

Hélène Miard-Delacroix, Andreas Wirsching, Stefan Creuzberger

## **Deutsche Außenpolitik im Jahre 1993: Eine Einführung**

Schon bald nach dem Jahre 1990 wurde deutlich erkennbar, dass sich weder die mit der Charta von Paris avisierte neue europäische Friedensordnung noch die „neue Weltordnung“, die Präsident George Bush erstmals im September 1990 ausgerufen hatte, ohne weiteres realisieren ließen. Anders als mancher gehofft haben mag, provozierte das Konzept der universal gedachten liberalen Friedensordnung vielfache Widerstände und erzeugte auch aus sich selbst heraus Widersprüche. Für die deutsche Außenpolitik, die Frieden, Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte auf ihre Fahne geschrieben hatte, bedeutete das eine durchgehende konzeptionelle und operative Herausforderung. Schon die Jahre 1991 und 1992 hatten im Zeichen zahlreicher internationaler Krisen wie des Zerfalls Jugoslawiens, der Folgen des Zusammenbruchs der Sowjetunion oder des Angriffs Saddam Husseins auf Kuwait gestanden. Auch im Jahre 1993 beherrschten diese und andere Krisenherde die Tagesordnung der internationalen Politik und prägten maßgeblich die deutsche Außenpolitik. Quasi permanent waren der Bundesaußenminister Klaus Kinkel, das Auswärtige Amt und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter damit beschäftigt, die internationalen Probleme zu analysieren und zu bewerten, Interessen abzuwagen und Lösungen vorzuschlagen. Überwiegend geschah dies im Rahmen der Gremien des westlichen Bündnissystems, daneben aber auch in den zahllosen bilateralen Gesprächen und Verhandlungen.

Parallel hierzu vollzogen sich innerhalb des westlichen Bündnisses wesentliche Veränderungen. Die NATO hatte nach dem Zusammenbruch des Ostblocks ein neues, möglichst gesamteuropäisches Sicherheitssystem und ihre Rolle darin erst noch zu suchen. Zugleich trat mit dem 1. November 1993 der Vertrag von Maastricht in Kraft, und die Europäische Union (EU) avancierte zu einem zunehmend wichtigen Akteur der internationalen Politik. Es galt, den europäischen Binnenmarkt auszugestalten, die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion planmäßig voranzutreiben und die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) zur Gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) weiterzuentwickeln. Während also die transatlantische und die europäische Bühne von zentraler Bedeutung blieb, schoben sich weiterhin auch entferntere Schauplätze in den Vordergrund. Dies betraf den globalen Süden (damals noch Entwicklungsländer oder „Dritte Welt“ genannt) ebenso wie die aufstrebenden asiatischen Staaten und hier vor allem China, das für die deutsche Wirtschaft immer mehr zum Zukunftsmarkt avancierte. Die schon für die alte Bundesrepublik der 1980er Jahre und dann vor allem für das vereinigte Deutschland zu beobachtende Tendenz der außenpolitischen Radiuserweiterung und des globalen Einflussgewinns setzte sich mithin auch im Jahre 1993 fort.

### **Brennpunkt Ex-Jugoslawien**

Der für die deutsche und europäische Außenpolitik gravierendste Konflikt lag auch 1993 auf dem Balkan. Der Zerfall Jugoslawiens mündete in ein Inferno gewaltsamer Auseinander-

setzungen. Die von den europäischen Staatsmännern und Öffentlichkeiten mit wachsendem Entsetzen beobachtete Brutalität sprach den Prinzipien der 1990 proklamierten neuen europäischen Friedensordnung Hohn und stellte alles in den Schatten, was Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges erlebt hatte. Ende 1991 und Anfang 1992 hatten zunächst die Bundesrepublik, dann die Europäische Gemeinschaft die jugoslawischen Nachfolgerepubliken Slowenien und Kroatien völkerrechtlich anerkannt. Offen blieb dabei, welchen Status künftig die serbischen Minderheiten in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und im Kosovo erhalten sollten. Denn die Anerkennung erfolgte, bevor der künftige Umgang der neuen Staaten mit ihren Minderheiten sicher statuiert war und erprobt werden konnte. Dass hier der Funke für künftige gewaltsame Auseinandersetzungen zündete, war spätestens seit dem Wahlsieg des serbischen Präsidenten Slobodan Milošević absehbar, denn bedeutende serbische Minderheiten lebten in Kroatien (Krajina) und in Bosnien-Herzegowina. Unter der Betreffzeile „Kommt der große Balkan-Krieg?“ gab die deutsche Botschaft in Belgrad schon Anfang Januar 1993 ihrer Skepsis gegenüber einer friedlichen Lösung Ausdruck.<sup>1</sup>

Rein quantitativ spielt die post-jugoslawische Dauerkrise in den Akten des Auswärtigen Amtes die größte Rolle. Die Aufmerksamkeit konzentrierte sich im Jahre 1993 auf die Situation und den künftigen Status Bosnien-Herzegowinas. In dieser multiethnischen, mehrheitlich muslimischen früheren jugoslawischen Teilrepublik bündelten sich die Konflikte der Region wie in einem Brennglas und in potenziierter Form. Ihr kaum gebremster gewaltssamer Austrag alarmierte die europäischen Staaten ebenso wie die USA. Daher ist die Behandlung des Konfliktes auch in dem hier vorgelegten Jahrgang auf allen Ebenen der Bündnispolitik nachvollziehbar. Er war Dauerthema in den Gremien der NATO ebenso wie der EU, und kaum eine bilaterale Besprechung kam ohne die Diskussion des Problems „Ex-Jugoslawien“ aus. Seit 1992 tagte in Genf die Jugoslawienkonferenz in Permanenz, um den Konflikt auf dem Verhandlungswege beizulegen. Die beiden Konferenzvorsitzenden David Owen und Cyrus Vance präsentierten schon Anfang 1993 einen entsprechenden Plan, der allerdings von Beginn an wenig Aussicht auf Erfolg hatte. Auch im Auswärtigen Amt stand man dem sogenannten Vance-Owen-Plan mit erheblicher Skepsis gegenüber und kritisierte eine zu nachgiebige Haltung gegenüber den Serben.<sup>2</sup> Aus Sicht der deutschen Botschaft in Belgrad war sein Scheitern zwangsläufig, da er mit falschen Prämissen arbeitete und die avisierte „faktische Dreiteilung des Landes“ keine Seite zu befriedigen vermochte.<sup>3</sup>

