitungsvertrag suspendiert und mit Inkrafttreten des 2+4-Vertrags außer Kraft gesetzt; lediglich die in Ziffer 3 des Notenwechsels aufgeführten Bestimmungen des Überleitungsvertrags blieben weiter in Kraft. Vgl. BGBl. 1990, II, S. 1386-1389. Der von Gornig (S. 399 f.) unpräzise und irrtümlich auf 20.9.1990 (statt korrekt auf 25.9.1990, vgl. BGBl. 1990, II, S. 1390-1393) datierte Notenwechsel zwischen Bundesrepublik und den drei Westmächten bzw.

Insofern ist fragwürdig geworden, ob tatsächlich nur das Zwei-Plus-Vier-Szenario „alle außenpolitischen Aspekte der deutschen Vereinigung regelte“. ¹⁷¹ Es ist zudem angesichts des ausgeprägten russischen Geheimdienst-, Informanten- und Nachrichtennetzwerks in Deutschland schwer vorstellbar, dass diese geheimen Vorgänge der Eins-Plus-Drei-Vereinbarungen gänzlich unbekannt für den Kreml gewesen sein sollten.

den sonstigen NATO-Truppensteller-Staaten (es ging um die Verlängerung bzw. angekündigte Neuverhandlung des Aufenthaltsvertrags und des NATO-Truppenstatuts von 1951 bzw. Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut von 1959) ist im Dok. 158, in: Die Einheit, S. 722-725, umfassend dokumentiert und im Vertragsschaubild zu finden. Der von Gornig als verfassungswidrig monierte Ausschluss eines Klageverbots deutscherseits gegen von den Westalliierten im Zweiten Weltkrieg gegen deutsches Auslandsvermögen und andere Vermögenswerte gerichtete Maßnahmen, der 1954 in den Überleitungsvertrag (Teil VI, Art. 3 und 5) verankert worden ist (quasi als westliches Äquivalent gegenüber dem der UdSSR/DDR gemachten Zugeständnis, die 1945-1949 in der SBZ/DDR auf besatzungshoheitlicher Grundlage gemachten Änderungen der Eigentumsverhältnisse nicht rückgängig zu machen,) und der in Ziffer 3 des Notenwechsel vom 27./28.9.1990 fortgeschrieben wurde, findet sich im Dok. 142: Schreiben des stellvertretenden Referatsleiters 503, Goetz, an das Bundeskanzleramt der Justiz, 27.8.1990, in: Die Einheit, Anm. 7, S. 668. Eines der Haupt-Monita von Gornig besteht darin, dass der Notenwechsel gleichsam eine neue, da jetzt eben freiwillige und nicht mehr besatzungsrechtliche Regelung getroffen habe (die allerdings inhaltlich und wörtlich identisch ist mit der früheren und bis zu diesem Zeitpunkt geltenden) und daher der Gesetzesform bedurft hätte. Die Argumentation, mit der im Dok. 139, in: Die Einheit, S. 654, Ziff. 3 c für den Notenwechsel zum Aufenthaltsvertrag eine parlamentarische Ratifizierung als unnötig zurückgewiesen wird (weil das Parlament schon den ursprünglichen Vertrag, um dessen Aufhebung bzw. Modifizierung es nun ging, gebilligt habe), lässt sich auch auf den Notenwechsel zum Überleitungsvertrag, genauer: zur Fortgeltung von dessen einzelnen Bestimmungen, übertragen. Ein Notenwechsel mit den Verbündeten bzw. der UdSSR wurde deshalb nötig, um keinen rechtsfreien Zeitraum entstehen zu lassen zwischen dem Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung und dem Unwirksam-Werden bzw. der deutscherseits so gewünschten Suspendierung der bisherigen Besatzungsregelungen zum Tag der deutschen Einheit. Hinweise von Dr. Tim Geiger, 1.12. und 7.12.2015; Dieter Deiseroth, Verfassungsrechtliche Pflicht zur Unterbindung völkerrechtswidriger Handlungen und Vorgänge in Deutschland; ders., Stationierungsrechte, demokratische Selbstbestimmung und völkerrechtliche Souveränität; Ders., Möglichkeiten der Überprüfung und Kündigung des Aufenthaltsvertrags vom 23. 10. 1954 (in Kraft seit dem 6. 5. 1955), in: Ders./Hartmut Graßl (Hrsg.), Whistleblower-Enthüllungen (Wissenschaft in Verantwortung), Berlin 2016, S. 210-220, 221-224, 225-227.

171 Kreuzberger, Die Legende vom Wortbruch, S. 107.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Drittens: Das wiederholte Beharren und die rückzugartig wirkenden stets wiederkehrenden Hinweise¹⁷² auf fehlende schriftliche Garantien und verbindliche Vereinbarungen der Westmächte gegenüber der UdSSR in Sachen Ausdehnung der NATO in Richtung Osten können gerade angesichts der Dramatik der Ereignisse und des Zeitdrucks, der auf den handelnden Akteuren lastete, sowie des mitunter vertraulichen Austausches der Gedanken unter den Akteuren, die sich – wenn nicht als Ehrenmänner wähten, so doch teilweise als befreundet gelten (was für Genscher und Schewardnadse zutrifft)¹⁷³ – nicht vollends überzeugen. Es war im Zuge der „atemberaubenden deutschlandpolitischen Dynamik“¹⁷⁴ und aufgrund der sich überschlagenden Ereignisse ohnedies nicht möglich, rechtsverbindliche schriftliche Garantien zu geben (zumal sich diese im Westen der parlamentarischen Ratifizierungsverfahren zur Inkraftsetzung hätten unterziehen müssen) und mit Blick nach außen, vor allem aus Prestige Gründen nicht als zu weit gehende Zugeständnisse der Öffentlichkeit gegenüber erscheinen durften.

