

# Deutsche Außenpolitik im Jahre 1991: Eine Einführung

Das nachfolgend ausgebreitete Panorama der deutschen Außenpolitik im Jahre Eins der Einheit offenbart eine Fülle an Schauplätzen und Szenerien, an Akteuren und Gesprächen. Ohne dem Eindruck des Lesers vorgreifen zu wollen, lassen sich doch einige Hauptaspekte zusammenfassen, welche die außenpolitische Agenda des Jahres 1991 bestimmten. Mit ihm trat die Bundesrepublik Deutschland in ein neues Zeitalter der internationalen Beziehungen ein. Die großen Durchbrüche des Jahres 1990 hatten die Lage vollständig verändert. Mit dem Fall des Kommunismus und der deutschen Vereinigung waren zwei existenzielle Dauerthemen bundesdeutscher Außenpolitik von der Tagesordnung verschwunden. Die Deutschlandpolitik mit ihrer verfassungsrechtlichen Bindung an das Ziel der Wiedervereinigung war gegenstandslos geworden; auch die Ost- und Entspannungspolitik, über zwei Jahrzehnte hinweg *das* Markenzeichen bundesdeutscher Außenpolitik, gab es in der bekannten Form nicht mehr. Vielmehr galt es nun, die neuen Beziehungen zur Sowjetunion und zu den postkommunistischen Staaten des früheren Ostblocks konstruktiv weiterzuentwickeln. Das vereinigte Deutschland musste neue Strategien und Formeln finden, um die eigenen Interessen zu vertreten, ohne das gewonnene Vertrauen zu verspielen.

Das deutsche Vertrauenskapital war eine entscheidende Bedingung für die Wiedervereinigung gewesen. Es speiste sich zum einen aus den guten Beziehungen zu den USA, die sich seit Mitte der 1980er Jahre besonders einträchtig entwickelt hatten. Zum anderen erwies sich die deutsche Vereinigung als Katalysator für die europäische Integration. Die westeuropäischen Nachbarn begannen sich schon bald nach dem Mauerfall mit dem Prinzip der deutschen Einigung zu arrangieren. Insbesondere Frankreich mit Präsident François Mitterrand an der Spitze spielte dabei eine zunehmend konstruktive Rolle. Mitterrand akzeptierte die deutsche Einheit, bestand zugleich aber auf der Vertiefung der Integration durch die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. In dem Maße, in dem die Bundesregierung eine entsprechende Beschleunigung des Integrationsprozesses zuließ, zerstreute sie die verbreiteten Sorgen vor einem deutschen Alleingang und festigte das Vertrauen bei den Westeuropäern.

Mithin blieben die transatlantischen Beziehungen und die europäische Integration unbestrittene Fixpunkte der deutschen Außenpolitik. Zu keinem Zeitpunkt bestand ein Zweifel darüber, dass Deutschland fest im westlichen Bündnis verankert bleiben würde. Das strukturelle Dilemma der Bonner Außenpolitik, das schon die „alte“ Bundesrepublik gut gekannt hatte, verstärkte sich damit allerdings noch. Einerseits sah sich das vereinigte Deutschland beständig mit alten Ängsten, neuen Erwartungen und komplexeren Rollenzuweisungen konfrontiert. Ein zunehmend bedeutsames Aktionsfeld betraf zum Beispiel die friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen, die das Thema der „Out of area“-Einsätze auf die Tagesordnung setzten. Nicht zufällig drückte UNO-Generalsekretär Pérez de Cuéllar „die Hoffnung und Erwartung aus, dass sich die deutsche Rolle hier in

Zukunft noch verstärken werde“.<sup>1</sup> Andererseits drohte jedes internationale Engagement der Deutschen Skepsis im Hinblick auf inadäquate Führungsansprüche zu erzeugen. In psychologischer Hinsicht, so diagnostizierte Bundeskanzler Helmut Kohl im August 1991, sei die Außenpolitik deutlich schwieriger geworden. „Auf Schritt und Tritt“ stoße man auf diffuse Ängste vor Deutschland, nicht selten gekoppelt mit „Wirtschaftsneid“. „Das heißt, wir müssen sehr viel mehr bereit sein, die Führungsfunktion, die uns jetzt zugefallen ist, wahrzunehmen, ohne prahlerisch aufzutreten. Für uns muss eigentlich die Zielrichtung sein, bescheiden und zurückhaltend aufzutreten, aber unseren Einfluss voll wahrzunehmen.“<sup>2</sup> Dieses Dilemma auszuhalten und der sich 1991 gründlich veränderten Situation gerecht zu werden, ohne den Verdacht aufkommen zu lassen, das vereinigte Deutschland wolle den fortbestehenden langen Schatten der Vergangenheit ausweichen, gehörte zu den im Prinzip bekannten, nun aber noch stärker expliziten Daueraufgaben im Auswärtigen Amt.