Anfangs schien die alleinige Verantwortung für die Eskalation bei den Serben zu liegen. Weder Milošević in Belgrad noch Radovan Karadžić als Präsident der auf dem Territorium von Bosnien-Herzegowina neu ausgerufenen serbischen *Republika Srpska* zeigten sich verhandlungsbereit. Allerdings verkomplizierte sich das Bild im Laufe des Jahres 1993 dadurch, dass auch der kroatische Präsidenten Tudjman zunehmend Kritik auf sich zog. Einerseits genoss Tudjman die weitgehend uneingeschränkte Solidarität und Unterstüt-

<sup>1</sup> Siehe unten, Dok. 4, Drahtbericht des Botschaftsrats I. Klasse Schrömbgens, Belgrad, 6. Januar 1993, S. 15–18.

<sup>2</sup> Siehe unten, Dok. 15, Vorlage des Botschafters Ahrens für Bundesminister Kinkel, 15. Januar 1993, S. 55–58; Dok. 38, Drahtbericht des Botschaftsrats I. Klasse Schrömbgens, Belgrad, 4. Februar 1993, S. 139–142.

<sup>3</sup> Siehe unten, Dok. 61, Schriftbericht des Botschaftsrats I. Klasse Schrömbgens, Belgrad, 19. Februar 1993, S. 238–243, das Zitat, S. 239.

zung der Deutschen; andererseits war unverkennbar, dass er in Bosnien-Herzegowina sein eigenes Spiel betrieb und zur Arrondierung des dortigen kroatischen Territoriums auch vor drastischen Maßnahmen nicht zurückschreckte. Für die systematische Missachtung des Vance-Owen-Plans trug Kroatien aus Bonner Sicht erhebliche Mitverantwortung, ebenso „für die blutigen Kämpfe zwischen Kroaten und Moslems in Bosnien-Herzegowina“. Wiederholt und entsprechend eindringlich suchte die deutsche Politik auf Tudjman einzuwirken, um ihn in seinen Zielen und Methoden zu mäßigen.<sup>4</sup>

Angesichts des machtpolitisch-militärischen Patts im früheren Jugoslawien und des sich hinziehenden Konfliktes über Bosnien-Herzegowina formulierte das Auswärtige Amt ein doppeltes Ziel deutscher Politik: zum einen die baldmöglichste friedliche Beendigung des Konflikts im Rahmen einer für alle tragfähigen Lösung, zum anderen aber galt es alles zu vermeiden, was die Last der Geschichte reaktivierte und „nach unseligen historischen Mustern etwa uns die Kroaten und bosn. Moslems, RUS, GB und F dagegen Serbien zuordnet“. Vielmehr strebe man gute politische, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen mit allen Völkern und Staaten der Region an, einschließlich Serbiens – dies freilich erst nach dem Ende des Milošević-Regimes, dessen großserbischer Nationalismus in Bonn nach wie vor als der Hauptverantwortliche für die Gewalteskalation galt.<sup>5</sup>

Gemessen an diesen Zielen blieb 1993 ein verlorenes Jahr für die deutsche, europäische und internationale Jugoslawienpolitik. Anfang Dezember ging die Runde der Genfer Jugoslawienkonferenz ohne greifbares Ergebnis auseinander. Offenkundig war es den Europäern nicht gelungen, den Konflikt einzuhegen, und das Jahr endete mit größerer Unsicherheit denn je. Vor diesem Hintergrund zeichnete sich bereits eine robustere Rolle der NATO und der USA ab. Bereits seit 1992 überwachten NATO-Einheiten unter deutscher Beteiligung den Luftraum über Bosnien-Herzegowina, wobei auch das AWACS-System zum Einsatz kam. Die US-Diplomatie deutete bereits im Juli/August 1993 an, dass man möglicherweise auch Luftschläge gegen die Serben ins Auge fassen müsse, um Fortschritte zu erzielen. Dabei ging es nicht nur um den Schutz der in Bosnien-Herzegowina stationierten UNO-Truppen (UNPROFOR), sondern auch um das Schicksal der belagerten Stadt Sarajevo. Für die deutsche Politik schuf die in Aussicht gestellte, explizit militärische Option ein nicht unerhebliches Dilemma. Zum einen war mit klarem französischem Widerstand zu rechnen. Divergenzen mit den europäischen Partnern galten indes als nicht opportun, eine Isolation Deutschlands im europäischen Raum wurde als Gefahr betrachtet. Zum anderen aber bestand im Auswärtigen Amt ein überragendes Interesse an einem transatlantischen Konsens, zumal „wir vielleicht von der Sache her mehr Sympathie für die amerikanische Position haben“. Im Ergebnis legte das freilich die für die deutsche Außenpolitik traditionell charakteristische Zurückhaltung nahe, „die wir damit rechtfertigen können, dass wir uns angesichts unserer bekannten Probleme nicht in einer Debatte militärpolitischen Charakters exponieren können“.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Siehe unten, Dok. 159, Gespräch des Bundesministers Kinkel mit dem kroatischen Präsidenten Tudjman in Zagreb, 14. Mai 1993, S. 664–667; Dok. 183, Schreiben des Bundeskanzlers Kohl an den kroatischen Präsidenten Tudjman, 15. Juni 1993, S. 774–776, das Zitat, S. 775.

