

Deutsche Außenpolitik im Jahre 1994: Eine Einführung

Das Jahr 1994 fügte sich in eine Periode besonders schwieriger außenpolitischer Standortbestimmungen ein. Im Rahmen fortbestehender internationaler Konflikte und Krisenherde strebten die Vertreter der deutschen Außenpolitik danach, die eigene Rolle im internationalen System zu definieren und zu festigen. Da der Krieg im früheren Jugoslawien weiter eskalierte, mehrten sich die Stimmen nach einer militärischen Intervention von außen – eine Zuspitzung, zu der sich die deutsche Politik verhalten musste. Zugleich richtete sich die besondere Aufmerksamkeit weiterhin auf Ost- und Ostmitteleuropa. Die Fragen, wie sich die innenpolitische Situation in Russland und in den postsowjetischen Staaten entwickeln würde und welche Perspektiven man den in die Europäische Union strebenden ostmitteleuropäischen Staaten bieten könne, gehörten zu den regelmäßig diskutierten Themen. Überdies verkomplizierten offene Problemfelder wie die Frage der NATO-Osterweiterung und der Beginn des ersten Tschetschenienkrieges im Dezember 1994 die außenpolitische Agenda.

Dilemmatische Spannungen

Die Deutschen wurden aber auch vermehrt außerhalb der bündnisbezogenen, multilateralen Hauptschauplätze gefordert, wie sie die NATO, die EU, die KSZE oder auch die UNO markierten. Die maßgeblichen Felder dieses weltpolitischen Handlungskreises erwuchsen aus der fortschreitenden Globalisierung und der wachsenden Interdependenz unterschiedlicher Politikbereiche. Hier ging es um Schlüsselregionen wie das südliche Afrika, Lateinamerika, den Nahen Osten und vor allem Asien. Meist entwickelte sich die deutsche Außenpolitik dabei als eine Resultante aus eigenen Wirtschaftsinteressen, der notorischen Frage nach der Einhaltung von Menschenrechten und deutschen finanziellen Hilfen für Entwicklungsländer und Krisengebiete. Allerdings setzte sich damit ein Grundproblem der Bonner Diplomatie fort: die dilemmatische Spannung nämlich zwischen universal orientierter Friedens- und Menschenrechtspolitik einerseits und dem entgegenstehenden nationalen Prioritäten andererseits. Das empfand auch der seit 1992 amtierende Bundesaußenminister Klaus Kinkel so; konzeptionell verfolgte er eine „wertebasierte“ Außenpolitik, die auf der globalen Geltung der Menschenrechte beharrte und auch deren „robuste“ Durchsetzung mittels humanitärer Interventionen nicht ausschließen wollte. Als Parteivorsitzender der F.D.P. verantwortete er deren Programm zur Bundestagswahl von 1994, wo die zugrunde liegende Spannung explizit hervorgehoben wurde: „Deutsche Außenpolitik ist *Friedenspolitik*. Zugleich muss und darf unsere Außenpolitik, wie die jedes anderen Landes auch, *Interessenpolitik* sein.“¹ Kinkel selbst forcierte dabei eine Politik des gesteigerten internationalen Einflusses.² Insbesondere zielte sie darauf, im Rahmen einer größeren

¹ Liberal denken. Leistung wählen. Das Programm der F.D.P. zur Bundestagswahl 1994, S. 117.

² Vgl. unten, Dok. 17.

Reform der Vereinten Nationen für die Bundesrepublik einen Ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat zu erhalten. Mögliche Forderungen seitens der USA und der europäischen Partner, die Deutschen möchten im Gegenzug mehr internationale Verantwortung übernehmen und insbesondere Auslandseinsätze der Bundeswehr ermöglichen, wurden dabei bewusst mit einkalkuliert.³

Der bedeutsamste Teil der deutschen Außenpolitik spielte sich jedoch weiterhin innerhalb der vorgegebenen westlichen Bündnisstrukturen ab. In deren Gremien und Gesprächsforen trafen sich die Diplomaten und Politiker der Verbündeten; zugleich fanden regelmäßige Konsultationen im engeren Kreise statt. Neben den bilateralen Beratungen auf der Ebene der Regierungschefs und Außenminister betraf dies insbesondere die vertraulich-informellen Vierertreffen der politischen Direktoren aus den Außenministerien der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik. Sie dienten dem offenen Meinungsaustausch und der Vorbereitung möglichst gemeinsamer Positionen auf dem offiziellen internationalen Parkett. Für die Abgleichung der Perspektiven und Erarbeitung gemeinsamer Positionen im Hinblick etwa auf den Konflikt im früheren Jugoslawien oder die Frage der NATO-Osterweiterung boten diese Zusammenkünfte einen wichtigen Kommunikationsraum.⁴ Sie sind in auch in diesem Jahrgang exemplarisch dokumentiert.