### „Im Geiste der Charta von Paris“

Grundsätzlich waren die Bedingungen für die deutsche Außenpolitik, in dem gewandelten internationalen Umfeld eine konstruktive Rolle zu spielen, Anfang 1991 nicht schlecht. Im November 1990 hatten die KSZE-Staaten mit der Charta von Paris „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ ausgerufen. Die 24 Staaten, die diese Erklärung unterzeichneten (darunter die USA und die Sowjetunion), verpflichteten sich auf das „unerschütterliche Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder“. Für die Zukunft schien – unter dem Einfluss der weltweit agierenden USA – diese neue Ordnung mit ihren universal und zugleich stark normativ gedachten Leitideen eine geradezu hegemoniale Stellung erreicht zu haben.<sup>3</sup>

Der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher hatte den Text der Charta entscheidend mitgeprägt, und sie entsprach über weite Strecken seiner politischen Vision eines vereinten Europa. Das Ziel war eine friedliche und zugleich prosperierende liberale Weltordnung. Freiheit und Selbstbestimmung waren die unverzichtbaren Elemente eines solchen Entwurfs. Im künftigen Europa, so die Vision der Charta von Paris, sollten sich die einzelnen Staaten in freier Selbstbestimmung für das demokratische Prinzip entscheiden können. Die Menschen- und Bürgerrechte sollten dabei für jeden einzelnen ungeteilte Geltung haben. Über das ganze Jahr 1991 hinweg verwies Genscher daher gegenüber seinen Gesprächspartnern immer wieder auf die Charta von Paris, die nunmehr in Geist und Buchstaben umzusetzen und konstruktiv zu applizieren sei. Insbesondere im Blick auf die Krisenherde im Baltikum und in Jugoslawien forderte er regelmäßig, den „Prozess der Demokratisierung“ fortzusetzen. Lösungen müssten „auf der Basis der Charta von Paris“ gefunden werden<sup>4</sup> und dem „Maßstab Charta von Paris ge-

<sup>1</sup> Siehe unten in diesem Band, Dok. 160, Gespräch zwischen Genscher und Pérez de Cuéllar, 10. Mai 1991, S. 653.

<sup>2</sup> Helmut Kohl, *Berichte zur Lage, 1989–1998*, Düsseldorf 2012, S. 304 (30.8.1991).

<sup>3</sup> Der amerikanische Präsident Bush legte am 11. September 1990 in einer Rede vor beiden Häusern des Kongresses Grundzüge einer „neuen Weltordnung“ dar. Vgl. *Public Papers of the Presidents of the United States*, George H.W. Bush, 1990, S. 1218–1222.

<sup>4</sup> Siehe unten, Dok. 19, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem litauischen Außenminister Saudargas, 21. Januar 1991, S. 61.

nügen“.<sup>5</sup> Auch den sowjetischen Präsidenten Gorbatschow ermutigte, ja beschwor Genscher, die Nationalitätenfragen, die nun einmal zur UdSSR gehörten, „im Geiste der Charta von Paris“ zu lösen.<sup>6</sup>

Der beständige Verweis auf die Charta von Paris sowie den KSZE-Prozess, dessen Grundsätze Genscher auch in Jugoslawien, in der Golfregion und im Nahen Osten hoffte zum Tragen bringen zu können,<sup>7</sup> verwies indes bereits auf die krisenhafte Entwicklung des Jahres 1991. Tatsächlich multiplizierten sich die Krisenherde. Der Verlauf des Jahres demonstrierte nachdrücklich, dass der Umbruch von 1989/90 keineswegs auch das vielzitierte „Ende der Geschichte“ (Francis Fukuyama) einläutete. Statt einer stabilen, auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz gegründeten Friedensordnung, wie sie die Charta von Paris avisierte, erzeugte das Ende des Kalten Krieges neue Konflikt-dynamiken. Mehr als einmal warnte Außenminister Genscher vor einer „Renationalisierung“ in der Politik der Länder Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas.<sup>8</sup>

### Europäische Krisenherde

Am offenkundigsten war dies in Jugoslawien. Auch wenn zu Beginn des Jahres 1991 die künftige verheerende Entwicklung nicht vorhersehbar war, galten dem Balkan schon früh besondere Sorgen.<sup>9</sup> Bundeskanzler Kohl etwa schätzte die Lage in Jugoslawien schon im März 1991 als „katastrophal“ ein.<sup>10</sup> Im weiteren Verlauf des Jahres eskalierten die Konflikte zwischen den jugoslawischen Teilrepubliken zum offenen Bürgerkrieg und wurden zu einem der wichtigsten Tagesordnungspunkte im Auswärtigen Amt. Dort suchte man anfangs zwar noch nach einer demokratischen und föderalen Lösung für Gesamt-Jugoslawien. Die zunehmende Intransigenz der Teilrepubliken und die offenkundige Aggression Serbiens und der von ihm beherrschten Jugoslawischen Bundesarmee bewirkten jedoch einen raschen Stimmungswechsel. Schon im Mai 1991 resümierte ein internes Papier im Auswärtigen Amt: „Jugoslawien und SU werden in ihrer heutigen Form nicht überleben. In beiden Fällen stehen alte autokratische Parteistrukturen und das Militär hinter den konservativen Zentralen. Selbstbestimmung fordern vor allem solche Völkerschaften, die sich

<sup>5</sup> Siehe unten, Dok. 26, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Neubert für Bundesminister Genscher, 24. Januar 1991, S. 89.