<sup>5</sup> Siehe unten, Dok. 251, Vorlage des Vortragenden Legationsrats Steiner für Bundesminister Kinkel, 20. August 1993, S. 1038–1045, das Zitat, S. 1042.

<sup>6</sup> Siehe unten, Dok. 236, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Libal für Bundesminister Kinkel, 31. Juli 1993, S. 979–982, das Zitat, S. 981. Zur US-amerikanischen Initiative siehe auch unten, Dok. 242,

## Schwerpunkt Osteuropa

Gegenüber Russland verfolgte die deutsche Außenpolitik verschiedene spezifische Interessen, so insbesondere den geregelten Abzug der früheren sowjetischen Besatzungstruppen (WGT) aus den ostdeutschen Bundesländern oder die Rückführung von deutschen Kulturgütern, die am Ende des Zweiten Weltkriegs in die Sowjetunion verbracht worden waren. Hierüber begannen 1993 offizielle Verhandlungen, für die das Auswärtige Amt „größtes Interesse daran“ formulierte, „in absehbarer Zeit eine politische Gesamtlösung dieses Problems gemeinsam mit unseren russischen Partnern herbeizuführen“.<sup>7</sup>

Im Mittelpunkt des Interesses stand aber die dramatische innenpolitische Entwicklung Russlands unter Präsident Boris Jelzin. Sie blieb über das ganze Jahr 1993 hinweg von größter Unsicherheit gekennzeichnet. Neben einer sich verschärfenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Malaise trat die zunehmende Sorge um die verfassungspolitische Entwicklung des Landes. Der Versuch, die Verhältnisse durch eine Reform der anachronistischen Verfassung der russischen Sowjetrepublik aus dem Jahre 1978 zu stabilisieren, war Ende 1992 am Veto des Volksdeputiertenkongresses gescheitert.<sup>8</sup> Stattdessen fand am 25. April 1993 ein Referendum über den Regierungskurs statt. Zwar bedeutete sein Ergebnis einen klaren Sieg und einen Vertrauensbeweis für Jelzin und seine Politik, allerdings änderte sich an dem prekären Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative (Volksdeputiertenkongress und Oberster Sowjet) nichts Grundsätzliches.<sup>9</sup> Jelzin galt daher hinsichtlich seines innenpolitischen Rückhalts, aber auch im Hinblick auf seine Persönlichkeit als potenziell instabil; gleichwohl blieb er die wichtigste Bezugsperson der deutschen Außenpolitik. Die Hoffnung auf die Stabilisierung eines sich demokratisierenden Russlands verband sich regelmäßig mit der Hoffnung auf die innenpolitische Stärkung Jelzins.<sup>10</sup>

Das galt auch in den dramatischen Tagen Ende September/Anfang Oktober 1993, als es zum offenen Machtkampf zwischen Jelzin und dem Volksdeputiertenkongress kam. Jelzin hatte den Kongress am 21. September aufgelöst und Neuwahlen sowie ein Referendum zur Verfassungsreform angesetzt. Daraufhin kam es zur offenen Rebellion der Mehrheit des Parlaments und zum Kampf um das „Weiße Haus“, dem Sitz des Volksdeputiertenkongresses. Allerdings scheiterte der Aufstandsversuch sehr schnell am Widerstand Jelzins, der von Teilen der Zivilgesellschaft unterstützt wurde. Entscheidend war am Ende, dass sich die Armeeführung auf die Seite des zwischenzeitlich abgesetzten Präsidenten Jelzin schlug und seine Regierung damit erneut stabilisierte.<sup>11</sup> Am 12. Dezember 1993 erfolgte zwar das

Vorlage des Vortragenden Legationsrats Schumacher für Bundesminister Kinkel, 8. August 1993, S. 1004–1007.

7 Siehe unten, Dok. 41, Drahtberlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Heide für Botschafter Blech, Moskau, 5. Februar 1993, S. 153–156.

8 Siehe AAPD, 1992, II, Dok. 419, S. 1660 f.

9 Siehe unten, Dok. 136, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Neubert für Bundesminister Kinkel, 28. April 1993, S. 551–556.

10 Siehe unten, Dok. 74, Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem russischen Präsidenten Jelzin in Moskau, 3. März 1993, S. 292–297.

11 Siehe unten, Dok. 300, Drahtbericht des Botschafters von der Gablentz, Moskau, 4. Oktober 1993, S. 1208–1210, u. Dok. 302, Drahtbericht des Botschafters von der Gablentz, Moskau, 5. Oktober 1993, S. 1214–1216. Zur Rolle des Militärs, siehe unten, Dok. 305, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Neubert für Bundesminister Kinkel, 7. Oktober 1993, S. 1226 f.

Votum für eine neue Verfassung mit starker präsidialer Machtposition; die Parlamentswahlen ergaben dagegen keine klare Mehrheit, so dass auch am Ende des Jahres die weitere Entwicklung der Russischen Föderation unberechenbar blieb.<sup>12</sup>

Neben Russland galt das Augenmerk der internationalen Politik im Allgemeinen und der deutschen Außenpolitik im Besonderen den früheren Staaten der Sowjetunion und den postkommunistischen Ländern in Ostmitteleuropa, im Sprachgebrauch des Auswärtigen Amtes als MOE-Staaten bezeichnet. Hier hatte sich 1991/92 die größte Sezessionsbewegung seit dem Ende des Ersten Weltkrieges vollzogen. Ähnlich wie die postkommunistischen Staaten Ostmitteleuropas strebten die gerade unabhängig gewordenen baltischen Staaten und die Ukraine in eine neue sicherheitspolitische und ökonomische Struktur. Nach Lage der Dinge vermochten allein die EU und möglicherweise die NATO eine solche Struktur zur Verfügung zu stellen. Wenn es daher um die konkrete Unterstützung und die Perspektiven der postkommunistischen Staaten ging, spielte die Bundesrepublik als ihr mindestens potenziell bedeutendster wirtschaftlicher Partner eine zentrale diplomatische Rolle.