Viertens: Die zitierten Aussagen Genschers können nicht allein als temporäre und damit unwesentliche Auffassungen eines x-beliebigen Akteurs relativiert werden. Er war Langzeit-Außenminister, Vizekanzler und *der* zweite maßgebliche Repräsentant des betroffenen Staates und sich der sowjetischen Sensibilitäten in Bezug auf Deutschland als Ganzes und den damit verbundenen sicherheitspolitischen Fragen und ihrer Rückwirkungen für das sowjetische Selbstverständnis mehr als bewusst, nämlich sehr besorgt darüber. Gleichwohl es sich bei ihm und seinen Gesprächen mit Schewardnadse sicherlich auch um ein „Abtasten“ vor den

172 Ebd., S. 101, 103, 107, 108.

173 Raphael Biermann, Zwischen Kreml und Kanzleramt. Wie Moskau mit der deutschen Einheit rang (Studien zur Politik 30), Paderborn/München/Wien/Zürich, 2. Auflage 1998; besonders: Ders., Zur Bedeutung freundschaftlicher Verbundenheit in der Politik. Eine Annäherung am Beispiel des deutschen Einigungsprozesses, in: Birgit Aschmann (Hrsg.), Gefühl und Kalkül. Der Einfluss von Emotionen auf die Politik des 19. und 20. Jahrhunderts (HMRG Beihefte der Ranke-Gesellschaft 62), München, 2005, S. 197-230.

174 Kreuzberger, Die Legende vom Wortbruch, S. 100.

eigentlichen Verhandlungen,¹⁷⁵ Planspiele und Versuchsballons gehandelt haben dürfte, wusste er sehr genau, was er tat und sagte.

Fünftens belegt das Gespräch zwischen Baker und Gorbatschow am 9. Februar 1990 im Kreml, dass nicht nur Genscher, sondern auch höchste US-Vertreter des State Departments Verständnis für die sowjetischen Sicherheitsbedürfnisse aufbrachten, ja sogar für deren Verlangen nach entsprechenden Garantien, wie oben angegeben. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist der Befund, dass von „Jurisdiktion“ die Rede gewesen, das heißt die Rechtsmaterie durchaus reflektiert worden ist. Bedarf es also noch mehr als eines solchen Belegs, der die später öffentlich gemachten russischen Einwände und Vorbehalte gegen eine zu gewärtigende und dann erfolgende NATO-„Osterweiterung“ untermauert? Es besteht hier sicher ein Unterschied zwischen Verhandlungsgesprächen und einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag, aber es konnte von Moskau als mögliche Vertrauenszusage auch ohne vertraglich bindende Untermauerung aufgefasst und verstanden werden. Natürlich hatte Baker damit keine rechtsgültige Zusage¹⁷⁶ gegeben. Dazu hätte er wohl auch die Zustimmung des US-Kongresses haben beziehungsweise einholen müssen. Abgesehen von den genannten Umständen bestand grundsätzlich weder ein bundesdeutsches, noch ein westliches Interesse daran, was auch festgehalten werden muss. Warum sollten auch die USA und ihre westlichen Bündnispartner eine solche Garantie abgeben wollen? Es galt ja aus britischer und französischer Sicht im ersten Quartal 1990 noch die Devise, auf Zeit zu spielen und wenn möglich auch die deutsche Einheit zu verhindern. Warum daher der UdSSR solch weit reichende Zusagen machen, wo doch klar war, dass Gorbatschow und der Kreml noch in den ersten Monaten 1990 alles wünschten nur keine gesamtdeutsche NATO-Mitgliedschaft.¹⁷⁷ Wie musste dann erst die Zukunftsperspektive einer NATO-„Osterweiterung“ in Moskau aufgenommen werden?

175 Wagner, Ost-Erweiterung der Nato, online unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ost-erweiterung-der-nato-was-versprach-genscher-12902411.html> (abgerufen 13.11.2015).

176 Kreuzberger, Die Legende vom Wortbruch, S. 103.

177 Ebd., S. 105-106.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

So kann zwar abschließend Creuzberger ganz zu Recht darin zugestimmt werden, dass „der Westen der sowjetischen Seite kein bindendes Versprechen abgegeben [hatte], auf eine Ausweitung von NATO-Strukturen jenseits der deutschen Ostgrenze zu verzichten“ und somit das krude Wort vom „Wortbruch“ als Vorwurf zu platt dahin gesagt ist. Die Sache ist allerdings komplexer, verwobener und vielschichtiger als die aufgezeigten Zusammenhänge. Es ist ausgehend von den fünf genannten Aspekten zu ergänzen, dass ein solches zwingend völkerrechtsverbindliches Dokument eines Verzichts auf eine NATO-„Osterweiterung“ zu unterzeichnen, überhaupt nicht in der Absicht des Westens lag, zumal eine solche Option für die Zukunft keineswegs ausgeschlossen werden sollte. Abgesehen davon hätte eine solche von sowjetischer Seite bisher nachweisbar formell und explizit nicht geforderte westliche Konzession wohl nur russische Verdächtigungen aufkommen lassen und Zweifel an der Aufrichtigkeit des Westens nähren müssen. Es gab jedoch – immerhin! – klar nachweisbar diplomatisch-politische Angebote, Beteuerungen und Vertrauenszusagen in diese Richtung von westlicher Seite (Baker und Genscher).