<sup>6</sup> Siehe unten, Dok. 104, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Präsidenten Gorbatschow in Moskau, 18. März 1991, S. 425.

<sup>7</sup> Siehe unten, Dok. 77, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Präsidenten Bush in Washington, 1. März 1991, S. 296; Dok. 89, Gespräch der Bundesminister Genscher und Stoltenberg mit dem britischen Außenminister Hurd und Verteidigungsminister King, 11. März 1991, S. 362 f.; Dok. 87, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister Dumas, 11. März 1991, S. 346 ff.

<sup>8</sup> Siehe unten, Dok. 87, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister Dumas, 11. März 1991, S. 350; Dok. 103, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Präsidenten Gorbatschow in Moskau, 18. März 1991, S. 419; Dok. 122, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem argentinischen Außenminister di Tella, 9. April 1991, S. 486; Dok. 124, Gespräch des Bundesminister Genscher mit dem tschechoslowakischen Außenminister Dienstbier in Prag, 11. April 1991, S. 498.

<sup>9</sup> Siehe unten, Dok. 78, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Baker in Washington, 1. März 1991, S. 300; Dok. 83, Vermerk des Ministerialdirektors Chrobog (über die Konsultationen der Politischen Direktoren im Kleinen Kreis am 6.3.1991), 7. März 1991, S. 331 f.

<sup>10</sup> Siehe unten, Dok. 88, Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem britischen Premierminister Major, 11. März 1991, S. 357.

westeuropäischen Wertvorstellungen enger verbunden wissen und denen der Reformprozess zu schleppend verläuft.<sup>11</sup> Aus deutscher Sicht war es daher nur folgerichtig, die nach Unabhängigkeit strebenden Teilrepubliken Slowenien und Kroatien auch völkerrechtlich anzuerkennen. Seit dem Herbst drängte die Bonner Diplomatie im Rahmen der EG darauf,<sup>12</sup> stieß dabei aber weder bei den Westeuropäern noch bei den USA auf große Gegenliebe. Dort warnte man, dass dies eine weitere Eskalation der Gewalt nach sich ziehen würde. Die deutsche Politik setzte sich schließlich durch. In der EG wurde die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens für das Jahr 1992 beschlossen. Dass Deutschland diesen Schritt vorwegnahm und die Teilrepubliken schon am 23. Dezember 1991 förmlich anerkannte, führte zu beträchtlichen Dissonanzen innerhalb des westlichen Bündnisses. Der deutsche „Alleingang“ wurde hier von vielen als politisch problematisch und vor allem voreilig betrachtet.<sup>13</sup>

Wie das zitierte Papier aus dem Auswärtigen Amt signalisierte, lag der zweite große europäische Krisenherd des Jahres 1991 in der Sowjetunion. Das Streben nach nationaler Unabhängigkeit wurde vor allem im Baltikum, aber auch in der Ukraine und im Kaukasus unübersehbar und bald übermächtig. Die Sowjetführung um Präsident Gorbatschow befürchtete den Zerfall der Union, während Genscher und die Bundesregierung auf die Einhaltung der Regeln der Charta von Paris pochten. Die zugrunde liegende Spannung zwischen der unwiderstehlichen Tendenz zur Demokratisierung, dem Recht auf nationale Selbstbestimmung und der imperialen Tradition des Sowjetreiches bestimmte maßgeblich die Agenda der deutschen Außenpolitik und stellte das Auswärtige Amt vor große Herausforderungen. Stets in Sorge um das politische und persönliche Schicksal Gorbatschows, akzeptierte die deutsche Diplomatie doch grundsätzlich das Freiheitsanliegen der baltischen Republiken. Aus deutscher Sicht bot sich daher in erster Linie eine inkrementelle Lösung an. Dass der Kreml den Erhalt der Sowjetunion nicht gegen den Willen ihrer Peripherie gewaltsam erzwingen konnte, sah man bereits Anfang 1991 im Auswärtigen Amt sehr klar.<sup>14</sup> Kohl empfahl im Mai 1991 zunächst eine „föderale Ordnung“, auf deren Basis es dann auch möglich sei, „dass einige Unionsrepubliken volle Souveränität erlangten“. „Gorbatschow wisse, dass er das Baltikum nicht halten könne, aber er könne die baltischen Staaten nicht ziehen lassen, bevor die neue staatliche Ordnung der Sowjetunion klar sei. Alles andere wäre explosiv. Man dürfe nie vergessen, dass die Balten ohne Gorbatschow diese Frage gar nicht diskutieren könnten.“<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Siehe unten, Dok. 162, Vorlage des Ministerialdirektors Seitz für Bundesminister Genscher, 15. Mai 1991, S. 664.