Das überragende Interesse der deutschen Außenpolitik war es, ihr auf Frieden, Freiheit und Sicherheit und damit auch auf Handelsexpansion verpflichtetes Konzept so zum Tragen zu bringen, dass mit allen ostmitteleuropäischen Ländern gute Beziehungen gepflegt werden konnten. Entsprechend intensiv waren die jeweiligen bilateralen Kontakte, die in der vorliegenden Edition exemplarisch dokumentiert werden.

Von entscheidender Bedeutung war die sicherheitspolitische Neustrukturierung angesichts eines erheblichen Sicherheitsgefälles zwischen Ost und West. Möglichkeiten, die bewährten Methoden und Instrumente der KSZE zu revitalisieren, wurden zwar erwogen<sup>13</sup>, erwiesen sich in der Praxis aber als untauglich. Auch die Errichtung eines neuen, autonomen Systems kollektiver Sicherheit für Europa galt als nicht realisierbares (Nah-)Ziel. Umso bedeutsamer war die künftig gewandelte Rolle der NATO. Sie allein schien zu größeren Aufgaben der Friedenswahrung und Friedensschaffung notfalls auch mit militärischen Mitteln, dann freilich unter dem Mandat der UNO oder der KSZE, in der Lage zu sein. Im Auswärtigen Amt erkannte man daher auch sehr klar, dass sich Deutschland den entsprechend gewachsenen Aufgaben nicht verschließen und sich auch nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken zurückziehen dürfe.<sup>14</sup> Wie weit sich indes das Ost-West-Gefälle durch die bloße Erweiterung bestehender westlicher Sicherheitsstrukturen einebnen ließ, wurde zwar über das gesamte Jahr 1993 hinweg intensiv diskutiert, blieb aber am Ende eine offene Frage.<sup>15</sup>

Unstrittig war allerdings, dass für die künftige sicherheitspolitische Struktur Europas die Beziehungen zu Russland ein entscheidender Schlüssel blieben. 1993 wusste sich die deutsche Politik daher mit den westlichen Bündnispartnern einig, dass Russland auch künftig eng einzubinden sei und in Moskau keineswegs der Eindruck einer wachsenden Isolation erweckt werden dürfe. Hierzu gehörte auch die ostentative Zurückhaltung der

<sup>12</sup> Siehe unten, Dok. 407, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Bettzuge, 27. Dezember 1993, S. 1596–1599.

<sup>13</sup> Siehe unten, Dok. 250, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Honsowitz für Bundesminister Kinkel, 20. August 1993, S. 1029–1037.

<sup>14</sup> Siehe unten, Dok. 309, Vorlage des Ministerialdirektors Chrobog und des Ministerialdirigenten Schürmann für Bundesminister Kinkel, 11. Oktober 1993, S. 1240–1248.

<sup>15</sup> Siehe unten, Dok. 273, Vorlage des Botschafters Holik für Bundesminister Kinkel, 10. September 1993, S. 1117–1122.

Deutschen und ihrer Bündnispartner angesichts des sich immer klarer abzeichnenden Verlangens der postkommunistischen Staaten nach einer NATO-Mitgliedschaft.<sup>16</sup> Umgekehrt empfingen der Westen und die deutschen Diplomaten regelmäßige Signale aus Moskau über die dort herrschenden „großen Besorgnisse“ im Hinblick auf eine NATO-Osterweiterung.<sup>17</sup> Umso spektakulärer erschienen die Äußerungen, die Jelzin anlässlich eines Besuchs in Warschau am 25. August 1993 abgab. Hier bekundete er Verständnis für den polnischen Wunsch, der NATO beizutreten, und bezeichnete einen solchen Schritt nicht als im Widerspruch zu den Interessen Russlands stehend.<sup>18</sup> In einem Schreiben an Bundeskanzler Kohl relativierte Jelzin kurz darauf zwar seine Aussage und forderte die Errichtung eines gesamteuropäischen kollektiven Sicherheitssystems jenseits der bestehenden Bündnisse. Auch schließe der Zwei-plus-Vier-Vertrag vom September 1990 „seinem Sinn nach“ eine NATO-Osterweiterung aus. Die öffentliche Meinung in Russland schließlich werde „eine selektive Ausweitung der NATO als eine Ausgrenzung Russlands aus dem euroatlantischen Raum empfinden, zu dem es natürlich gehören wolle“.<sup>19</sup> Aber der Druck auf das westliche Bündnis und insbesondere auf die Bundesrepublik Deutschland, mit der sich in Osteuropa große Erwartungen verbanden, stieg durch die Diskussionen des Jahres 1993 kontinuierlich an.

Deutschland stellte dies ein weiteres Mal vor ein substanzielles und kaum aufzulösendes außenpolitisches Dilemma, das im Kern das Dilemma des Westens insgesamt war. Außenminister Klaus Kinkel formulierte es bereits auf dem NATO-Außenministertreffen am 26. Februar 1993: Selbstverständlich habe Deutschland ein essenzielles Interesse an guten Beziehungen zu Russland wie zu den GUS-Staaten und den Staaten Ostmitteleuropas. Die regelmäßige Einbindung Russlands sei dabei von elementarer Bedeutung. „Allerdings dürfe sich der Westen nicht nur auf RUS konzentrieren. Der Abgrenzungsprozess RUS/UKR sei für die weitere Entwicklung im Raume östlich von uns sehr wichtig. Es sei erschreckend, wie [der ukrainische Präsident] Krawtschuk beinahe feindselig über RUS spreche, wenn es um ungelöste russisch-ukrainische Probleme wie etwa Altschulden, Gasbezüge oder auch um eine angeblich einseitige Bevorzugung von RUS durch den Westen gehe. Auch vor dem Hintergrund dieses schwierigen Verhältnisses mit RUS wolle UKR so schnell wie möglich Mitglied der EG werden und so nahe wie möglich an die Allianz heranrücken.“<sup>20</sup> Hier zeichnete sich eine innerosteuropäische Konfliktlinie ab, die künftig noch viel größere Virulenz entwickeln sollte.