Dass man nämlich sehr wohl mit solchen Erweiterungsperspektiven auf westlicher Seite rechnete, zeigt ein von Creuzberger aus einer Dokumentation von Andreas Hilger zitiertes Dokument: Am Rande der Unabhängigkeitsfeierlichkeiten Namibias hatte Baker Genscher am 23. März 1990 auf die „Tatsache“ angesprochen, dass sich eventuell, so Creuzberger, „in absehbarer Zeit“¹⁷⁸ die „zentraleuropäischen Staaten der NATO anschließen“ würden, worauf Genscher entschieden reagierte, dass beide Seiten daran „gegenwärtig nicht rühren sollten“.¹⁷⁹ Nichts sollte dem deutsch-deutschen Vereinigungsprozess hinderlich sein und vor allem an sowjetische Sicherheitsinteressen rühren, geschweige denn diese verletzen. Die Aussage Bakers belegt ferner, dass sich – ein Jahrzehnt vor der ersten NATO-„Osterweiterung“ – diese bereits am Horizont abzeichnete, demnach

178 Ebd., S. 106

179 Vermerk des Leiters des Ministerbüros, Elbe, vom 26.3.1990 über das Gespräch von Bundesminister Genscher mit US-Außenminister Baker am 21.3.1990 in Windhoek, in: Andreas Hilger (Hrsg.), *Diplomatie für die deutsche Einheit. Dokumente des Auswärtigen Amtes zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen 1989/90*, München, 1998, S. 113.

solche Vorstellungen gar nicht so „absurd“ (wie Schewardnadse meinte) und abwegig gewesen sind. Ab Ende der 1990er Jahre sollte das schrittweise erfolgen, was man bereits 1990 erahnte und zwar nicht nur im Osten, sondern auch im Norden mit dem Baltikum und im Südosten mit Bulgarien und Rumänien: die Ausdehnung des NATO-Geltungsbereichs. Die Abwehr des Vorwurfs vom „Wortbruch“ des Westens kann zu guter Letzt nicht an den Bedenken, Einwänden und Vorbehalten gegenüber der NATO-„Osterweiterung“ im östlichen wie im westlichen Lager selbst vorbei gehen. Russlands Präsident Boris Jelzin warnte jedenfalls bereits rechtzeitig in einer Rede auf dem KSZE-Gipfel am 5. Dezember 1994 in Budapest, dass eine Erweiterung des transatlantischen Bündnisses nach Osten zu einem „Kalten Frieden“ führen könnte.¹⁸⁰

Im völkerrechtlich nicht verbindlichen Budapester Memorandum gleichen Datums verpflichteten sich die USA, das Vereinigte Königreich und Russland in drei getrennten Erklärungen jeweils bezüglich Kasachstan, Weißrussland und der Ukraine als Gegenleistung für einen Nuklearwaffenverzicht die Souveränität, das heißt sowohl die bestehenden Grenzen der Länder als auch deren politische und ökonomische Unabhängigkeit zu achten sowie im Falle eines nuklearen Angriffs auf die Länder unmittelbar Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates zu veranlassen. China und Frankreich gaben Erklärungen zur Garantie der Sicherheit der Ukraine ab, die sich jedoch als wertlos erweisen sollten.¹⁸¹ Kritik am

180 Sprungala, Die Zusammenarbeit, S. 40; Jelzins Kritik steigerte sich noch weiter, siehe „Kohl in Moskau. Wutausbruch Jelzins gegen die Ost-Erweiterung der NATO“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.2.1996, S. 1.

181 Kasachstan, Weißrussland und die Ukraine waren nach dem Zerfall der UdSSR im Besitz von Nuklearwaffen. Allein die Ukraine verfügte weltweit über das drittgrößte Atomwaffenarsenal. Das Budapester Memorandum war daher auch Voraussetzung der Unterzeichnung und Ratifizierung des Atomwaffensperrvertrags und des Atomteststoppvertrags. Bis 1996 wurden alle Kernwaffen der ehemaligen Sowjetunion nach Russland gebracht, welches als Sukzessionsstaat der UdSSR das Recht auf Atomwaffenbesitz hat. Im Zuge der Krimkrise 2014 deuteten die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich das Vorgehen Russlands als Nichteinhaltung des Memorandums und Verletzung der territorialen Unversehrtheit der Ukraine. Moskau wiederum interpretierte „die Drohungen von Seiten der EU und der USA“ in der Zeit der Wirren in Kiew, Sanktionen gegen die ukrainische Staatsführung unter Präsident Janukowitsch zu verhängen, und die spätere

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Vorgehen der Allianz in Bezug auf die „Osterweiterung“ gab es nicht nur von russischer Seite, sondern auch aus NATO-Staaten, insbesondere in den USA – trotz des Lobbyismus für die „Osterweiterung“.¹⁸² In einem offenen Brief an US-Präsident Clinton vom 26. Juni 1997 forderten amerikanische Abrüstungsfachleute und Militärexperten, Botschafter, Regierungsmitglieder und Senatoren eine Aussetzung der „Osterweiterung“ der NATO.¹⁸³ Das Dokument nannte die Beitrittsangebote von 1997 einen „politischen Irrtum von historischen Ausmaßen“. Die Unterzeichnenden brachten ihre Sorge zum Ausdruck, Sicherheit und Stabilität Europas würden aufs Spiel gesetzt. Sie begründeten es mit folgenden Argumenten:

Erstens: Die NATO-„Osterweiterung“, die von allen politischen Kräften in Russland abgelehnt werde, würde dort „die undemokratische Opposition stärken“ und „die Reformkräfte schwächen“. Es werde damit veranlasst, die Vereinbarungen nach dem Ende des Kalten Krieges infrage zu stellen und „Widerstand gegen die Abrüstungsverträge mobilisieren“.