Für die Bonner Diplomatie war es dabei zwar keineswegs ausgeschlossen, eigene Akzente zu setzen. Aber wie diese Edition deutlich werden lässt, wäre es weder adäquat noch möglich, die deutsche Außenpolitik nur aus sich selbst heraus zu dokumentieren. Vielmehr gliederte sie über weite Strecken einer abhängigen Variable der multilateralen internationalen Politik und der in den Bündnisstrukturen vorgeprägten Entscheidungen. Innerhalb dieser Strukturen veränderten sich die Prioritäten allerdings im Jahre 1994 deutlich. Denn vor dem Hintergrund der multiplen Krisen zogen die USA im Laufe des Jahres die außenpolitische Initiative an sich. Mehr und mehr wurden wesentliche Grundlinien der internationalen Politik von Washington vorgezeichnet und bestimmt.

Brennpunkt Ex-Jugoslawien

Das betraf zunächst die Probleme im früheren Jugoslawien. Nach wie vor stand hier Bosnien-Herzegowina im Zentrum der Aufmerksamkeit. In dem fragilen multiethnischen Gebilde verfolgten muslimische Bosnier, bosnische Serben und Kroaten ihre häufig gewalttätig ausgetragenen territorialen Interessen. 1993 hatte sich die Situation deutlich verschlechtert. Der Vance-Owen-Plan war gescheitert und neben der intransigenten Haltung der bosnischen Serben hatte auch der nationalistische, auf eine mögliche Teilung Bosniens zusteuern Kurs des kroatischen Präsidenten Tudjman zur weiteren Gewalteskalation und zu ethnischen Vertreibungen beigetragen. Im Verlauf des Jahres 1994, als sich vor allem der Druck der USA, aber auch Russlands verstärkte, näherten sich bosnische Kroaten und Muslime einander an und einigten sich im März in Washington auf eine Föderation ihrer Gebiete.⁵ Vor diesem Hintergrund rückten die fortbestehenden Aggressionen der bosnischen Serben immer stärker in den Mittelpunkt der politischen und diplomatischen Bemühungen. Zum einen forderte dies die Europäer heraus. Auf der Basis eines neuen, aus

³ Vgl. unten, Dok. 78.

⁴ Vgl. unten, z. B. Dok. 24, Dok. 128 und Dok. 339.

⁵ Vgl. unten, Dok. 90.

einer deutsch-französischen Initiative hervorgehenden und im November 1993 indossierten Aktionsplans ging es um die erste außenpolitische Bewährungsprobe der Europäischen Union.⁶ Dabei gelang es, auch die USA und Russland an der europäischen „Kontaktgruppe“ zu beteiligen, die aus Vertretern Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens bestand. In mühsamen, stark kontrovers geführten Verhandlungen arbeiteten sie einen gemeinsamen Friedensplan aus und verabredeten auf mehreren Außenministertreffen ein gemeinsames Vorgehen (Genf I-III und Brüssel).⁷

Für die im Süden Bosniens gelegene Stadt Mostar, die mit ihrem Wahrzeichen, der durch den Krieg zerstörten mittelalterlichen Brücke, symbolisch für den Konflikt stand, wurde eine weitere europäische Initiative bedeutsam. Die Stadt war größtenteils dem Erdboden gleichgemacht, große Teile der ansässigen Bevölkerung waren vertrieben worden. Faktisch trennte der Fluss Neretva Mostar in einen kroatischen West- und einen bosnisch-muslimischen Ostteil. Im Rahmen der bosnisch-kroatischen Annäherung befürworteten beide Parteien schon im Herbst 1993 den Gedanken, eine Übergangsverwaltung durch die Europäische Gemeinschaft unter der Leitung des deutschen sozialdemokratischen Politikers Hans Koschnick einzurichten.⁸

Entsprechend große Bedeutung maß das Auswärtige Amt dieser europäischen Initiative bei. Während Bundesminister Kinkel die Lage in Mostar „erschütternd“ fand, übernahm der von den europäischen Partnern nominierte Koschnick im Juli 1994 das Amt des EU-Administrators mit der Aufgabe, den Wiederaufbau der schwer gezeichneten Stadt zu koordinieren.⁹ Am 11. September 1994 entging er nur knapp einem Anschlag durch kroatische Nationalisten.¹⁰ Dies unterstrich in dramatischer Weise, wie schwierig sich konkret und vor Ort die Zusammenarbeit und das Zusammenleben von bosnischen Kroaten und Muslimen gestaltete.