<sup>16</sup> Siehe unten, Dok. 45, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Bertram für Bundesminister Kinkel, 10. Februar 1993, S. 169–177; Dok. 91, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Gruber für Staatssekretär Kastrup, 18. März 1993, S. 360 f.; Dok. 174, Drahtbericht des Botschafters Freiherr von Richthofen, Brüssel (NATO), 2. Juni 1993, S. 729–736.

<sup>17</sup> Siehe unten, Dok. 311, Drahtbericht des Botschafters von der Gablentz, Moskau, 13. Oktober 1993, S. 1251 f. Vgl. auch unten, Dok. 312, Drahtbericht des Gesandten Heyken, Moskau, 14. Oktober 1993, S. 1253–1256.

<sup>18</sup> Siehe unten, Dok. 256, Vorlage der Vortragenden Legationsräte I. Klasse Brümmer, Neubert und Gruber für Bundesminister Kinkel, 27. August 1993, S. 1060–1064.

<sup>19</sup> Siehe unten, Dok. 280, Vorlage des Ministerialdirektors Chrobog für Bundesminister Kinkel, 20. September 1993, S. 1139–1146, die Zitate, S. 1146 und 1139.

<sup>20</sup> Siehe unten, Dok. 68, Vermerk des Botschafters von Ploetz, Brüssel (NATO), 1. März 1993, S. 272–275, das Zitat, S. 273.

## Entwicklung der Europäischen Union

Auch für die gerade neu gegründete Europäische Union stellte sich bereits im Jahre 1993 die Frage nach ihrer Erweiterung nach Osten. Der postkommunistische Slogan der Jahre 1989/90 – „zurück nach Europa“ – drückte sich unübersehbar in Form des Beitrattsbegehrrens der ostmitteleuropäischen Staaten aus. Anders als im Falle der NATO-Osterweiterung zeigten sich die EU-Mitgliedsstaaten hier flexibel. Schon rasch wurde die Assoziation der interessierten Staaten ins Auge gefasst, und der Europäische Rat von Kopenhagen am 21./22. Juni 1993 signalisierte die prinzipielle Bereitschaft, neue Mitglieder aus dem postkommunistischen Raum in die EU aufzunehmen. Zugleich formulierte der Rat die Bedingungen, die künftige Aufnahmekandidaten zu erfüllen hatten. Diese sogenannten Kopenhagener Kriterien umfassten „sowohl eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte, den Schutz von Minderheiten wie auch eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Europäischen Union standzuhalten“. Die Bundesrepublik hatte von Beginn an „aus übergeordneten politischen Überlegungen“ auf einen solchen Beschluss hingewirkt.<sup>21</sup>

Parallel hierzu wurden Beitrittsverhandlungen mit Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden eingeleitet. Auch als sie gegen Ende des Jahres vorübergehend ins Stocken gerieten, wurden sie von der deutschen Politik volumnfassend gefördert, „da wir ein großes wirtschaftliches und politisches Interesse am Beitritt dieser Staaten haben (gefestigte europäische Demokratien mit hochentwickelten wirtschaftlichen und sozialen Systemen)“.<sup>22</sup>

Zugleich galt es jenseits der großen Krisenpolitik, die mit dem Vertrag von Maastricht – der am 1. November 1993 in Kraft trat – statuierten Integrationsfortschritte zu realisieren. Insbesondere ging es dabei darum, den Gemeinsamen Markt und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion voranzutreiben, die GASP funktionsfähig zu machen, die Finanzierung der Union zu sichern und handelspolitische Divergenzen wie etwa in der Agrarpolitik auszutarieren. Dies markierte die gleichsam alltägliche Agenda des Ministerrates der Europäischen Union. 1993 zeigte sich, dass die deutsch-französischen Beziehungen nach wie vor eine bedeutsame Triebkraft der europäischen Integration sein konnten. Zwar waren auch die bilateralen Treffen und Gespräche zwischen Bonn und Paris notorisch durch die großen Krisenherde im früheren Jugoslawien und in Osteuropa geprägt. Aber nach der endgültigen Ratifizierung des Maastricht-Vertrags durch alle Mitgliedstaaten initiierten Kohl und Mitterrand eine Sondertagung des Europäischen Rates am 29. Oktober 1993. Es war ein großer Erfolg für die deutsche Politik, dass auf diesem Gipfel die endgültige Entscheidung über den Standort der künftigen Europäischen Zentralbank zugunsten Frankfurts am Main fiel. Darüber hinaus verstanden sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die Hauptthemen der EU-Politik – „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Wiedergewinnung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit“ – in den Mittelpunkt zu rücken und damit „der europäischen Einigung einen frischen Impuls zu geben und die Europamüdigkeit zu überwinden“.<sup>23</sup> Der reguläre Europäische Rat am 10./11. Dezember 1993 in Brüssel

<sup>21</sup> Siehe unten, Dok. 199, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Bettzuege, 24. Juni 1993, S. 829–835, das Zitat, S. 833.

<sup>22</sup> Siehe unten Dok. 94, Vorlage des Vortragenden Legationsrats Silberberg für Staatssekretär Trumpf, 22. März 1993, S. 370–374, das Zitat, S. 373. Siehe unten Dok. 386, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Leonberger für Bundesminister Kinkel, 10. Dezember 1993, S. 1525–1529.