Zweitens: Mit der „NATO-Osterweiterung“ werde eine neue Grenze zwischen Dazugehörigen und Nicht-Zugehörigen gezogen, was die Instabilität in Europa verstärke und zu einem geschwächten Sicherheitsempfinden bei den nicht dazu zählenden Ländern führe.

Anerkennung „des Staatsstreichs in Kiew“ als Bruch des Budapester Memorandums, dessen Nichtbefolgung und Zuwiderhandlung durch Russland nicht nur die Nichtverbreitung und Abrüstung von Kernwaffen gefährdet, sondern auch die Frage nach der Einhaltung der internationalen Ordnung aufwirft, zumal in dem Budapester Dokument auch auf die KSZE-Schlussakte von Helsinki Bezug genommen wurde, vgl. David S. Yost, The Budapest Memorandum and Russia's intervention in Ukraine, in: *International Affairs* 91 (Mai 2015), Nr. 3, S. 505–538; Mark Fitzpatrick, The Ukraine Crisis and Nuclear Order, in: *Survival. Global Politics and Strategy* 56 (2014), Nr. 4, S. 81–90.

182 Zum Lobbyismus für und den Kritikern in den USA gegen die NATO-„Osterweiterung“: Sloan, NATO, S. 162-165.

183 Dazu zählten Gary Hart, Arthur Hartman, Mark Hatfield, Gordon J. Humphrey, Bennett Johnston, Jack Matlock, Philip Merrill, Robert McNamara, Paul Nitze, Sam Nunn, Richard Pipes, Stansfield Turner und James D. Watkins. Darunter befanden sich Reagans Abrüstungsunterhändler, der frühere Verteidigungsminister Kennedys und Johnsons, Admiräle, Generäle, Marschälle, Carters Direktor des CIA, ein früherer NATO Assistant Secretary und Professoren.

Drittens: Die NATO-„Osterweiterung“ vermindere unweigerlich die Ausübung prioritärer Aufgaben der Allianz, indem sie Garantien an Länder mit ernsthaften Grenz- und Minderheitsproblemen sowie uneinheitlich entwickelten demokratischen Systemen gebe.

Viertens: In den USA werde eine Kostendebatte ausgelöst, die das amerikanische Engagement für die NATO infrage stelle. Ausgehend von diesen Gründen forderten die Prominenten den Stopp der NATO-„Osterweiterung“ und unterbreiteten Gegenvorschläge: wirtschaftliche Öffnung zu den MOE-Staaten, Intensivierung des „Partnership for Peace-Programms“ (PfP), Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO sowie Fortsetzung der Abrüstung. Zu Russlands Position wurde angemerkt, dass es keine Gefahr mehr für seine Nachbarn darstelle.¹⁸⁴ Die NATO-Erweiterung erschien deshalb aus dieser Sicht weder notwendig, noch erwünscht.

Einer der prominentesten Kritiker der NATO-„Osterweiterung“ war der legendäre US-Diplomat aus der Zeit der Anfänge des Kalten Kriegs, George F. Kennan,¹⁸⁵ der 1997 mit Warnungen nicht sparte. Er bezeichnete dieses Vorgehen als den „verhängnisvollsten Fehler der amerikanischen Politik in der Ära nach dem Kalten Krieg“. Eine solche Entscheidung lasse erwarten, „dass die nationalistischen, antiwestlichen und militaristischen Tendenzen in der Meinung Russlands entzündet werden; dass sie einen schädlichen Einfluss auf die Entwicklung der Demokratie in Russland haben, dass sie die Atmosphäre des Kalten Krieges in den Beziehungen

184 Opposition to NATO Expansion. Arms Control Association: On June 26, a group of 50 prominent foreign policy experts that included former senators, retired military officers, diplomats and academicians, sent an open letter to President Clinton outlining their opposition to NATO expansion. Stanley Resor, chairman of the Board of Directors of the Arms Control Association, spoke at the press conference announcing the letter, focusing on the arms control implications of expansion. Resor's remarks and the group's letter online unter: http://www.armscontrol.org/act/1997_06-07/natolet (abgerufen 20.11.2015); zur Neuzeichnung von Landkarten in Europa: Gilbert, Cold War Europe, S. 280-289 und von einer Trennungslinie zur nächsten spricht Gowan, The Global Gamble, S. 310-312.

185 George F. Kennan, Memoiren 1950-1963, Frankfurt/Main, 1973; Achim Kai-Uwe Lange, George Frost Kennan und der Kalte Krieg, Münster 2001; John Lewis Gaddis, George F. Kennan. An American Life, New York, 2011.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

zwischen Osten und Westen wiederherstellen und die russische Außenpolitik in Richtungen zwingen, die uns entschieden missfallen werden“.¹⁸⁶ Aus geopolitischer Perspektive stellte der Wissenschaftler John J. Mearsheimer in den *Foreign Affairs* die NATO-„Osterweiterung“ als eine wesentliche Ursache der Krise in der Ukraine 2014 dar. USA und EU hätten mit voller Absicht und in Kenntnis der – aus dem Sicherheitsinteresse Russlands heraus verständlichen – ablehnenden Haltung Moskaus die Ostausdehnung der NATO in Verbindung mit der EU-Erweiterung vorangetrieben, „um die Ukraine für den Westen zu gewinnen“. Putins Reaktion gegen dieses Bestreben sei „verständlich“ und die Ukraine als Puffer für Russlands Sicherheitsbedürfnis unabdingbar. In Übereinstimmung mit Kennans früherer Einschätzung sah Mearsheimer hinter der „Osterweiterung“ eine „mögliche gefährliche Provokation Russlands“.¹⁸⁷

186 Im Februar 1997 schrieb George F. Kennan in der „New York Times’s Op-Ed page“, das „expanding NATO would be the most fateful error of American policy in the entire post-cold war era“, zit. n. Tim Weiner/Barbara Crossettemarch, George F. Kennan Dies at 101. Leading Strategist of Cold War, in: *New York Times*, 18.3.2005. Voreilig hielten die Autoren fest: „His views, shared by a broad range of policy experts, did not prevail.“ Kennan sollte jedoch mittel- und langfristige Rechte behalten.

