

DIE BEZIEHUNGEN DEUTSCHLANDS ZU DEN BALTISCHEN LÄNDERN SEIT DER WIEDERVEREINIGUNG

Andreas M. Klein / Gesine Herrmann

Die Beziehungen Deutschlands zu Estland, Lettland und Litauen können zweifelsfrei als gut und intensiv bezeichnet werden. An der besonderen Qualität der Beziehungen lässt auch der neue Bundesminister für Auswärtige Beziehungen, Guido Westerwelle, keine Zweifel aufkommen. Bereits kurz nach seinem Amtsantritt im Herbst 2009 traf er seine Amtskollegen aus den Baltischen Ländern in Brüssel zu Konsultationen, die im Juli 2010 im traditionellen 3+1-Format in Tallinn fortgesetzt wurden. Dieses jüngste Treffen der vier Außenminister ist Beleg für die engen Beziehungen, die Deutschland zu den Baltischen Staaten insgesamt und zu jedem einzelnen der drei Staaten unterhält, ebenso wie der Besuch der Staatsministerin Cornelia Pieper im Baltikum zu Beginn des Jahres, bei dem es darum ging, insbesondere den Ausbau der kulturellen Zusammenarbeit mit den Partnern in Estland, Lettland und Litauen zu beraten. Im September steht die aufgrund der Bundespräsidentenwahl verschobene Visite von Bundeskanzlerin Angela Merkel nach Litauen und Lettland an. Bei dieser Gelegenheit wird sie sich bei der litauischen Staatspräsidentin Dalia Grybauskaitė und dem lettischen Ministerpräsidenten Valdis Dombrovskis auch über die Spar- und Reformanstrengungen der beiden von der Wirtschafts- und Finanzkrise gebeutelten Länder informieren.

Der Dialog mit den Baltischen Nachbarn findet darüber hinaus zum einen in den Europäischen Institutionen in Brüssel und zum anderen in Berlin statt, wohin es sowohl den Staatspräsidenten Lettlands, Valdis Zatlers, im Januar 2008 als auch den lettischen Ministerpräsidenten Valdis Dombrovskis Ende April 2009 auf eine ihrer



Andreas M. Klein ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Riga. Er betreut von dort aus die Aktivitäten der Stiftung in den Baltischen Ländern sowie das Regionalprojekt „Ostseekooperation“.



Gesine Herrmann studierte bis Sommer 2009 Politikwissenschaften in Chemnitz, Berlin und Tartu/Estland mit dem Schwerpunkt Transformationsstudien. Derzeit arbeitet sie an der HWR Berlin.

ersten Auslandsdienstreisen zu politischen Gesprächen führte. Zuletzt weilte der Auswärtige Ausschuss des estnischen Parlaments im März 2010 zu Gesprächen mit dem Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages und Vertretern der Bundesregierung in Berlin. Darüber hinaus tragen die Bundesländer sowie Partnerstädte und -kreise in Deutschland und den Baltischen Ländern zur Vertiefung der bilateralen Beziehungen bei.

Zuletzt weilte der Auswärtige Ausschuss des estnischen Parlaments in Berlin. Darüber hinaus tragen die Bundesländer sowie Partnerstädte und -kreise zur Vertiefung der Beziehungen bei.

Das besondere gegenseitige Interesse liegt begründet in der über 800-jährigen gemeinsamen Geschichte als Missions- und Siedlungsgebiet des Deutschen Ordens, in den Wirtschaftsbeziehungen zur Zeit der Hanse

sowie in der zentralen Lage Deutschlands zwischen den einstigen Blöcken, die die Welt bis 1990 in sowjetische und amerikanische Einflusssphären teilte. Einen herausgehobenen Stellenwert als „Schicksalstag“ in den deutsch-baltischen Beziehungen nimmt dabei der 23. August 1939 ein, als der deutsche Außenminister der nationalsozialistischen Regierung, Joachim von Ribbentrop, und sein sowjetischer Amtskollege, Wjatscheslaw Molotow, mit der Unterzeichnung des geheimen Zusatzprotokolls zum Nichtangriffspakt zwischen dem Deutschen Reich und der Sowjetunion, dem so genannten Hitler-Stalin-Pakt, das vorläufige Ende der Unabhängigkeit der drei Baltischen Staaten besiegelten. Daraus leitet sich bis zum heutigen Tage die Verbundenheit Deutschlands mit und die Verantwortung gegenüber den drei Baltenrepubliken ab. Dennoch schwankte die deutsche Außenpolitik gegenüber den baltischen Nachbarn in den vergangenen zwanzig Jahren zwischen dem „Anwalt der Balten“ einerseits und einer Position des *advocatus diaboli* andererseits, wenn die baltischen Belange die Erreichung deutscher Ziele und insbesondere das Verhältnis der Bundesrepublik zu Russland zu beeinträchtigen drohten.

DIE BUNDESREGIERUNG UND DIE UNABHÄNGIGKEITSBESTREBUNGEN DER BALTISCHEN LÄNDER

Die Baltikumpolitik Bonns war von 1988 bis zur offiziellen Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen am 28. August 1991 maßgeblich davon geprägt, dass die baltische Frage der Unabhängigkeit eng mit der deutschen Frage der Wiedervereinigung zusammenhing.