<sup>12</sup> Siehe z.B. unten, Dok. 332, Telefongespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem britischen Premierminister Major, 4. Oktober 1991, S. 1318.

<sup>13</sup> Siehe z.B. unten, Dok. 332, Telefongespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem britischen Premierminister Major, 4. Oktober 1991, S. 1319; Dok. 396, Drahtbericht des Botschafters Ruhfus, Washington, 21. November 1991, S. 1591 f.; Dok. 405, Vermerk des Ministerialdirektors Chrobog, 26. November 1991, S. 1635–1637; Dok. 430, Treffen der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ in Brüssel, 16. Dezember 1991, S. 1727–1729; Dok. 446, Drahtbericht des Gesandten Ischinger, Paris, 27. Dezember 1991, S. 1792–1794.

<sup>14</sup> Siehe unten, Dok. 12, Vorlage des Ministerialdirektors Seitz für Bundesminister Genscher, 15. Januar 1991, S. 30–33.

<sup>15</sup> Siehe unten, Dok. 173, Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem amerikanischen Außenminister Baker in Washington, 20. Mai 1991, S. 705 u. Dok. 174, Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem amerikanischen Präsidenten Bush in Washington, 20. Mai 1991, S. 711.

Dementsprechend nahmen die Deutschen eine vermittelnde Haltung ein, die mit beiden Seiten das Gespräch suchte und friedliche Lösungen des Konfliktaustrags avisierte. Bonn setzte somit auf die traditionellen Methoden der bundesdeutschen Außenpolitik, die auf Verständigung und Entspannung beruht hatten. Ebenso aber drückte diese Haltung neue genuin deutsche Interessen aus. Eine friedlich-evolutionäre Entwicklung Osteuropas war für die Ausgestaltung des vereinigten Deutschlands von essentieller Bedeutung. Groß war daher im August 1991, nach dem Moskauer Putschversuch und der Entmachtung Gorbatschows, die Sorge um dessen Wohlbefinden. Genscher betonte, „Gewalt sei keine Lösung“, und verwies den sowjetischen Botschafter auf die einzuhaltenden Verträge, darunter die Charta von Paris.<sup>16</sup> Den fortschreitenden Niedergang der Sowjetunion konnte indes nichts aufhalten, und am Ende des Jahres war das ehemals kommunistische Vielvölkerimperium Geschichte.

### Erster Irakkrieg und die Frage nach internationaler Verantwortung

Neben die großen europäischen Herausforderungen trat schließlich als Krise globalen Ausmaßes der Zweite Golf- beziehungsweise Erste Irakkrieg. Schon am 2. August 1990 hatte Iraks Diktator Saddam Hussein mit der Annexion Kuwaits einen flagranten Bruch des Völkerrechts begangen. Seitdem liefen die Vorbereitungen, den Irak notfalls mit militärischen Mitteln in die Schranken zu weisen und Kuwait zu befreien, auf Hochtouren. Für die deutsche Außenpolitik bedeutete dies, dass sich – unmittelbar nach der Wiedervereinigung – die Frage nach einer größeren internationalen „Verantwortung“ sehr viel schneller und grundsätzlicher stellte als erwartet. Sollte George Bushs Wort vom Mai 1989 von der *partnership in leadership*<sup>17</sup> mehr sein als eine bloße Freundlichkeitsfloskel, dann würde Deutschland auch deutlich mehr Lasten als bisher aufzubringen haben. Tatsächlich transformierte sich schon 1991 die Bedeutung des Schlagworts von der „Lastenteilung“. Zu Zeiten des Kalten Krieges hatte es sich auf eine *Verteidigungslast* bezogen, die der Bedrohung durch die Sowjetunion geschuldet war. Nach 1990 hingegen ging es um eine *Interventionslast*. Aus der 1990/91 Platz greifenden Idee einer universalen liberalen Weltordnung resultierte zwangsläufig auch die Perspektive von friedenserzwingenden Interventionen. Deutschland war in diesem Kontext dazu aufgerufen, sich substantiell daran zu beteiligen, regionale Krisenursachen zu bekämpfen und dort eine politische Befriedung zu gewährleisten.

Die Kuwait-Krise und der erste Irak-Krieg stellten in dieser Beziehung gleich eine Probe aufs Exempel dar. Schon 1990 wurden in den USA neue Rollenerwartungen an die Bundesrepublik formuliert. Deutschland müsse sich die Frage stellen, so hieß es, welchen Beitrag es künftig zu leisten bereit sei, um die Stabilität der Weltordnung und seine lebenswichtigen Interessen am Öl und an anderen Rohstoffen auch in Zukunft zu schützen. Auch das Argument der Verfassungswidrigkeit eines deutschen Militäreinsatzes außerhalb des Bündnisgebietes zählte aus dieser Perspektive nicht. Schließlich gehe es nicht um „juristische Paragraphenreiterei“, sondern um die Kernfrage: „Sind die Deutschen bereit, sich in die

<sup>16</sup> Siehe unten, Dok. 267, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Botschafter Terechow, 19. August 1991, S. 1103.