187 John J. Mearsheimer, Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin, in: *Foreign Affairs* (September/October 2014 Issue), online unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>; die deutsche Übersetzung leicht gekürzt: Ders., Putin reagiert. Warum der Westen an der Ukraine-Krise schuld ist, online unter: <http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/putin-reagiert-560/>, veröffentlicht 1.9.2014 (beides abgerufen 20.11.2015); Zur Ukraine, EU und NATO siehe auch Brzeziński, Weltmacht, S. 177: Im Gegensatz zum Westen „wird es Russland unvergleichbar schwerer fallen, sich mit einem NATO-Beitritt der Ukraine abzufinden, denn damit würde Moskau eingestehen, dass das Schicksal der Ukraine nicht mehr organisch mit dem Russlands verbunden ist“.

Die Argumente von Kennan und Mearsheimer, wonach Russland in den 1990er Jahren keine Bedrohung für seine Nachbarn dargestellt und erst die NATO-„Osterweiterung“ einen russischen Stimmungswandel gegen den Westen herbeigeführt habe, berücksichtigen allerdings zu wenig die veränderte reale Stimmungslage in Russland.¹⁸⁸

In einem Interview mit der *TAZ* vom 10. September 2014 äußerte der US-Diplomat, Historiker und Russland-Kenner Jack Matlock, es sei „ein Fehler (gewesen), die Nato in den Osten auszudehnen – und die Art und Weise, wie das geschehen ist. Wir dürfen nicht vergessen, dass das Ende des Kalten Kriegs kein westlicher Sieg war.“ Er hielt die Politik Putins im Ukraine-Konflikt für eine klar vorhersehbare und aus den Sicherheitsinteressen Russlands heraus verständliche Reaktion auf eine Folge von „Provokationen“ des Westens. Bereits am 26. Juni 1997 gehörte Matlock zu den Unterzeichnern des offenen Briefs an Clinton, in dem die Pläne für die NATO-„Osterweiterung“ kritisiert wurden. Die zusätzliche Begründung, die er in einer Stellungnahme vor dem Senate Foreign Relations Committee abgab, lag in der Befürchtung, dass die NATO-Erweiterung zu Rückschlägen in der nuklearen Abrüstung führen und so das Risiko terroristischer Anschläge mit Hilfe von Nuklearwaffen

188 So habe es durchaus aggressive russische innenpolitische Strömungen bereits in den Jahren 1992/93 gegeben. Der rechtsextreme Oppositionspolitiker Wladimir Schirinowski forderte bereits 1992 die Annexion der Krim und Polens; auch Jelzins Stellvertreter stellte die Grenzen der Ukraine in Frage. Solche Forderungen waren in Russland durchaus populär, wie auch der Wahlerfolg der Liberal-Demokratischen Partei Russlands (LDPR), der Partei von Schirinowski, 1993 als stärkste Partei mit 23% zeigte. Diese Stimmung wurde im Westen nur unzureichend wahrgenommen, da man zu einseitig auf Jelzin fokussiert war, siehe hierzu Wolfgang Mueller, *Russian Imperialism or Communist Revolution? The Historiographical Debate about Russian Expansion* [Manuskript dem Verf. zur Verfügung gestellt]; demgegenüber ließe sich allerdings argumentieren, dass Schirinowski in politischer Opposition verblieb und aufgrund der Unterstützung Jelzins durch die großen Medien zwar über einen gleichbleibenden, aber nur geringen Zuspruch von rund 10% der abgegebenen Stimmen bei den Parlamentswahlen genoss.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

vergrößern würde.¹⁸⁹ Gegenüber Matlock lässt sich allerdings auch argumentieren, dass es neben tatsächlichen oder vermeintlichen russischen Sicherheitsbedürfnissen¹⁹⁰ berechnete und verständliche, das heißt sehr legitime Sicherheitsinteressen der baltischen, der MOE- und SOE-Staaten gegeben hat und gibt. Es gab gewichtige sicherheitspolitische Schutzbedürfnisse der Ostmitteleuropäer mit Blick auf Russland und nicht zuletzt ein Recht auf bündnispolitische Selbstbestimmung sowie auch eine historische Verpflichtung des freien Westens ihnen gegenüber.

189 Jack F. Matlock, Jr., Former U.S. Ambassador to the USSR and Czechoslovakia, Kathryn and Shelby Cullom Davis, Columbia University, Testimony to the Senate Foreign Relations Committee, NATO Expansion and the international Coalition in Europe, online unter: <http://www.eisenhowerinstitute.org/programs/globalpartnerships/securityandterrorism/coalition/usandnato/Matlock1997Testimony.htm> (abgerufen 20.11.2015). Man kann Putin gegenüber durchaus einräumen, dass er sich – subjektiv wie objektiv – durch EU und USA benachteiligt fühlen und den Eindruck gewinnen konnte, die USA verfolgten eine gezielte Politik, um einen Keil zwischen der EU und Russland zu treiben. Das heißt jedoch keinesfalls, dass Putins Politik deshalb zu billigen wäre. Das Wort von und die Polemik gegenüber den „Russland-Verstehern“ geht dabei ins Leere. Um etwas erklären und kritisieren zu können, muss man es zuerst verstehen. Verstehen heißt nicht verzeihen, was damit absichtsvoll unterstellt bzw. bewusst verwechselt wird. Verstehen als erster Schritt ist für Erkenntnisgewinn als zweitem und Kritik als drittem notwendig.