Mit den vom damaligen Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU), Michail Gorbatschow, angestregten Reformen *Glasnost* und *Perestroika* kam es auch in den drei baltischen Sowjetrepubliken zum nationalen Wiedererwachen. Die Aktivitäten der Bürgerbewegungen Estlands (Rahvarinne), Lettlands (Tautas Fronte) und Litauens (Sajūdis) nach größtmöglicher Autonomie fanden ihren vorläufigen Höhepunkt am fünfzigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Hitler-Stalin-Paktes in einer über 600 Kilometer langen Menschenkette, die rund eine Millionen Menschen von Vilnius über Riga nach Tallinn miteinander verband. Wenngleich dieser als Baltischer Weg bezeichnete Bürgerprotest zunächst wirkungslos blieb, beförderte er dennoch gemeinsam mit den historischen Vorgängen in Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei gleichermaßen Entwicklungen, die den Fall der Berliner Mauer und die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten erst möglich machten.

Als Litauen am 11. März 1990 als erste baltische Republik seine Trennung von der Sowjetunion erklärte, hielt sich die Bundesregierung mit einer Stellungnahme zunächst zurück.

Als Litauen am 11. März 1990 als erste der drei baltischen Republiken seine umgehende und vollständige Trennung von der Sowjetunion erklärte, hielt sich die Bundesregierung mit einer Stellungnahme zunächst zurück – sehr zum Unmut des ersten kommissarischen Staatsoberhauptes der unabhängigen Republik Litauen, Vytautas Landsbergis: „Bisher sahen wir nicht, dass wir große Erwartungen in die Politik Deutschlands setzen konnten.“¹

Um der deutschen Einheit willen war Bonn bestrebt, „dass der Litauen-Konflikt nicht zum Stolperstein für Michail Gorbatschow und seine Reformpolitik werden dürfe“² und eine weitere Destabilisierung der UdSSR vermieden werden müsse. Bundeskanzler Helmut Kohl plädierte daher für eine Politik der kleinen Schritte. Er war der Meinung, man müsse den Litauern sagen, dass sie mit ihrer Politik des „Alles oder Nichts“ ihre Chance, unabhängig zu werden, aufs Spiel setzten. Zudem war er überzeugt, dass sie innerhalb der nächsten fünf Jahre mit Klugheit, Geduld

1 | Interview mit Vytautas Landsbergis, in: *Der Spiegel* (04.02.1991), 175.

2 | Kai Diekmann und Ralf Georg Reuth, *Helmut Kohl, Ich wollte Deutschlands Einheit*, (Berlin: Propyläen Verlag, 1996), 363.

und psychologischem Geschick ihr Ziel erreichen könnten.³ Es galt, sowohl eine Machtübernahme durch Militärs oder Hardliner in Moskau als auch die Anwendung von Gewalt in den Warschauer-Pakt-Staaten abzuwenden. Ein öffentlicher

Bundeskanzler Kohl befürchtete, dass die Entwicklung im Baltikum negative Auswirkungen auf die Zwei-plus-Vier-Gespräche haben könnte. Daher lag ihm daran, die deutsche Frage von der baltischen Frage zu entkoppeln.

Einsatz des Westens für die Souveränität der sowjetischen Republiken lag daher zunächst nicht im Interesse der Bundesregierung. Somit behandelte die Kohl-Administration die baltischen Unabhängigkeitsbestrebungen vorerst als innersowjetische Angelegenheit.

Bundeskanzler Kohl befürchtete, dass die Entwicklung im Baltikum negative Auswirkungen auf die für Mai terminierten Zwei-plus-Vier-Gespräche haben könnte. Daher lag ihm daran, die deutsche Frage von der baltischen Frage zu entkoppeln. Als sich die Lage in Litauen nach dem 1. Juli aufgrund der vorübergehenden Aussetzung der Unabhängigkeitserklärung entspannte, machten auch die Verhandlungen zur Lösung der deutschen Frage bis zur Wiedervereinigung Deutschlands am 3. Oktober zügige Fortschritte.

Die baltischen Länder mussten sich mit der vollständigen Wiederherstellung und Anerkennung ihrer Unabhängigkeit bis ins Jahr 1991 gedulden. Nach den blutigen Zusammenstößen der Unabhängigkeitsbewegung Litauens und Lettlands mit der sowjetischen Spezialpolizeieinheit OMON in Vilnius und Riga im Januar 1991 wandte sich der deutsche Bundeskanzler an den sowjetischen Regierungschef Gorbatschow mit der Forderung, „jeder weiteren Gewaltanwendung Einhalt zu gebieten und zum Weg des Dialogs und der Verständigung zurückzukehren“⁴. Als Zeichen der Solidarität empfing Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher die kommissarischen Außenminister Estlands und Lettlands, Lennart Meri und Janis Jurkāns, wenige Wochen später in Bonn. Damit signalisierte die deutsche Regierung den Balten den lange erhofften Beistand, wenngleich sie deren Eigenstaatlichkeit weiterhin nicht formell anerkannte.