<sup>23</sup> Siehe unten Dok. 332, Runderlass des Vortragenden Legationsrats Koenig, 29. Oktober 1993, S. 1320–1324.

stand denn auch ganz im Zeichen der aktuellen Wirtschaftsprobleme, der hohen Arbeitslosigkeit und der Hoffnung auf eine baldige ökonomische Tendumkehr. Die deutsche Politik befürwortete in diesem Zusammenhang die vollständige Durchführung des Binnenmarktes und insbesondere die verstärkte Koordinierung der nationalen Finanz- und Strukturpolitiken. Dies waren „für uns Deutsche zentrale Anliegen“. Eine „Wundermedizin“, so resümierte man im Auswärtigen Amt, gab es zwar nicht. Aber aus der adäquaten Mischung aus gemeinschafts- und einzelstaatlichen Maßnahmen würde sich auch die richtige Therapie zur Gesundung der Wirtschaft und Schaffung neuer Arbeitsplätze ergeben. „Jedes Land muss seine Hausaufgaben in eigener Verantwortung machen. Der Beitrag der EU ist wichtig als Rahmen und Ergänzung nationaler Maßnahmen.“<sup>24</sup>

### Herausforderungen der Globalisierung und wirtschaftspolitische Offensive in Asien

Um den vielfachen internationalen Krisen zu begegnen und nach Lösungen zu suchen, bewegte sich die deutsche Außenpolitik stets in dem vorgegebenen Rahmen der europäisch-transatlantischen Bündnispolitik. Eines der Grundprinzipien des Auswärtigen Amtes war es, innerhalb des Bündnisses keine Sonderrolle zu spielen oder sich gar der Gefahr einer Isolation auszusetzen. Grundsätzlich galt dies auch für den stets schwelenden Nahost-Konflikt, der 1993 durch den israelisch-palästinensischen Friedensprozess jedoch eine glückliche Wendung zu nehmen schien.<sup>25</sup> Obwohl die Bundesrepublik aufgrund der deutschen Geschichte besonders enge Beziehungen zu Israel unterhielt, setzte sie die traditionelle deutsche Haltung fort, möglichst mit allen arabischen Staaten ebenfalls gute Beziehungen zu pflegen. So traf sich Kohl mit dem israelischen Außenminister Shimon Peres ebenso wie mit Ägyptens Präsidenten Mubarak. Kinkel sprach ebenfalls mit seinem israelischen Amtskollegen, was ihn aber nicht daran hinderte, auf seiner großen Nahostreise Anfang Mai mit fast allen arabischen Nachbarn eingehende Gespräche zu führen. „Deutschland bemühe sich sehr um Ausgewogenheit der Beziehungen mit den arabischen Staaten“, so erläuterte Kinkel seinem syrischen Amtskollegen in Damaskus, „wobei zu berücksichtigen sei, dass sich Syrien einerseits weiterhin von Israel bedroht fühle, aber Israel auch von Syrien. Inzwischen komme man jedoch hoffentlich einer Friedenslösung in Nahost näher, und Deutschland werde alles vermeiden, was die Gefährdungssituation der arabischen Länder erhöhen könnte.“<sup>26</sup> Insgesamt war das Jahr 1993 im Hinblick auf die Situation im Nahen Osten denn auch von einem optimistischen Grundton gekennzeichnet, wobei sich die deutsche Außenpolitik in begrenztem Maße eine eigenständige Rolle zutraute.

Dagegen vollzog sich die deutsche militärische Beteiligung an der Intervention im somalischen Bürgerkrieg vollständig in multilateralen Strukturen. Im Rahmen einer UNO-Expedition beteiligte sich die Bundeswehr erstmals durch Entsendung eines Nachschub- und Transportbataillons, wenn auch mit humanitärem Auftrag, an einem „Out of area“-

<sup>24</sup> Siehe unten, Dok. 389, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Bettzuege, 13. Dezember 1993, S. 1537–1540, das Zitat, S. 1538.

<sup>25</sup> Siehe unten Dok. 308, Runderlass des Vortragenden Legationsrats Gühlcke, 8. Oktober 1993, S. 1237–1239.

<sup>26</sup> Siehe unten, Dok. 143, Gespräch des Bundesministers Kinkel mit dem syrischen Außenminister Scharaa in Damaskus, 4. Mai 1993, S. 587–591, das Zitat, S. 589.

Einsatz, noch bevor im Jahr darauf das Bundesverfassungsgericht den Weg für weitere Einsätze ebnete.<sup>27</sup>

Parallel zu der durch die zahlreichen Krisenherde dominierten außenpolitischen Agenda pflegte die Bundesrepublik ihre bilateralen Kontakte nach Afrika, Lateinamerika und Südostasien. Meist ging es hier um Entwicklungshilfe, regionale Krisenherde, politische Unterstützung und vor allem die Intensivierung der Handelsbeziehungen. Für letztere boten sich vor allem in China vielversprechende Möglichkeiten, welche die deutsche Politik und Wirtschaft zielstrebig zu ergreifen suchten. Insofern war das Jahr 1993 besonders stark von der Gleichzeitigkeit europäischer Krisen und globaler Chancen charakterisiert. Außerhalb der westlichen Bündnisse manifestierte sich die globale Präsenz der Bundesrepublik ohnehin durch ihre überlegene – oder zumindest als überlegen wahrgenommene – Wirtschafts- und Finanzmacht.

Zwar stellte sich seit dem Massaker auf dem Pekinger Tiananmen-Platz im Juni 1989 bei jeder China-Politik regelmäßig die Frage nach den Menschenrechten. Trotzdem aber ging die deutsche Außenpolitik nun entschlossen zu einer bilateral-pragmatischen Politik über, die die Menschenrechtsverletzungen in China zwar weiterhin regelmäßig auf hoher Beamtenebene ansprach, den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen aber nicht mehr von menschenrechtlichen Verbesserungen abhängig machte.