Auch wenn sich die Lage bald halbwegs stabilisierte und Koschnick gewisse Erfolge vorweisen konnte,¹¹ blieb die Lage in Bosnien über das ganze Jahr 1994 hinweg prekär. Trotz größter diplomatischer Anstrengungen und beständigen politischen und wirtschaftlichen Drucks auf die Serben vermochten es die Europäer nicht, der eskalierenden Gewalt Einhalt zu gebieten. Schon mit dem durch serbischen Beschuss verursachten Massaker auf dem Marktplatz von Sarajewo am 5. Februar 1994 und der serbischen Offensive gegen die Stadt Gorazde im April spitzte sich dort die Lage erneut gefährlich zu. Parallel zu den Verhandlungen der „Bosnien-Kontaktgruppe“ konkurrierte daher die Friedensdiplomatie der Europäer mit einer sich verschärfenden Haltung der USA. Präsident Clinton avisierte nun robustere Maßnahmen und vollzog die Wendung zu einer deutlich härteren Linie. Damit vertieften sich allerdings in der zweiten Jahreshälfte die Risse zwischen den verschiedenen Partnern erheblich. Zu den Streitpunkten gehörte insbesondere die Frage, ob es angesichts der Intransigenz der bosnischen Serben nicht angebracht sei, nun auch friedenserzwingende Maßnahmen zu ergreifen. Solche Diskussionen akzentuierten jene Schwierigkeiten,

⁶ Zum EU-Aktionsplan vgl. AAPD 1993 II, S. 1415 f., Dok. 361.

⁷ Die Treffen fanden am 13. Mai sowie am 5. und 30. Juli 1994 in Genf sowie am 2. Dezember 1994 in Brüssel statt. Vgl. unten, Dok. 156, Dok. 238 (S. 888), Dok. 250 und Dok. 402.

⁸ Vgl. AAPD 1993 II, Dok. 299.

⁹ Vgl. unten, Dok. 248 (Zitat S. 918). Zur Amtseinführung Koschnicks vgl. unten, Dok. 226.

¹⁰ Vgl. unten, Dok. 299, S. 1118, Anm. 3.

¹¹ Vgl. unten, Dok. 299.

welche die parallele Aktivität der NATO und der UN-Schutztruppe UNPROFOR ohnehin schon aufwarf. Letztere war im Februar 1992 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingesetzt worden. Sie hatte die Aufgabe, die Bevölkerung sowie humanitäre Hilfslieferungen zu schützen und damit die Rahmenbedingungen für eine politische Verhandlungslösung zu schaffen. Die UNPROFOR-Friedenstruppe war zur Neutralität verpflichtet und drohte bei einer robusteren militärischen Intervention der NATO zwischen die Fronten zu geraten. Die NATO wiederum war im Sommer 1993 vom Sicherheitsrat ermächtigt worden, „alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, unter Einsatz von Luftstreitkräften, um die UNPROFOR bei der Erfüllung ihres Mandates zu unterstützen“. Der Sicherheitsrat hatte diesen Auftrag mit der Auflage verbunden, dass jede NATO-Maßnahme aufs engste mit UNPROFOR abzustimmen sei. Eine verschärfte militärische Intervention der NATO hätte indes in letzter Konsequenz die Ablösung der UN-Friedenstruppe impliziert. Die von den serbischen Offensiven angeheizte dramatische Zuspitzung erzeugte daher während des ganzen Jahres 1994 immer wieder neue Konflikte zwischen der „Bosnien-Kontaktgruppe“, der Europäischen Union, der NATO und dem UN-Sicherheitsrat.¹²