Das deutsche Engagement und die Zusammenarbeit mit dem Baltikum nahmen nach den Vorfällen in Riga und Vilnius

3 | Vgl. ebd., 363-366.

4 | Nach Staatsminister Schäfer am 28.01.1991, in: *Bundesdrucksache* 12/66, 1.

merklich zu: Im Februar beantragte die SPD-Bundestagsfraktion die Errichtung eines baltischen Informationsbüros in Deutschland, im April öffnete das deutsche Kulturinstitut in Tallinn, und im Juni gründete der Abgeordnete Wolfgang von Stetten (CDU) die Deutsch-Baltische Parlamentariergruppe.

Zur Wende in der deutschen Baltikumpolitik kam es nach dem Moskauer Putschversuch im Sommer 1991. Die OMON-Übergriffe und der Putsch in Moskau hatten deutlich die Schwäche der kommunistischen Machthaber im Kreml einerseits und die Entschlossenheit der Unabhängigkeitsbewegungen in den drei baltischen Ländern andererseits gezeigt. Spätestens seit diesem Zeitpunkt war davon auszugehen, dass der Verbleib Estlands, Lettlands und Litauens in der Union nicht länger mit friedlichen Mitteln, sondern allenfalls noch mit militärischen Maßnahmen zu sichern war. Die Anwendung von Gewalt jedoch lag weder im sowjetischen noch im westlichen Interesse, denn in der damaligen Situation hätte dies den Verlust des politischen Einflusses des Kremls bestätigt und die regionale Instabilität verschärft. Unter Berücksichtigung der vorangegangenen Ereignisse war zudem davon auszugehen, dass der Kollaps der UdSSR kaum noch zu verhindern war.

Zur Wende in der deutschen Baltikumpolitik kam es nach dem Moskauer Putschversuch im Sommer 1991. Wenige Tage später formalisierte die Bundesregierung die Beziehungen zu den baltischen Republiken.

Wenige Tage nach dem Augustputsch in Moskau formalisierte Deutschland am 28. August 1991 als einer der ersten westlichen Staaten seine Beziehungen zu den baltischen Republiken. Dabei war nicht von einem Neubeginn, sondern von einer Fortsetzung der diplomatischen Beziehungen die Rede. Schon in der Erklärung, die sich der Unterzeichnung der Urkunden über die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den baltischen Staaten anschloss, unterstrich die Bundesregierung die Möglichkeit von Assoziierungsverhandlungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und den neuen Demokratien im Baltikum zu einem späteren Zeitpunkt.⁵

5 | Vgl. *Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung* Nr. 90 (30.08.1991).

Als erster hochrangiger westlicher Politiker besuchte der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher am 11. und 12. September Tallinn, Riga und Vilnius und signalisierte damit, dass Bonn die drei Republiken unterstützte. Um die zukünftigen Inhalte der deutschen Baltikumpolitik zu identifizieren und zu konkretisieren, setzte er eine parlamentarische Evaluierungskommission ein. Der damalige Staatssekretär Berndt von Staden, ein Baltendeutscher aus Estland, übernahm die Leitung und schlug vor, dass sich Deutschland bei den westlichen und internationalen Institutionen zum „Anwalt der Balten“ machen sollte.

DEUTSCHE BALTIKUMPOLITIK ZWISCHEN UNTERSTÜTZUNG UND ZURÜCKHALTUNG

Das Bundeskanzleramt verhielt sich gegenüber den jungen Ostseerepubliken weiterhin zurückhaltend, trotz der Aufnahme diplomatischer Beziehungen und der unmittelbar einsetzenden umfangreichen und mannigfaltigen bilateralen Zusammenarbeit in kultureller, wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht. Die deutsch-baltischen Beziehungen standen und stehen bis zum heutigen Tage im Schatten der deutsch-russischen Beziehungen. Zunächst war die deutsche Außenpolitik darauf bedacht, die deutsche Wiedervereinigung in keiner Weise zu gefährden; dies galt insbesondere für eine dem Kreml möglicherweise missliebige Politik gegenüber den baltischen Staaten. Aber auch nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten achtete die Bundesregierung darauf, dass die Kontakte zu den baltischen Ländern die Beziehungen zu Moskau nicht belasteten.

Einem ersten Belastungstest waren die Beziehungen Deutschlands zu den drei Baltenrepubliken einerseits und Russland andererseits während der Verhandlungen über den Truppenabzug der russischen Armee unterworfen.

Einem ersten Belastungstest waren die Beziehungen Deutschlands zu den drei Baltenrepubliken einerseits und Russland andererseits während der Verhandlungen über den Truppenabzug der russischen Armee unterworfen, die sich auch noch unmittelbar nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit Estlands, Lettlands und Litauens auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion befand. Aus Sicht der baltischen Staaten war die Anwesenheit der fremden Streitkräfte eine potenzielle Gefahr für die Integrität und die Sicherheit der drei Republiken. Während Estland, Lettland

und Litauen die schnelle Integration in die westlichen Bündnisse suchten, trat Russland das Erbe der sowjetischen Großmacht an und rechnete das Baltikum als „Nahes Ausland“ zum Moskauer Einflussbereich. Die gegensätzlichen außenpolitischen Ziele sowie die divergierenden Geschichtsauffassungen der Verhandlungspartner führten dazu, dass der Kreml den geforderten Abzug hinauszögerte und immer wieder an neue Bedingungen knüpfte.