<sup>17</sup> Vgl. die Rede des amerikanischen Präsidenten Bush am 31. Mai 1989 in Mainz; Public Papers, Bush, 1989, S. 650–654.

Welt hinauszuwagen?“<sup>18</sup> Zwar erwartete die US-Regierung selbst von Bonn keine direkte militärische Teilnahme an der „Operation Wüstensturm“, wohl aber politische Loyalität sowie substanzielle finanzielle und logistische Unterstützung, unter anderem mittels der Dislozierung deutscher Luftabwehrsysteme in der Türkei. Insbesondere im amerikanischen Kongress nährte die Golfkrise manche Zweifel, „ob die US-Unterstützung für die deutsche Einheit ohne zufriedenstellende Gegenleistung von deutscher Seite und damit eine Einbahnstraße bleiben wird. Die Erwartungen der USA zielen in Richtung Übernahme größerer politischer Verantwortung durch Deutschland. Mit der Herstellung der Einheit erwarten USA, dass D[eu]tschland] endgültig die Rolle des Juniorpartners ablegt und in die Rolle eines ‚partner in leadership‘ hineinwächst.“<sup>19</sup>

Eine solche internationale Führungs- und Gestaltungsrolle lehnte die Bundesregierung jedoch ab. Dies geschah aus Gründen geschichtlicher Hypothesen und verfassungsrechtlicher Schranken<sup>20</sup>, aber auch begrenzter finanzieller Spielräume. Zwar werde Deutschland stets seine Verpflichtungen erfüllen, „dort, wo es notwendig sei“, wie Genscher seinem amerikanischen Amtskollegen versicherte. Aber: „Jedes Volk habe seine eigene Geschichte, und auch die USA sollten es zu schätzen wissen, wenn D[eu]tschland] bei einem militärischen Engagement eher zögere, als wenn es sich danach drängen würde.“<sup>21</sup> Zwar gewährte die Bundesregierung die gewünschte logistische und finanzielle Unterstützung, die bereits im Februar 1991 ein Volumen von 17 Milliarden D-Mark erreichte.<sup>22</sup> Aber eine rechte Begeisterung für die Anti-Irak-Koalition wollte sich weder in Bonner Regierungskreisen noch in der politischen Öffentlichkeit einstellen.<sup>23</sup>

Mit dem Zerfall Jugoslawiens und der damit verbundenen Entfesselung von Gewalt, der ungewissen Zukunft Gorbatschows, der Sowjetunion und ihrer nach Unabhängigkeit strebenden Republiken, schließlich mit dem ersten Irak-Krieg schrieb sich 1991 als ein Jahr schwerster internationaler Krisen in die Geschichte ein. Das war umso ernüchternder, als 1990 allgemein als Höhepunkt einer Entwicklung empfunden wurde, die zu großem Optimismus Anlass gab. Der luxemburgische Außenminister Jacques Poos brachte dies im Juni 1991, anlässlich des NATO-Außenministertreffens auf den Punkt, wenn er erklärte: „Die Ereignisse in Mittel- und Osteuropa, in Jugoslawien [...] sind der Hintergrund der heutigen Diskussion ebenso wie die Erfahrung aus dem Golfkrieg und mit dem Kurdenproblem – Entwicklungen, die im Kontrast zur Euphorie in Westeuropa des letzten Jahres stehen.“<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Vgl. Frederick S. Wyle, Die erhöhte Verantwortung der Deutschen. Plädoyer für eine neue Rolle in der internationalen Politik, in: Europa-Archiv. Beiträge und Berichte 45 (1990), S. 732.

<sup>19</sup> Siehe unten, Dok. 17, Drahtbericht des Botschafters Ruhfus, Washington, 17. Januar 1991, S. 44.

<sup>20</sup> Siehe unten, Dok. 3, Vorlage des Ministerialdirigenten Eitel für Bundesminister Genscher, 3. Januar 1991, S. 9–12.

<sup>21</sup> Siehe unten, Dok. 5, Vermerk des Bundesministers Genscher über sein Vier-Augen-Gespräch mit Außenminister Baker am 8. Januar 1991, S. 14. Vgl. Dok. 31: Telefongespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem amerikanischen Präsidenten Bush, 28. Januar 1991, S. 101–104.

<sup>22</sup> Siehe unten, Dok. 68, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Bettzuege, 19. Februar 1991, S. 266–268.

<sup>23</sup> Vgl. zur Erläuterung unten, Dok. 10, Schreiben des Bundeskanzlers Kohl an den SPD-Vorsitzenden und Fraktionsvorsitzenden Vogel, 14. Januar 1991, S. 27–29.