Offenkundig wurde dies Orientierung im Rahmen einer umfassenden Asien-Offensive der Bundesregierung. Bereits im Februar 1993 brach Helmut Kohl, begleitet von einer eindrucksvollen Wirtschaftsdelegation, zu einer Reise nach Indien, Singapur, Indonesien, Japan und Südkorea auf.<sup>28</sup> In diesem Kontext gründeten Regierung und Wirtschaftsverbände gemeinsam den Asien-Pazifik-Ausschuss der deutschen Wirtschaft unter der Leitung des Siemens-Chefs Heinrich von Pierer.

Dieser Initiative folgte das großangelegte „Asien-Konzept“ der Bundesregierung, das im Oktober 1993 veröffentlicht wurde.<sup>29</sup> Es vermittelte drei entscheidende Leitmotive deutscher Außenpolitik, nämlich das Streben nach globaler Präsenz, die Wirtschaftsinteressen und deren Interaktionen mit der Frage der Menschenrechte. Sie alle verflochten sich in der deutschen China-Politik. Davon zeugte bereits der großangelegte Besuch Helmut Kohls in China im November 1993, der gleichsam als erste Konkretisierung des neuen Asien-Konzeptes gelten konnte. Begleitet von hochrangigen Repräsentanten der deutschen Wirtschaft, standen bei der Reise eindeutig die Wirtschaftsinteressen und die künftige Ausgestaltung der Handelsbeziehungen im Mittelpunkt. China sollte von nun an eine „Schlüsselstellung“ in der deutschen Asienpolitik einnehmen.<sup>30</sup> Die einst blutige Niederschlagung der studentischen Protestbewegung auf dem Tiananmen-Platz spielte bei diesem Treffen dagegen keine erkennbare Rolle mehr. Gleches galt für die Menschenrechte im Allgemeinen, auch wenn Kohl in Abstimmung mit Amnesty International eine Liste

<sup>27</sup> Siehe unten zum Thema künftiger Auslandseinsätze Dok. 55, Vorlage des Ministerialdirektors Elbe für Bundesminister Kinkel, 15. Februar 1993, S. 215–222.

<sup>28</sup> Siehe unten, Dok. 9, Runderlass des Ministerialdirigenten Zeller, 12. Januar 1993, S. 38 f., sowie Dok. 60, Dok. 62, Dok. 64, Dok. 67 u. Dok. 69.

<sup>29</sup> Vorbereitend hierzu unten, Dok. 150, Vorlage des Ministerialdirigenten Zeller für Staatssekretär Kastrup, 7. Mai 1993, S. 623–635.

<sup>30</sup> Siehe unten, Dok. 364, Vermerk des Referats 214, Bundeskanzleramt, 24. November 1993, S. 1426–1430, das Zitat, S. 1426. Hier auch zu den konkreten Ergebnissen der Asienreise Helmut Kohls.

mit 20 Namen politisch Verfolgter überreichte. Von besonderem Erfolg war diese Geste nicht begleitet, was aber an der in Bonn einmal eingeschlagenen Linie nichts Grundsätzliches änderte. „Es wird weiter darauf ankommen“, so resümierte der deutsche Botschafter in Peking, „chin. Regierung beharrlich, aber ohne öffentliche Anprangerung oder gar Bloßstellung an ihre internationalen Verpflichtungen in und ihr Defizit bei MR-Fragen zu erinnern. Für Verfolgung von Einzelfällen empfiehlt es sich, entsprechende Listen innerhalb EU abzustimmen und dann abgestimmte Listen parallel oder gemeinsam, je nach Anlass, zu Gesprächsgrundlage zu machen. Ergebnisse werden, darüber sollte man sich klar sein, nur langfristig und mühsam zu erzielen sein.“<sup>31</sup>

Mit der deutschen Asien- (und China-)Offensive des Jahres 1993 wurden entscheidende Weichen für die Zukunft gestellt. Sie läutete die dynamische wirtschaftliche Entwicklung zwischen beiden Ländern ein und verschärfte zugleich das für die deutsche Außenpolitik regelmäßig aufscheinende Dilemma zwischen der Verfolgung nationaler Wirtschafts- und Exportinteressen und der Forderung, universale Menschenrechte zu respektieren.

### Bild der Bundesrepublik im Ausland

Im Jahre 1993 hatte die deutsche Außenpolitik aber nicht nur damit zu tun, gegenüber ausländischen Gesprächspartnern auf die Einhaltung der Menschenrechte zu dringen. Auch in Deutschland selbst wurde die Weltöffentlichkeit durch eine Welle von Fremdenfeindlichkeit und Gewaltkriminalität gegen Ausländer aufgeschreckt. Den schlimmen Höhepunkt bildete ein Brandanschlag auf das Wohnhaus der Familie Genç in Solingen am 2. Juni 1993. Ihm fielen fünf türkischstämmige Frauen und Mädchen zum Opfer. 17 weitere wurden zum Teil schwer verletzt. Für das deutsche Ansehen nicht nur in der Türkei, sondern weltweit hatte dies kurzfristig empfindliche Konsequenzen, die in die Kalkulationen des Auswärtigen Amtes einbezogen werden mussten.<sup>32</sup>

Im Übrigen war die Last der deutschen Geschichte regelmäßig in der operativen Außenpolitik präsent. Seit dem Ende des Kommunismus betrafen Ansprüche auf individuelle Entschädigungen für Zwangsarbeit im NS-Regime oder andere nationalsozialistische Verbrechen regelmäßig die Tagesordnung im Auswärtigen Amt. Entsprechende humanitäre Regelungen und Erinnerungsgesten betrafen die sowjetischen Nachfolgestaaten Russland, Belarus, die Ukraine sowie die baltischen Staaten. Aber auch aus Tschechien, Polen, den USA, Albanien, Italien und sogar von den britischen Kanalinseln erreichten das Auswärtige Amt entsprechende Ansprüche. Alles dieses gehörte zur Alltagsarbeit.<sup>33</sup> Parallel hierzu war es ein Anliegen deutscher Außenpolitik, in der internationalen Kultur der Erinnerung an NS-Gewalt und Holocaust eine produktive Rolle zu spielen und nach Möglichkeit auch die positiven deutschen Anstrengungen nach 1945 zur Geltung zu bringen. Dies galt nicht zuletzt im Hinblick auf die Eröffnung des United States Holocaust Memorial Museum in Washington.<sup>34</sup>