Die baltischen Staaten verfügten weder über die finanziellen Mittel noch über die politische Macht, um ihre nationalen Sicherheitsinteressen durchzusetzen.

Sie konnten Russland nicht zwingen, die Truppen schnellstmöglich abziehen, und bemühten sich daher um die Unterstützung der westlichen Regierungen. Auch Bonn unterstützte die drei Länder und engagierte sich international für den baldigen Abzug der Truppen, riet den baltischen Staaten allerdings, nicht gegen, sondern mit Russland nach Sicherheit zu streben.⁶ Damit Moskau einem baldigen Rückmarsch zustimmen konnte, bewegten Deutschland und die westlichen Staaten die drei Republiken zu Zugeständnissen, beispielsweise bei der zeitlich begrenzten Nutzung von Militäranlagen in Lettland und Estland. Außerdem forderte Bonn die beiden Länder auf, zu überprüfen, ob die von Russland kritisierten Einbürgerungsbestimmungen für die russischsprachige Minderheit den Vorgaben der KSZE entsprachen, und diese gegebenenfalls zu korrigieren. Infolge des internationalen Drucks auf beide Seiten verließen die russischen Truppen das estnische und lettische Staatsgebiet schließlich fristgerecht zum 31. August 1994, genau ein Jahr nach dem Rückzug der Einheiten der ehemaligen Okkupationsmacht aus Litauen. In der Frage des Truppenrückzugs unterstützte die deutsche Regierung die baltische Forderung, da diese mit den eigenen Sicherheitsinteressen übereinstimmte. Aus Bonner Sicht war der Abzug der russischen Streitkräfte aus Estland, Lettland und Litauen neben der regionalen Kooperation, etwa im Ostseerat, ein wichtiger Schritt, der zur Entspannung in der Region beitrug.

Aus Bonner Sicht war der Abzug der russischen Streitkräfte aus Estland, Lettland und Litauen neben der regionalen Kooperation ein wichtiger Schritt zur Entspannung in der Region.

6 | Vgl. Udo Bergdoll, „Bonn will Anwalt der Balten sein“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 10.07.1993.

Seit der Anerkennung ihrer Unabhängigkeit strebten die baltischen Staaten die Einbindung in das politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Gefüge der (west-) europäischen Gemeinschaft an. Dabei nahm die Einbindung in die transatlantische Sicherheitsallianz für die Balten einen ungleich höheren Stellenwert ein als die Integration in die aus ihrer Sicht eher ökonomisch ausgerichtete EG. Nach den Erfahrungen der rund fünfzigjährigen Okkupation durch die UdSSR war für die baltischen Länder nach der Wiedererlangung ihrer Unabhängigkeit ein neutraler Status ebenso wenig eine Option wie die sicherheitspolitische Kooperation mit Russland. Die gegenseitigen Sicherheits- und Beistandsverpflichtungen der NATO-Partner stellten in den Augen der Balten die einzige Garantie dar, die ihnen dauerhaft Freiheit und Eigenstaatlichkeit versprach.⁷

Genscher sicherte seinen baltischen Kollegen zu, dass sich Deutschland für die Assoziierung mit der EG einsetzen werde. Deutlich distanzierter positionierte sich die Bundesregierung hingegen gegenüber einer Erweiterung der NATO.

Bereits bei der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen im August 1991 sicherte Genscher seinen baltischen Kollegen zu, dass sich Deutschland für die Assoziierung der Republiken mit der EG einsetzen werde. Entsprechend befürwortete die deutsche Regierung etwa die Aufnahme der drei Länder in das PHARE-Programm zum 1. Januar 1992 und den Abschluss von Kooperationsabkommen mit der Gemeinschaft wenige Monate später. Deutlich distanzierter positionierte sich die Bundesregierung hingegen gegenüber einer Erweiterung der NATO bis an die Grenze Russlands, obwohl sich sowohl Bundesverteidigungsminister Volker Rühle als auch später Bundesaußenminister Klaus Kinkel aktiv an der Erweiterungsdiskussion beteiligten, diese teilweise gar initiierten.

Insbesondere das bundesdeutsche Außenamt hoffte, dass engere politische Konsultationen und wirtschaftliche Kooperation im Ostseeraum die Sicherheitsbedürfnisse der Baltenrepubliken befriedigen würden. Außenminister Genscher war davon überzeugt, dass Sicherheit im Ostseeraum nur durch eine institutionalisierte Form der Kooperation möglich sei, die Balten und Russen gleichermaßen einbezog. Im Herbst 1991 regte Genscher daher zusammen

7 | Vgl. Gerd Föhrenbach, „Die Sicherheitskonzepte der baltischen Staaten“, in: *Sicherheitspolitische Analysen*, Nr. 1 (Waldbröl: Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr, 1999).

mit seinem dänischen Amtskollegen Uffe Ellemann-Jensen eine Konferenz aller Anrainerstaaten der Ostsee an. Das Ergebnis der deutsch-dänischen Initiative war die Gründung des Ostseerates am 6. März 1992, an dem sich neben Dänemark und Deutschland ebenso Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Russland und Schweden sowie Island und Norwegen beteiligten. In der Ostseeregion, in der Russland aufgrund seines geopolitischen Gewichts und seiner historischen Rolle die sicherheitsrelevante Agenda stark beeinflusste, sollte der Rat über den politischen Dialog auf Außenministerebene Vertrauen aufbauen.