<sup>24</sup> Siehe unten, Dok. 190, Drahtbericht des Botschafters von Ploetz vom NATO-Außenministertreffen am 6./7. Juni 1991 in Kopenhagen, 6. Juni 1991, S. 777.

## Europäische Integration, NATO und KSZE-Prozess

Umso wichtiger war es, und dies wurden die deutschen Außenpolitiker nicht müde zu betonen, dass die hergebrachten Institutionen und Instrumente zur Krisenprävention und -bewältigung intakt blieben, beziehungsweise den neuen Gegebenheiten zielführend angepasst wurden. Neben der europäischen Integration betraf dies im Wesentlichen den KSZE-Prozess und die NATO. Sie alle nahmen daher ebenfalls auf der Agenda des Jahres 1991 großen Raum ein.

Bereits auf dem Straßburger EG-Gipfel vom 8./9. Dezember 1989 war ein konkreter Zeitplan für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion vereinbart worden. Wie dort vorgesehen, berief der Europäische Rat im Dezember 1990 in Rom eine Regierungskonferenz ein, welche den Weg der Wirtschafts- und Währungsunion bereiten sollte. Vor allem die Bundesregierung drängte darauf, dass diese von einer „Politischen Union“ begleitet werde. Wesentliches Ziel war dabei die Stärkung des Europäischen Parlaments als Komplement zur Vergemeinschaftung der Währung und zum auch rechtlich integrierten Binnenmarkt. Parallel zu den Verhandlungen über eine Wirtschafts- und Währungsunion tagte daher eine weitere Regierungskonferenz, welche die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zu einer „Politischen Union“ erarbeiten sollte. Beide Verhandlungsprozesse beherrschten die deutsche Europapolitik des Jahres 1991.<sup>25</sup> Im Dezember 1991 schließlich beschloss der Europäische Rat in Maastricht den Vertrag über die Europäische Union.<sup>26</sup> Die Staats- und Regierungschefs unterzeichneten ihn im Februar 1992. Nach der teilweise komplexen Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten trat der Vertrag von Maastricht und mit ihm die größte Reform der Europäischen Gemeinschaften seit 1957 zum November 1993 in Kraft. Die dynamische Europa-Politik, die 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Delors-Bericht von 1989 ihren Anfang genommen hatte, kam damit zu einem wegweisenden Abschluss.

In ihrem Kern war die europäische Integration bis 1991 ein genuin *westeuropäisches* Projekt, maßgeblich angetrieben durch das deutsch-französische Einvernehmen. Zugleich schuf der Vertrag von Maastricht aber den Rahmen und die Institutionen, in die sehr bald das neue, postkommunistische Europa integriert werden sollte. Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik der 1990er Jahre spielten in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle und machten sich nicht zuletzt gegenüber Frankreich zu Anwälten einer zeitlich absehbaren Osterweiterung der Europäischen Union. Dem ungarischen Präsidenten Göncz zum Beispiel machte Kohl im Mai 1991 entsprechende Hoffnungen, wenn er einen konkreten Zeitplan in Aussicht stellte: „In fünf, sechs, sieben Jahren, von jetzt aus gerechnet, könne man dann auch mit einer substanziellen Erweiterung der EG rechnen.“<sup>27</sup> Dies berührte in ganz entscheidender Weise die künftige Europa-Politik, die vor der Grundsatzfrage stand, ob eine Vertiefung oder eine Erweiterung die nächsten Schritte bestimmen sollte. Bereits 1991 zeichnete sich indes ab, dass diese damals insbesondere zwischen Bonn und Paris noch

<sup>25</sup> Siehe unten, Dok. 76, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Bettzuege, 28. Februar 1991, S. 292–294; Dok. 234, Runderlass des Vortragenden Legationsrats Trautwein, 4. Juli 1991, S. 961–963

<sup>26</sup> Siehe unten, Dok. 425, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Bettzuege, 12. Dezember 1991, S. 1709–1711; Dok. 431, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Bettzuege, 16. Dezember 1991, S. 1729–1735.

<sup>27</sup> Siehe unten, Dok. 153, Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem ungarischen Präsidenten Göncz, 6. Mai 1991, S. 623.

stark umstrittene Frage – Präsident Mitterrand etwa schlug im Blick auf das postkommunistische Europa eine lockere Europäische Konföderation vor, Delors empfahl gar ein „Seminar für Intellektuelle“<sup>28</sup> – im doppelten Sinne beantwortet werden würde, nämlich: Vertiefung *und* Erweiterung.