31 Siehe unten, Dok. 390, Drahtbericht des Botschafters Freitag, Peking, 13. Dezember 1993, S. 1541 f.

32 Siehe unten, Dok. 173, Drahtbericht des Gesandten Zierer, Ankara, 2. Juni 1993, S. 726–728; Dok. 176, Vermerk des Vortragenden Legationsrats von Mettenheim, 7. Juni 1993, S. 740–742; Dok. 210, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Huber für Staatssekretär Kastrup, 2. Juli 1993, S. 876–878.

33 Siehe unten, Dok. 43, Dok. 46, Dok. 93, Dok. 97, Dok. 106, Dok. 233 und Dok. 330.

34 Siehe unten, Dok. 53, Drahtbericht des Botschafters Stabreit, Washington, 12. Februar 1993, S. 208–211; Dok. 81, Schreiben des Bundesministers Kinkel an den SPD-Abgeordneten Vergin, 9. März 1993, S. 324 f.;

## Strukturen und Akteure deutscher Außenpolitik

Das für die Außenpolitik zuständige Auswärtige Amt hatte mit Klaus Kinkel einen noch nicht lange amtierenden Minister an seiner Spitze. Wie diese Edition gelegentlich dokumentiert, versuchte er immer wieder einmal, seine persönliche Handschrift und seine eigenen Prioritäten zur Geltung zu bringen, so zum Beispiel, als es um den künftigen Standort des Auswärtigen Amtes in Berlin ging.<sup>35</sup> Darüber hinaus aber agierte das Amt in einem komplexen innenpolitischen Kräfteparallelogramm. Das Bundeskanzleramt spielte unter Helmut Kohl ohnehin eine meist eigenständige außenpolitische Rolle. Fachministerien galt es, fallweise hinzuzuziehen, so etwa in sicherheitspolitischen Fragen das Bundesministerium der Verteidigung oder bei entwicklungspolitischen Themen das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, mit dem allerdings eine grundsätzliche Konkurrenz in Sachen Entwicklungspolitik bestand.<sup>36</sup> Der Bundestag mit seinen Ausschüssen und interessierten Abgeordneten schließlich war zumindest regelmäßig zu informieren. Bedeutsame außenpolitische Aktionen bedurften der parlamentarischen Zustimmung. Auch für den Jahrgang 1993 suchen die nachfolgenden Bände diese innenpolitischen Abhängigkeiten und Verflechtungen der deutschen Außenpolitik exemplarisch abzubilden.

## Fazit

1993 war ein dramatisches Jahr in den internationalen Beziehungen. Die beiden alles überragenden Krisenherde blieben – wie auch im Jahr zuvor – der Bürgerkriegsschauplatz des früheren Jugoslawien und das instabile Russland. Auf dem Balkan erwies sich, wie destabilisierend und gewaltträchtig ethnische Konflikte (bzw. die Ethnisierung von Konflikten) auch am Ende des 20. Jahrhunderts noch sein konnten. Vergeblich bemühten sich die Europäer, aber auch die USA, den Konflikt unter Kontrolle zu bringen und Gewalt einzudämmen. Dass ähnliches wie in Jugoslawien auch in Russland und den postsowjetischen Staaten geschehen könnte, war ein europäischer Alptraum. Dementsprechend bemühten sich die Vertreter des westlichen Bündnisses regelmäßig um die Einbindung Russlands in ein neues System kollektiver Sicherheit und hofften auf Präsident Boris Jelzin als einen fortbestehenden Garanten der Stabilität.

Die Bundesrepublik Deutschland, deren Außenpolitik auf das Engste im westlichen Bündnis verankert blieb, nahm an dieser Dramatik in vollem Umfang teil. Bundeskanzler Helmut Kohl, Außenminister Klaus Kinkel und die deutschen Diplomaten waren auf allen Ebenen in die Krisendifdiplomatie eingebunden und spielten nicht selten auch eine herausgehobene Rolle. Darüber hinaus setzte die deutsche Außenpolitik auch eigene nationale Akzente jenseits der Bündnislogik. Sie betrafen in erster Linie Asien und hier vor allem China, wo die Bundesrepublik gleichsam souverän agieren konnte. Die große Asien-Offensive des Jahres 1993 läutete ein langfristiges deutsches Engagement ein, das freilich nicht risikolos war. Denn zum einen erzeugten wirtschaftspolitische Prioritäten und Verflechtun-

Dok. 166, Schriftbericht des Botschafters Vollers, Tirana, 26. Mai 1993, S. 697–699; Dok. 343, Schriftbericht des Generalkonsuls Engelhard, Mailand, 9. November 1993, S. 1360–1363.

<sup>35</sup> Siehe unten, Dok. 359, Schreiben des Bundesministers Kinkel an Bundeskanzler Kohl, 21. November 1993, S. 1410 f.

<sup>36</sup> Siehe unten, Dok. 259, Vorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Zimprich für Bundesminister Kinkel, 30. August 1993, S. 1071–1076.

gen auch neue Abhängigkeiten; und zum anderen offenbarte sich in der neuen deutschen China-Politik mehr als in anderen Teilen der Welt die strukturelle Antinomie zwischen nationalem (Wirtschafts-)Interesse und den Prioritäten einer „wertebasierten“, universalen Prinzipien von Demokratie und Menschenrechten verpflichteten Außenpolitik.