Der Ostseerat⁸ war und ist trotz seines unverbindlichen Mandats ein wichtiges regionales Gremium. In den neunziger Jahren bot er eine neue und angesichts der angespannten baltisch-russischen Beziehungen geforderte Möglichkeit zum Austausch und zur Zusammenarbeit der Ostseeanrainer auf Augenhöhe. Bonn unterstützte die Zusammenarbeit der nord- und osteuropäischen Länder, um seinen ureigenen Sicherheitsinteressen in der Ostseeregion nachzugehen. Der multilaterale Rahmen des Ostseerates sollte den Dialog insbesondere zwischen den Ostseeanrainerstaaten Estland, Lettland und Litauen einerseits und Russland andererseits fördern und strittige Punkte im Transformationsprozess im Rahmen dieses Forums ausräumen. Darüber hinaus beinhaltet der Ostseerat eine ganze Reihe von Initiativen im Bereich der Demokratieförderung, Wirtschaftsentwicklung, Technologie- und Wissenstransfer, Umweltschutz, Energiesicherheit, Transport und Kommunikation, um die Grundlage für nachhaltiges Wachstum und Stabilität in der Region zu schaffen.

Der Außenminister interessierte sich stets weit mehr für die baltischen Staaten als der Bundeskanzler. Diese Rollenverteilung galt 1991/92 für Kohl und Genscher ebenso wie 1992 bis 1998 für Kohl und Kinkel.

Der Ostseerat, aber auch die Annäherung der drei baltischen Staaten an Europarat, EG und NATO förderten den zeitweiligen Dualismus zwischen deutschem Außenamt und Bundeskanzleramt zutage. Der Außenminister interessierte sich stets weit mehr für die baltischen Staaten als der Bundeskanzler. Sie verfolgten unterschiedliche Prioritäten: Der Minister widmete sich den drei Ländern, der Kanzler konzentrierte sich auf die Beziehungen zu Moskau. Diese Rollenverteilung galt 1991/92 für Kohl und Genscher

ebenso wie 1992 bis 1998 für Kohl und Kinkel. Die Politiker verfolgten damit keine strategische Arbeitsteilung, sondern vertraten unterschiedliche Ansichten zur europäischen Integration der baltischen Staaten. So war das Auswärtige Amt überzeugt, dass die baltischen Republiken gleich den anderen MOE-Ländern zu einem erweiterten Europa gehörten, und unterstützte daher deren Bemühungen um eine baldige, umfassende Mitgliedschaft in den europäischen Institutionen und Organisationen. Das Kanzleramt hingegen stand der EG/EU-Mitgliedschaft der baltischen Länder teilweise gleichgültig bis skeptisch gegenüber und bremste entsprechende Bestrebungen. Ebenso lehnte das Bundeskanzleramt zunächst die Erweiterung der NATO bis

Die Verhandlungen über die Erweiterung von EG und NATO nach Ostschritten auch nach dem Führungswechsel im Auswärtigen Amt zu Klaus Kinkel nur langsam voran.

an die westliche Außengrenze Russlands ab, in erster Linie erneut, um nicht die für den Wiedervereinigungsprozess wichtigen Partner im Kreml zu brüskieren. Angesichts der Kritik des Kremls an den Erweiterungsplänen der NATO plädierte Bonn für einen „Mittelweg zwischen der Vollmitgliedschaft und der lockeren Zusammenarbeit im Kooperationsrat“⁹. Für die Balten hingegen hatte die Aufnahme in die militärische Sicherheitsallianz oberste Priorität, da sie sich dadurch letzten Endes die für sie wichtigen Sicherheitsgarantien gegenüber einer möglichen Aggression aus Russland erhofften.

Die Verhandlungen über die Erweiterung von EG und NATO nach Ostschritten auch nach dem Führungswechsel im Auswärtigen Amt zu Klaus Kinkel nur langsam voran. Angesichts der Schwierigkeiten im Transformationsprozess in den postsowjetischen Ländern reagierte Deutschland im Frühjahr 1993 zurückhaltend auf den Vorschlag der dänischen EG-Ratspräsidentschaft, mit den baltischen Ländern zeitnah Freihandelsabkommen zu verabschieden. Den Wunsch der Balten, in naher Zukunft mit Verhandlungen über die Assoziierung zu beginnen, hielt Bonn zu diesem Zeitpunkt für unrealistisch. Damit signalisierte die deutsche Regierung, dass sie die drei Länder noch nicht für beitragsfähig hielt, da derartige Gespräche in der Regel den Abschluss von Europa-Abkommen und die damit verbundene Perspektive der EG-Vollmitgliedschaft nach sich zogen.

9 | Karl Feldmeyer, „Auf der Suche nach einem Mittelweg“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 02.10.1993.