Zwar etablierte der Vertrag von Maastricht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als eigenständige Säule der Europäischen Union. Darüber jedoch, dass in Europa trotz aller Bemühungen um eine eigenständige sicherheitspolitische Identität das transatlantische Bündnis gebraucht werde, bestand völlige Einigkeit. „Was die künftige Architektur Europas angeht“, resümierten die Außenminister der Mitgliedsstaaten im Juni 1991, „so hat die NATO eine essentielle Rolle als Faktor der Stabilität und als Anker für die transatlantische Partnerschaft. Solidarität und Unteilbarkeit der Sicherheit müssen erhalten bleiben.“<sup>29</sup> Das entsprach der deutschen Position, die einen „Mittelweg“ anstrebte: „als Partner der USA mit Frankreich zusammenzugehen“, wie Bundeskanzler Kohl betonte. „Eine gestärkte NATO wie auch eine eigenständige europäische Sicherheitspolitik seien keine Gegensätze, sie könnten sich sinnvoll ergänzen. Wir hätten ein besonderes Interesse an einer harmonischen Entwicklung, da wir von Diskrepanzen in den jeweiligen Bereichen am stärksten betroffen seien. Andererseits gäbe uns diese Situation auch besondere Möglichkeiten des Ausgleichs der Interessen.“<sup>30</sup>

Andererseits war klar, dass die NATO nach dem Ende des Kalten Krieges eine neue Raison d'être brauchte. Die Transformation der NATO von einem reinen Verteidigungsbündnis zu einer auf die Sicherung des Friedens verpflichteten Militärallianz stand daher im Mittelpunkt der Bemühungen der deutschen Sicherheitspolitik. Ziel war es, in enger Verklammerung mit dem KSZE-Prozess eine europäische „Sicherheitspartnerschaft“ zu errichten. Sie würde einen stabilen Kommunikationsraum schaffen, in dem das westliche Bündnis in einen beständigen sicherheitspolitischen Austausch mit der Sowjetunion und den postkommunistischen Staaten Ostmittel- und Südosteuropas treten könnte.<sup>31</sup> Auf dem NATO-Gipfeltreffen von Rom am 7./8. November 1991 wurden die Weichen entsprechend gestellt.<sup>32</sup>

### Herausforderungen zunehmender Globalisierung

Die feste Verankerung in der künftigen EU und im westlichen Bündnis, die im Verlauf des Jahres 1991 untermauert wurde, war für die deutsche Außenpolitik essentiell. Sie allein gab dem vereinigten Deutschland die Möglichkeit, auch jenseits der Bündnisstrukturen präsent zu sein. Solche globale Präsenz, die schon zu Zeiten der alten Bundesrepublik stetig

<sup>28</sup> Siehe unten, Dok. 82, Gespräch des Botschafters Höynck mit dem französischen Sonderbeauftragten Musitelli, 5. März 1991, S. 314–322; Dok. 127, Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit EG-Kommissionspräsident Delors in Brüssel, 13. April 1991, S. 508.

<sup>29</sup> Siehe unten, Dok. 190, Drahtbericht des Botschafters von Ploetz vom NATO-Außenministertreffen am 6./7. Juni 1991 in Kopenhagen, 6. Juni 1991, S. 778.

<sup>30</sup> Siehe unten, Dok. 329, Ministergespräch bei Bundeskanzler Kohl, 1. Oktober 1991, S. 1305, 1311 und passim.

<sup>31</sup> Siehe unten, Dok. 340, S. 1348, Anm. 6, die gemeinsame Deklaration Genschers mit dem US-amerikanischen Außenminister Baker vom 2. Oktober 1991.

<sup>32</sup> Siehe unten, Dok. 375, Drahtbericht des Botschafters von Ploetz vom NATO-Gipfeltreffen in Rom, 8. November 1991, S. 1506–1516.



angewachsen war, wird auch aus den Akten des Jahres 1991 klar ersichtlich. Gespräche und Konsultationen fanden mit Partnern im Nahen Osten, in Afrika wie in Asien, hier zunehmend auch mit China, sowie in Lateinamerika statt. Insgesamt zeigte sich, dass die Bundesrepublik ein gesuchter Gesprächspartner war, von dem sich die Länder des Globalen Südens Austausch, Unterstützung, Handelsintensivierung und häufig auch direkte finanzielle Hilfen erhofften.

Freilich begleitete der globale Blick die Aussicht auf zentrale Brennpunkte und Problemkomplexe. Sie standen teils in der Kontinuität der Zeit vor 1990, teils wurden sie durch die anhebende Globalisierung aktualisiert oder auch neu erzeugt. Vieles von dem, was 1991 diskutiert wurde, entfaltete in den kommenden Jahrzehnten große Aktualität. Der erste Irak-Krieg eröffnete eine über Jahrzehnte hinweg spürbare Wunde im Staaten-Geflecht des Nahen und Mittleren Ostens. Zugleich rückten künftige Herausforderungen infolge von „Terrorismus und Fundamentalismus“ in den Horizont der außenpolitischen Agenda. Zu ihrer Bekämpfung müsse Deutschland, so Bundeskanzler Kohl, ebenfalls „größere Verantwortung übernehmen“.<sup>33</sup>