190 Siehe hierzu Christopher Clark/Kristina Spohr, Moscow's account of Nato expansion is a case of false memory syndrome. Russia's grievances today rest on a narrative of past betrayals, slights and humiliations. It's time for a reality check, in: *The Guardian*, 24 May 2015, online unter: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/may/24/russia-nato-expansion-memory-grievances>; demgegenüber ist nicht zu übersehen, dass ausgehend von westlichen Russophobien auch klassische Feindbilder von Russland bedient werden, siehe Hofbauer, Feindbild Russland, S. 267-295; sehr ausgewogen im Streit um die Legende vom Wortbruch: Mary Elise Sarotte, 1989. *The Struggle to Create Post-Cold-War Europe*, Princeton 2009; Dies., *A Broken Promise? What the West Really Told Moscow About NATO Expansion*, in: *Foreign Affairs* (September/October 2014 Issue), <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-11/broken-promise>; Dies., *Versprochen und gebrochen? Plötzlich steht die Frage wieder im Raum: Die USA sollen der Sowjetunion 1990 zugesagt haben, die Nato werde nicht nach Osten expandieren. Stimmt das?*, in: *Die Zeit* 2014, Nr. 41, <http://www.zeit.de/2014/41/nato-russland-usa-deutsche-wiedervereinigung>.

V. Bilanz der NATO-Geschichte: Einmalige Erfolge mit Grenzen der Entwicklung im Osten Europas

Im Rückblick auf die Geschichte der NATO von 1949 bis 1999 kann aus ihrer Sicht eine positive Bilanz gezogen werden.¹⁹¹ Der Zweck der nordatlantischen Allianz wurde in einzigartiger, ja klassischer Manier auf unnachahmliche Weise vom NATO-Generalsekretär Lionel Hastings Lord Ismay (1952-1957) festgehalten, nämlich „to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down“.¹⁹² Diese dreifache Zielsetzung wurde auch als „triple containment“ definiert und nicht nur im Kalten Krieg äußerst erfolgreich erreicht, sondern darüber hinaus auch noch ausgedehnt und gesteigert. Es kann im Sinne einer ausgewogenen Darstellung nicht unerwähnt bleiben, dass die USA in allen Kontinenten mit Militärbasen und zwar in insgesamt 34 Staaten präsent sind, weit mehr als es die Russische Föderation ist.¹⁹³ Der historische Erfolg der NATO

191 Zur Bilanz des Verteidigungsbündnisses vor seiner Zeit als Interventionsbündnis: Lothar Rühl, Ein halbes Jahrhundert Nordatlantische Allianz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 11/99 (12.3.1999), S. 3-8; siehe auch A. Buro/M. Singe, Expansion und Eskalation: 60 Jahre NATO, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (2009), 4, S. 53–63.

192 David Reynolds, *The Origins of the Cold War in Europe (International Perspectives)*, Yale University Press 1994; Joseph Nye, *The Paradox of American Power*, London, 2002, S. 33.

193 So in Afrika (Ägypten, Dschibuti, Kenia, Burkina Faso), Asien (Afghanistan, Bahrain, dem britischen Territorium im Indischen Ozean, Georgien, Irak, Japan, Katar, Kuwait, Pakistan, Südkorea, Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate), Australien/Ozeanien (Neuseeland), Europa (Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Italien, Kosovo, Rumänien, Spanien, Ungarn), Nord- und Mittelamerika (El Salvador, Grönland, Honduras, Kuba) und Südamerika (Aruba, Curaçao, Kolumbien, Paraguay und Peru). Russland kann dagegen nur in Asien mit elf Ländern aufwarten, wo entsprechende Militäreinrichtungen existieren, so in Abchasien (Georgien), Armenien, Aserbaidshan, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Südossetien (Georgien), Syrien, Tadschikistan, der Ukraine (mit Sewastopol als Basis der Schwarzmeerflotte mit circa 13.000 Soldaten) und Weißrussland, siehe online unter: http://www.centcom.mil/images/stories/unified-command_world-map.jpg (abgerufen 15.11.2015); zu Russlands Militärbasen in den ehemaligen Sowjetrepubliken und Militärstützpunkte zum „Schutze der alten Sowjetrepubliken“: Brzeziński, *Weltmacht*, S. 138; online unter: https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Military_of_Russia?uselang=de (abgerufen 12.11.2015).

EU- und NATO-„Osterweiterung“

basierte mehr oder weniger auf „Freiwilligkeit“ bezüglich der weitgehenden Gültigkeit und erfolgreichen Umsetzung einer dreifachen Eindämmung, welche auf die Jahrzehnte von 1949 bis 2009 bezogen eines der stärksten Kontinuitätselemente des transatlantischen Bündnisses gewesen ist. Das „triple containment“ konnte nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa (1949-1990) noch durch die NATO-„Osterweiterung“ in ein wahres von den USA auch durchaus gewolltes sowie von den Ostmitteleuropäern selbst erwünschtes und zügig mit vollzogenes „roll back“ ausgeweitet und gesteigert werden, welches das mehr propagandistisch intendierte, realpolitisch aber völlig wirkungslose „roll back“ der Eisenhower-/Dulles-Administration gegen die Sowjetunion der 1950er Jahre gänzlich in den Schatten stellte.¹⁹⁴

VI. Fazit – neun Befunde und Thesen

Abschließend lassen sich neun Befunde beziehungsweise Thesen zur behandelten Materie festhalten.