Die Zurückhaltung der Bundesregierung wich erst, als Deutschland im Juli 1994 turnusgemäß selbst den EU-Ratsvorsitz übernahm. Es wurde als erklärtes Ziel der Ratspräsidentschaft formuliert, die MOE-Staaten weiter an die Union heranzuführen sowie innerhalb von sechs Monaten EU-Assoziierungsabkommen mit allen drei baltischen Ländern zu unterzeichnen. Entsprechend beschrieb Bundesaußenminister Kinkel in einem Namensartikel die Haltung der Bundesregierung im März 1994:

„Deutschland befürwortet mit Nachdruck, die baltischen Staaten konsequent über eine Assoziation zu einer vollen Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu führen. Wir wollen diesen Staaten rasch und großzügig dabei helfen, den ihnen gebührenden Platz in Europa zu finden. Als Fürsprecher und Anwalt der baltischen Staaten setzen wir uns dafür ein, noch in diesem Jahr Europa-Abkommen mit den baltischen Staaten abzuschließen. Die Europäische Union bliebe unvollkommen, wenn nicht eines Tages auch alle drei baltischen Staaten Mitglieder würden.“¹⁰

Während der deutschen Ratspräsidentschaft appellierte Bonn wiederholt an die europäischen Staats- und Regierungschefs, der baldigen Aufnahme von Assoziierungsgesprächen mit den baltischen Ländern zuzustimmen. Schlussendlich entschied der Europäische Rat auf dem Essener EU-Gipfel am 9. und 10. Dezember 1994 einstimmig, die Verhandlungen mit Litauen, Lettland und Estland über Europa-Abkommen aufzunehmen. Damit hatte die Bundesregierung die europäische Integration der baltischen Staaten maßgeblich vorangebracht. Die rasche Unterzeichnung der Abkommen mit allen drei baltischen Staaten war ein Erfolg für die deutsche Außenpolitik und förderte das Selbstverständnis der drei jungen Demokratien als Teil des westlichen Wertekanons. Die Beschlüsse unterstrichen, deutlich an die Adresse Moskaus gerichtet, die Souveränität und die europäische Perspektive der drei Staaten.

Als Ziel der EU-Ratspräsidentschaft 1994 formulierte Deutschland, innerhalb von sechs Monaten EU-Assoziierungsabkommen mit allen drei baltischen Ländern zu unterzeichnen.

10 | Klaus Kinkel, „Die Zukunft des Baltikums liegt in Europa“, in: *Die Welt*, 05.03.1994.

Die Balten waren enttäuscht, dass sich Bonn ausweichend verhielt und ihr Anliegen, bereits in der ersten Erweiterungsrunde aufgenommen zu werden, nicht unterstützte.

Aller Unterstützung vor und während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zum Trotz hielt sich die deutsche Bundesregierung jedoch auch weiterhin mit einem eindeutigen Fahrplan für die Aufnahme der baltischen Länder in die EU zurück. Unter Berücksichtigung der russischen Interessen plädierte der deutsche Kanzler zunächst nur für die uneingeschränkte Aufnahme Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns als neue Mitglieder in der EU und NATO. Der Beitritt der übrigen MOE-Staaten zu auch nur einer der beiden Organisationen wurde zunächst auf die undatierte Zukunft geschoben.

Die Position der Bundesregierung bezüglich der Erweiterungsperspektive der Länder Mittel- und Osteuropas legte Bundesverteidigungsminister Rühle im November 1996 bei einer Vortragsreise nach London dar: „Die wichtigste Botschaft an die Länder, die noch nicht Mitglied werden, ist das politische Signal: Wir sind in einem offenen politischen Prozess; wir sagen nicht ‚nein‘, sondern ‚noch nicht‘.“¹¹ Dass die baltischen Staaten zu den „Noch-nicht“-Beitrittskandidaten gehören würden, galt zu diesem Zeitpunkt bereits als wahrscheinlich. Die Balten waren enttäuscht, dass sich Bonn so ausweichend verhielt und ihr Anliegen, bereits in der ersten Erweiterungsrunde aufgenommen zu werden, nicht wie gehofft unterstützte.¹²

Kurz nach dem Entschluss der kleinen NATO-Erweiterung im Juli 1997 legte die EU-Kommission ihre Stellungnahmen zur Beitrittsfähigkeit der zehn Kandidaten vor. Sie empfahl, die Gespräche zunächst mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern zu beginnen. Um zu verhindern, dass die Zurückstellung und Enttäuschung Lettlands und Litauens die bereits geleisteten und noch notwendigen Reformprozesse beeinträchtigten, traf der deutsche Außenminister im Oktober 1997 seine drei baltischen Amtskollegen in Riga. Dabei ermutigte er die beiden südlichen Baltenrepubliken, das estnische Beispiel anführend, ihre Reformbemühungen weiter fortzusetzen und an den Kopenhagener Kriterien auszurichten.

11 | *Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung*, Nr. 94 (22.11.1996).

12 | Jasper von Altenbockum, „Die baltischen Staaten sind von Bonn enttäuscht“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.07.1996.