Als ein hiermit zusammenhängendes, weiteres drängendes und sich durch das Ende des Kommunismus verschärfendes Problem wurden bereits 1991 die weltweite Migration und der damit verbundene Einwanderungsdruck auf Deutschland und Europa erkannt. Mit Blick auf den bis Ende 1992 zu vollendenden Binnenmarkt mit seiner umfassenden personellen Freizügigkeit sei klar, dass die EG „faktisch Einwanderungsgemeinschaft“ sei, wie man im Auswärtigen Amt vermerkte. Bedenklich sei demgegenüber, dass die meisten Mitgliedstaaten auf der Fiktion beharrten, „keine Einwanderungsländer zu sein“, obwohl doch die „Wirklichkeit [...] diese Fiktion längst widerlegt“ habe. Umso unabweisbarer sei die Entwicklung einer „integrierte[n] Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, die allein „den Gemeinsamen Binnenmarkt und die Politische Union voll Wirklichkeit werden“ lasse.<sup>34</sup> Die sich im Zeitalter der Globalisierung verflüssigenden Grenzen und die hieraus entstehenden Problemlagen warfen ihre Schatten ebenso voraus wie das Flüchtlings- und Migrationsthema.

Für die deutsche Politik war 1991 der Komplex Migration, Einwanderung und Asylgesetzgebung ein besonders heikles Thema. Denn unmittelbar nach der Wiedervereinigung wurde Deutschland von einer Welle ausländerfeindlicher Gewaltkriminalität erfasst. Deren Schwerpunkt lag zunächst in den ostdeutschen Bundesländern. Einen ersten Höhepunkt erreichte sie vom 17. bis 23. September 1991 im sächsischen Hoyerswerda. Eine aufgebrachte Menschenmenge griff dort ein Wohnheim für Vertragsarbeiter und Flüchtlinge wiederholt an, ohne dass die Polizei intervenierte. Für das Auswärtige Amt bedeuteten dieser und andere fremdenfeindliche Vorfälle eine große Herausforderung, denn sie drohten das Image Deutschlands im Ausland kurz nach dem politischen Höhepunkt von 1990 nachhaltig zu beschädigen.<sup>35</sup> Bundeskanzler Kohl sprach von einer „Schande“, und auch Bundesaußen-

<sup>33</sup> Siehe unten, Dok. 22, Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem Präsidenten von B'nai B'rith International, Schiner, 23. Januar 1991, S. 75.

<sup>34</sup> Siehe unten, Dok. 72, Vorlage des Ministerialdirektors Seitz für Bundesminister Genscher, 26. Februar 1991, S. 279–283 (Zitate S. 280 u. 283).

<sup>35</sup> Vgl. unten, Dok. 170, Vorlage des Vortragenden Legationsrats Schäfers für Staatssekretär Kastrup, 17. Mai 1991, S. 689–692; Dok. 344, Drahtbericht des Botschafters Sudhoff, Paris, 16. Oktober 1991, S. 1360–1362.

minister Genscher äußerte sich „sehr besorgt über die Ausländerfeindlichkeit in Deutschland“.<sup>36</sup>

### Ambivalente Bilanz

Insofern blieb die Bilanz des Jahres 1991 widersprüchlich. Zwar endete es mit einer ganzen Reihe hoffnungsvoller Vorzeichen. Die Europäische Union war auf den Weg gebracht, der Vertrag von Maastricht konnte als stabile Struktur für das künftige, nach Osten offene Europa gelten. Zugleich fanden die NATO und die KSZE und damit die transatlantischen Beziehungen zu einer neuen kooperativen Qualität, was die Hoffnung auf eine künftige kollektive Sicherheitsstruktur in Europa beflügelte. Die deutsche Politik erhob in den Gremien der EG und des westlichen Bündnisses ihre Stimme, fand damit Gehör und vermochte die Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Unübersehbar waren aber auch die Warnzeichen für die künftige internationale Politik. Die von Bundesaußenminister Genscher immer wieder beschworene Gefahr einer Renationalisierung der Politik war nicht von der Hand zu weisen. Gewalt als Mittel der Politik spielte nicht nur im fernen Irak eine neue Rolle, sondern erzeugte auch in Jugoslawien – wie etwa in der kroatischen Stadt Vukovar – Bilder der Zerstörung, die Europa seit 1945 nicht mehr gesehen hatte.

Tatsächlich waren Jugoslawien und die Sowjetunion Ende 1991 im Zerfall begriffen. Dass dieser Prozess in der Sowjetunion bis dahin ohne größeres Blutvergießen erfolgte, konnte die westliche Politik als Erfolg verbuchen oder zumindest mit Erleichterung konstatieren. Auf jeden Fall aber, auch das war Ende 1991 klar, würde sich die politische Landkarte Europas dramatisch verändern. Europa und die Welt würden künftig anders aussehen, als es die Charta von Paris 1990 skizziert hatte.

<sup>36</sup> Siehe unten, Dok. 357, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Botschaftern afrikanischer Staaten, 24. Oktober 1991, S. 1426.