Erstens: EU- und NATO-„Osterweiterung“ wurden erst durch die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa (1989), verursacht durch die Reformpolitik von Gorbatschow (1985-1989) und den Zusammenbruch der Sowjetunion (1991), möglich. Beide waren Ergebnis geoökonomisch-strategischer Entscheidungen (1999-2007), zurückgehend auf EG-Reformen (1985-1988) und revolutionäre politische Ereignisse (1989-1991).

Zweitens: Die Erweiterungen liefen nicht gleichzeitig, sondern zeitversetzt ab, weil die EU-„Osterweiterung“ kosten- und verhandlungsintensiver, das heißt letztlich auch komplexer und zeitaufwendiger als die NATO-„Osterweiterung“ war. Die erst seit 1993 existierende EU hatte noch mit der Realisierung des Binnenmarktes zu tun und der Vertiefung Priorität vor

194 Siehe hierzu: George F. Kennan, Containment: 40 Years Later: Containment Then and Now, in: *Foreign Affairs* (Spring Issue 1987), online unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1987-03-01/containment-40-years-later> (abgerufen 30.4.2016).

Erweiterung eingeräumt. Zudem hatte sie Erwartungen unter den MOE-Staaten geweckt, die sie nicht auf raschem Wege erfüllen konnte.

Drittens: Das Baltikum sowie die MOE- und SOE-Staaten wünschten sowohl die EU- als auch die NATO-„Osterweiterung“, wobei nicht alle Länder auf einmal dafür eintraten. Polen, Ungarn und Tschechien drängten als die ersten. Damit sollten einerseits Modernisierungsdesiderate erfüllt und andererseits ihre Sicherheitsinteressen gewahrt werden. Die Kandidatenländer wollten zudem in die EU, weil sie sich geistig, ideologisch und kulturell weit mehr „Europa“ als „Russland“ zugehörig fühlten. In die NATO strebten sie aufgrund der jahrzehntelangen negativen Erfahrungen mit militärischer Abhängigkeit und Subordination sowie ideologisch-politischer Verordnung und Unterdrückung seitens der Sowjetunion. Diesem Oktroi wollten sie ein für alle Mal entgehen.

Viertens: Während die EU-„Osterweiterung“ von Russland nolens volens akzeptiert beziehungsweise hingenommen wurde, zumal es selbst an einer Annäherung an den europäischen Handelsraum, ja sogar an einer Einbeziehung in den Binnenmarkt interessiert war, wurde die NATO-„Osterweiterung“ von russischer Seite von 1993/94 an zunehmend misstrauischer und skeptischer, ja im Grunde letztlich sehr ablehnend beurteilt.

Fünftens: Diese negative Haltung Moskaus wurde seitens des Westen durch gutes Zureden zu beschwichtigen versucht, die tatsächlich existierenden russischen Sicherheitsinteressen zunächst berücksichtigt, dann aber tendenziell ignoriert und zunehmend übergangen. Nicht von ungefähr gab es von amerikanischer und bundesdeutscher Seite bereits 1990 schon quasi implizit gegebene Vertrauenszusagen und mündliche Zusicherungen an Vertreter der UdSSR (jedoch keine rechtlichen oder hinsichtlich des Völkerrechts verbindlichen Garantien). Im Zuge der Verhandlungen über die deutsche Einheit boten US-amerikanische und deutsche Diplomaten der Sowjetunion nachweisbar an, dass eine NATO-„Osterweiterung“ nicht bis an ihre Außengrenzen erfolgen würde, was allerdings von sowjetischer Seite gar nicht explizit eingefordert und schriftlich fixiert werden sollte, weil es als nicht mehr notwendig erachtet und tatsächlich als selbstverständlich erwartet wurde.

EU- und NATO-„Osterweiterung“

Sechstens: Die erst später ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre entwickelte und dann auch umgesetzte NATO-„Osterweiterung“ ging der eigentlich früher bereits angedachten EU-„Osterweiterung“ voraus, war aber nicht zwingende Voraussetzung für sie. Die EU-Kommission wie das Hauptquartier der NATO haben ihren Sitz in Brüssel, so dass Kontakte nicht so fern gelegen haben und gewesen sein dürften. Soweit scheint aufgrund einer Aussage Günther Verheugens folgender Befund zulässig: Zwischen der EU-„Osterweiterung“ und der NATO-„Osterweiterung“ wird – nach bisherigem Wissensstand – keine direkt-formelle, wohl aber eine indirekt-informelle Verbindung bestanden haben.

Siebtens: So lange die EU-„Osterweiterung“ aufgrund innergemeinschaftlicher Prioritäten und Widerstände im Laufe der 1990er Jahre nicht erfolgen konnte, war die NATO in der Lage, in dieses handels- und wirtschaftsintegrationspolitische Vakuum hineinzustoßen, um zunächst im Sinne eines Auftakts und als willkommenes Surrogat für die MOE-Länder zu dienen und eine sicherheitspolitisch vorbereitende Absicherung für die von ihnen gewünschte EU-„Osterweiterung“ zu bilden.