Die von 1998 bis 2005 amtierende Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder führte im Wesentlichen die verbindlich-unverbindliche Baltikumpolitik der Vorgängerregierung fort. Dabei fürchteten die MOE-Staaten vor allem zu Beginn der rot-grünen Regierung, dass Bonn sich in Zukunft noch weniger für die Erweiterung der Union interessieren würde als bisher. Im Vorfeld des Wiener EU-Gipfels im Dezember 1998 betonte Bundeskanzler Schröder, dass der Zeitpunkt der Erweiterung noch nicht feststünde und es aufgrund weiterhin offener Fragen leichtfertig sei, terminliche Zusagen zu machen. Auch das Lippenbekenntnis seines Außenministers Joschka Fischer, Deutschland verstehe sich weiterhin als „Anwalt der Mittel- und Osteuropäer in der EU“¹³, konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass keines der Kabinettsmitglieder der rot-grünen Koalition sich besonders für das Baltikum engagierte. Berlin förderte in diesen Jahren weder den Fortgang der Verhandlungen mit Estland noch die Aufholprozesse Lettlands und Litauens nachdrücklich. Dennoch setzten auch Lettland und Litauen in der zweiten Runde den *Acquis communautaire* erfolgreich um und konnten gemeinsam mit Estland und fünf weiteren Ländern Mittel- und Osteuropas sowie Malta und Zypern am 1. Mai 2004 der EU beitreten, nachdem bereits zuvor die Aufnahme in die NATO erfolgt war.

Für Verstimmung in den baltisch-deutschen Beziehungen sorgte das von einem russisch-deutschen Firmenkonsortium geführte milliarden schwere Erdgasprojekt Nord Stream, das Wyborg in Russland mit seinem Endpunkt Lubmin nahe Greifswald in Deutschland verbinden und ab 2012 bis zu 55 Milliarden Kubikmeter Gas jährlich in die EU transportieren soll. Im Prozess der Vorbereitung des Projektes, das Teil des Europäischen Energienetzwerkes werden soll, fühlten sich die drei Baltischen Länder von den für das Projekt werbenden Regierungen Russlands und Deutschlands wenn nicht gleich übergangen, so zumindest nicht hinreichend über die Pläne informiert. Angesichts des wenig diplomatischen Vorgehens von Bundeskanzleramt und Kreml in dieser Angelegenheit sowie der offen zur Schau getragenen

Lettland und Litauen setzten in der zweiten Runde den Acquis communautaire erfolgreich um und konnten gemeinsam mit Estland am 1. Mai 2004 der EU beitreten.

13 | Interview mit Joseph Fischer, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27.11.1998.

„Männerfreundschaft“¹⁴ zwischen Gerhard Schröder und Russlands Präsident Wladimir Putin zogen eine ganze Reihe von baltischen Politikern in der öffentlichen Diskussion Parallelen zum Hitler-Stalin-Pakt, als zwischen Berlin und Moskau über die Zukunft der baltischen Republiken als Teil der sowjetischen Einflusszone entschieden worden war. Obwohl der Vergleich an sich jeder Grundlage entbehrt, ist er dennoch ein Beleg für die tiefe Verunsicherung und das mangelnde Selbstbewusstsein der Balten nach der fünfzigjährigen Besatzungszeit. Dass eine gewisse Skepsis gegenüber einem ehemaligen Besatzungsregime vorherrscht, das die Auflösung der Sowjetunion als „größte geopolitische Katastrophe des (zwanzigsten)

Der Georgien-Konflikt im Sommer 2008 hat in den Baltischen Ländern aufgrund vergleichbarer Erfahrungen mit der sowjetischen Expansionspolitik zu großen emotionalen Reaktionen geführt.

Jahrhunderts“¹⁵ bezeichnet, sowie gegenüber dessen politischem Partner, der den Urheber dieses Statements als „lupenreinen Demokraten“ charakterisiert¹⁶, ist nachvollziehbar. Nicht zuletzt der Georgien-Konflikt im Sommer 2008 hat in den Baltischen Ländern aufgrund vergleichbarer Erfahrungen mit der sowjetischen Expansionspolitik im zwanzigsten Jahrhundert zu großen emotionalen Reaktionen geführt.¹⁷

FAZIT

Das Verhältnis Deutschlands zu den baltischen Nachbarn wurde in den zurückliegenden zwanzig Jahren im Wesentlichen sowohl vom Bemühen der jeweiligen Bundesregierung um gute Beziehungen zu Russland als auch von der historisch-politischen Verbundenheit Deutschlands zum Baltikum geleitet.

14 | Vgl. Michael Thumann, „Anatomie einer Männerfreundschaft“, in: *Die Zeit*, 09.09.2004, abrufbar unter: http://zeit.de/2004/38/Putin_2fSchr_9ader [05.08.2010].

15 | Rede des russischen Staatspräsidenten Wladimir Putin zur Lage der Nation vor der Duma am 25.04.2005, zitiert nach: *Russland Analysen*, Nr. 63 vom 29.04.2005, 13.

16 | So der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder auf die Frage von Reinhold Beckmann, ob er den russischen Staatspräsidenten Wladimir Putin als lupenreinen Demokraten betrachte. *Beckmann*, ARD, 22.11.2004.

17 | Vgl. zur Einschätzung des außenpolitischen Anspruchs Russlands unter Putin u.a. Erich G. Fritz, „Gute Worte – Falsche Taten“, in: *Die Politische Meinung* Nr. 440, Juli 2006, 53-56.

Bis zum Jahr 1990 war es das Primat der deutschen Außenpolitik, die Wiedervereinigung Deutschlands in Frieden und Freiheit unter Beibehaltung der europäischen und transatlantischen Partnerschaften zu erreichen. Nach der Wahl Michail Gorbatschows zum Generalsekretär der KPdSU und seiner anschließenden Reformpolitik bot sich der Bundesregierung unter der Führung Helmut Kohls dieses möglicherweise einmalige „window of opportunity“ zur Vereinigung beider deutscher Staaten. Die Einheit Deutschlands war allerdings auch zu diesem Zeitpunkt nur mit dem Wohlwollen und der Zustimmung Moskaus auf friedlichem Wege zu erreichen und konnte nur mit entsprechenden Sicherheitsgarantien an den Kreml einhergehen. Wenn die deutsche Politik eine zurückhaltende Position zu den baltischen Wünschen einnahm, wie bei den baltischen Forderungen nach Unabhängigkeit und Aufnahme in die NATO, geschah dies um der deutschen Interessen willen.

Deutschland setzte sich immer dann aktiv auch für die baltischen Belange ein, wenn derartiges Verhalten die Erreichung der eigenen nationalen Ziele nicht gefährdete. Keine deutsche Regierung konnte die Position des Kremls zum Baltikum ignorieren, wenn sie das Wohlwollen der Moskauer Führung und damit die von ihr angestrebten Ziele nicht aufs Spiel setzen wollte. Die konfliktreichen Beziehungen zwischen Moskau und den baltischen Staaten, beispielsweise in Hinblick auf den Truppenabzug und die russischsprachige Minderheit, verkomplizierten die Lage zusätzlich. Unter diesen Bedingungen entschieden sich die deutschen Regierungen für eine Baltikumpolitik, die Deutschland wiederholt den Vorwurf zu großer Rücksichtnahme auf Moskau eintrug.

Der zweite bedeutende Faktor, der auf die Politik der Bundesregierungen einwirkte, war die wechselvolle deutsch-baltische Geschichte. Das heutzutage in der Summe positiv bewertete Wirken des Deutschen Ordens und der Deutschbalten seit dem 13. Jahrhundert einerseits und die negativen Auswirkungen des Hitler-Stalin-Pakts vom August 1939 andererseits begründeten Deutschlands Verbundenheit mit und Verantwortung gegenüber den drei Republiken. Vor allem in den ersten Transformationsjahren verwies die Bundesregierung häufig auf diese historischen

Determinanten. Die daraus resultierende Verpflichtung war und ist eine wichtige Antriebskraft der deutschen Baltikumpolitik.

Ob Deutschland der selbst zugeführten Rolle als „Anwalt der Balten“ immer gerecht wurde, ist vielerorts diskutiert worden.¹⁸ Insgesamt lässt sich konstatieren, dass sich alle deutschen Regierungen von Helmut Kohl über Gerhard Schröder bis zu Angela Merkel sowohl in den internationalen Organisationen als auch über bilaterale Vereinbarungen für die baltischen Staaten engagierten, wenn auch mit wechselnder Intensität. Sowohl die Aufnahme Estlands, Lettlands und Litauens in die Europäische Union als auch in die NATO wäre ohne das Zutun der deutschen Außenpolitik so rasch nicht möglich gewesen. Bis zum heutigen

Während sich die Balten eine eindeutige Positionierung zu ihren Gunsten wünschen würden, erwartet Deutschland im Umkehrschluss eine größere Gelassenheit im Umgang mit dem russischen Nachbarn.

Tage bieten sowohl Kanzleramt als auch Außenamt ihre unterstützende und vermittelnde Rolle auf europäischer Ebene an, um für die Balten zentrale Fragen der inneren und äußeren Sicherheit zu befördern. Dass der Ton die Musik auch auf dem außenpolitischen Parkett bestimmt, ist spätestens seit der Diskussion um die Verlegung der Ostseepipeline Nord Stream im Jahr 2005 offenbar geworden.

Immer wenn es darauf ankam, wie beispielsweise während der Zwischenfälle in Vilnius und Riga zu Beginn des Jahres 1991 oder während der heißen Phase des Georgien-Konfliktes im August 2008, die auf einen Besuch der Bundeskanzlerin Angela Merkel in Tallinn fiel, stand die deutsche Bundesregierung solidarisch hinter den baltischen Freunden und Partnern. Während sich die Balten von den deutschen Partnern jedoch auch in konfliktfreien Phasen eine eindeutigere Positionierung zu ihren Gunsten wünschen würden, erwartet Deutschland im Umkehrschluss eine größere Gelassenheit im Umgang mit dem russischen Nachbarn insbesondere vor dem Hintergrund der unumkehrbaren Verankerung der baltischen Länder in der Europäischen Union und der Transatlantischen Sicherheitsallianz.

18 | Vgl. Helge Danichert, *„Anwalt der Balten“ oder Anwalt in eigener Sache?: Die deutsche Baltikumpolitik 1991-2004*, (Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2008).