Achtens: Was Vorteile und Nachteile anlangt, bot die EU-„Osterweiterung“ für Brüssel zunächst die Möglichkeit der Ausdehnung des gemeinsamen EU-Rechtsbestandes („acquis communautaire“) und Handelsraums mit Blick auf einen ausgeweiteten Binnenmarkt bis ins Baltikum im Norden und zum Schwarzen Meer im Süden mit der mittel- und langfristigen Perspektive der Integration des „Westbalkans“. Die baltischen Länder sowie die MOE- und SOE-Staaten konnten mit der EU-„Osterweiterung“ ihren länger schon gehegten Wunsch nach forcierter ökonomischer Westorientierung verbinden und ebenfalls als Vorteil für sich sehen. Ausgehend von klassischer Geopolitik galten diese Räume aus Sicht Moskaus als „traditionelles“ russisches Einflussgebiet. Die Entscheidung dieser Regionen für die NATO und die EU und – aus russischer Sicht – die Vereinnahmung dieser Regionen durch den „Westen“ wurde daher in Moskau als geopolitischer und geoökonomischer Nachteil für die eigene Position gewertet und entsprechend „klassisch“ reagiert.

Neuntens: Im Lichte der Demonstration militärischer Stärke und des Wiedererwachens klassischer Machtpolitik seitens Russlands im Zeichen der Okkupation und Annexion der Krim sowie der Maßnahmen zur Destabilisierung und der militärischen Eingriffe in der Ostukraine kann die NATO-„Osterweiterung“ nachträglich als notwendige und richtige sicherheitspolitische Vorkehrung für die neuen Mitglieder der transatlantischen Allianz gesehen werden. Bei aller Dringlichkeit der sicherheitspolitischen Vorbeugungsmaßnahmen seitens der baltischen, MOE- und SOE-Länder und der von russischer Seite gesetzten militärischen (Gegen-)Maßnahmen sind anhaltendes Konfliktpotential und drohende Kriegsgefahr in diesem Teil Europas vorprogrammiert.

Es fragt sich daher, ob es nicht alternative Szenarien zumindest zur NATO-„Osterweiterung“ gegeben hätte oder ob diese „alternativlos“ war. 25 Jahre nach dem Ende des Kalten Kriegs gibt es in Europa im Verhältnis zwischen Brüssel und Moskau kein Vertrauen mehr. Eine Vision „Europa mit Russland vereint“, von der man noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts ausgehen mochte oder gar träumen wollte,¹⁹⁵ scheint in weite Ferne gerückt, einmal abgesehen davon, dass eine solche Vorstellung nicht im US-amerikanischen Interesse war und ist. Europa wird aber kaum Frieden haben, wenn es nicht gelingt, Russland vernünftig an die EU anzubinden. Das ist in der Zeit der einseitigen Westorientierung der MOE- und SOE-Staaten im Wege von NATO und EU nicht in ausreichendem Maße gleichzeitig geschehen. Die Lage wird durch die Fortsetzung dieser Politik nicht besser. Dem gefährlichen russischen Revisionismus hätte mit einer anderen eventuell die Spitze genommen werden können. Mit den Folgen dieser Unterlassung müssen die Europäer nun fertig werden.

195 Herbert Kraus/Gergana Schulak, *Europa mit Russland vereint. Eine Vision für das 21. Jahrhundert*, Wien, 2003, S. 31-43, 47-51, 55-65, die von Voreingenommenheiten sprechen (die abzubauen gewesen wären), aber auch Rußlands gespaltenes Verhältnis zu Europa thematisieren und erste Schritte eines „neuartigen wirtschaftlichen Zusammenwirkens“ aufzeigen, die allerdings in weiterer Folge ausgeblieben sind; Konstantin von Hammerstein, Ende des Vertrauens. 25 Jahre nach dem Kalten Krieg steigen in vielen europäischen Ländern wieder die Rüstungsausgaben. Die Nato verspricht eine „Trendwende“, die Jahre des Schrumpfens seien vorbei. Doch den Mitgliedstaaten fällt es schwer, die internen Vorgaben zu erfüllen, in: *Der Spiegel*, 21/2016, S. 26-28.

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:

- C 225 (2014) Ludger Kühnhardt
Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik.
Rückblick und Ausblick auf Bedingungen föderaler Ordnung in Europa
- C 226 (2014) Lothar Rühl
European Foreign and Security Policy since the Lisbon Treaty – From Common to Single?
- C 227 (2015) Monika Wulf-Mathies
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 228 (2015) Ludger Kühnhardt
Neighbors and other realities: The Atlantic civilization and its enemies
- C 229 (2015) Kun Hu
Innovations of the European Central Bank in the Context of Financial and Monetary Integration. A Chinese Assessment
- C 230 (2015) Thomas Panayotopoulos
The Energy Union – a solution for the European energy security?
- C 231 (2015) Karl Magnus Johansson
Europarties – A Research Note
- C 232 (2015) Hannelore Kraft
North Rhine-Westphalia and the European Union
- C 233 (2016) Carla Manzanos
Movement, Security and Media
- C 234 (2016) Rike Sohn
EU environmental policy and diplomacy from Copenhagen to Paris and beyond
- C 235 (2016) Ludger Kühnhardt
Maturing beyond Cotonou: An EU-ACP Association Treaty for Development.
A proposal for reinventing EU relations with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Group of States
- C 236 (2016) James D. Bindenagel
America and Europe in the Twenty-first Century
- C 237 (2016) Matthias Vogl/Rike Sohn
Nachhaltige regionale Integration in Westafrika und Europa. ZEI
Forschungskooperation mit dem West Africa Institut (WAI) von 2007 bis 2016
- C 238 (2016) Matteo Scotto
Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). An Insight into
Transatlantic Relations and Global Context
- C 239 (2017) Michael Gehler
Revolutionäre Ereignisse und geoökonomisch-strategische Ergebnisse: Die EU- und NATO-„Osterweiterungen“ 1989-2015 im Vergleich

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>. For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.