So wollte Clinton das seit 1991 über ganz Jugoslawien verhängte, die bosnischen Muslime aber benachteiligende Waffenembargo zugunsten letzterer aufheben; zudem drängte die amerikanische Diplomatie darauf, gegebenenfalls auch ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates militärische Schläge im Rahmen eines NATO-Einsatzes zu forcieren. Nach dem Washingtoner Abkommen zielte dies vor allem auf die bosnischen Serben, deren Politik als hauptsächliches Hindernis auf dem Weg zu einer Friedenslösung erschien. Indes ergaben sich aus dieser Wendung der US-Politik beträchtliche Meinungsverschiedenheiten und Dissonanzen mit den Europäern. Im Auswärtigen Amt beurteilte man die amerikanische Initiative trotz grundsätzlicher Übereinstimmung als „militärisch, überschießend“, womit vor allem ein möglicher „NATO-Freibrief“ gemeint war.¹³ Den amerikanischen Vorschlag, die bosnischen Serben ultimativ und unter Androhung von Luftschlägen zum Abzug aller schwerer Waffen aus den VN-Schutzzonen zu zwingen, betrachteten denn auch die französischen, britischen und deutschen Diplomaten mit großer Skepsis. Eine solche weitgehende Maßnahme würde zum einen von den bosnischen Serben als „Kriegsankündigung der NATO gegen sie“ ausgelegt werden und könne zu Vergeltungsmaßnahmen gegen die Zivilbevölkerung und gegen UN-Soldaten führen. Zum anderen würden die Russen ein solches Vorgehen der NATO nicht mittragen, sondern vielmehr darin einen neuerlichen „Alleingang des Westens“ sehen.¹⁴

Zwar erzielte die von den Amerikanern nunmehr favorisierte, militärisch geprägte Entwicklungslinie begrenzte Erfolge; dass die Region aber weit entfernt von einer dauerhaften Befriedung war, zeigte sich im November 1994, als die bosnischen Serben erneut eine größere Offensive durchführten, diesmal gegen die Stadt Bihać im Nordwesten Bosnien-Herzegowinas.¹⁵ Der Ständige NATO-Rat beschloss umgehend, erneute Luftschläge zu ermöglichen.¹⁶ Am Ende des Jahres bekräftigten die Außenminister der „Bosnien-Kontaktgruppe“ zwar ihren grundsätzlichen Konsens darüber, „dass die Situation im früheren Jugo-

¹² Vgl. unten, Dok. 326 (Zitat S. 1214).

¹³ Vgl. unten, Dok. 126 (Zitate S. 464 f.).

¹⁴ Vgl. unten, Dok. 128 (Zitate S. 471). Vgl. ferner Dok. 39.

¹⁵ Vgl. unten, Dok. 362 und Dok. 381.

¹⁶ Vgl. unten, Dok. 368.

slawien nicht militärisch gelöst werden“ könne und eine Einigung „am Verhandlungstisch gefunden werden“ müsse; doch überdeckte dies nur mühsam den Eindruck, dass „ein Dissens in der Sache“ überspielt wurde.¹⁷

Für die Bundesregierung verschärfte sich in dieser Situation ihr ohnehin schon bestehendes, altbekanntes Dilemma. Denn es war unausweichlich, dass auf die Bonner Diplomatie zusätzliche internationale Anforderungen zukommen würden. Insofern war das Jahr 1994 für die deutsche Außenpolitik von besonderer Bedeutung. Denn am 12. Juli entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Bundeswehr künftig innerhalb des Bündnisses und im Rahmen von Maßnahmen für Frieden und kollektive Sicherheit auch außerhalb der deutschen Landesgrenzen eingesetzt werden könne.

Zwar ermöglichte das bahnbrechende Urteil des Bundesverfassungsgerichts den Deutschen nunmehr, militärische Aktionen „out of area“ gleichsam „guten Gewissens“ im Rahmen von Bündniseinsätzen durchzuführen. Bundesminister Kinkel selbst hatte in diesem Sinne auf die Verfassungsrichter einzuwirken gesucht.¹⁸ Und vor dem Bundestag lobte er das Urteil in jeder Hinsicht, indem er erklärte, die Gerichtsentscheidung ermögliche die „Normalisierung unserer außenpolitischen Handlungsfähigkeit“. Sie sei ein wesentlicher „Schritt hin zum vereinten Europa“ und ein „Riegel gegen alle Bestrebungen einer Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik“.¹⁹ Dementsprechend beschloss die Bundesregierung schon am 15. Juli 1994, sich an den Maßnahmen der NATO zur Durchsetzung von Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates zu beteiligen. Dabei handelte es sich vor allem darum, das über Bosnien-Herzegowina verhängte Flugverbot durchzusetzen. Zu diesem Zwecke bot die Bundeswehr eine fortlaufende Unterstützung der AWACS-Flugüberwachungen an, der am 22. Juli auch der Deutsche Bundestag zustimmte.²⁰

Aber das grundlegende Problem deutscher Außenpolitik war damit keineswegs aus der Welt geschafft. Im Auswärtigen Amt machte man sich auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts keine Illusionen darüber. „Der Druck unserer Partner in Richtung auf stärkere deutsche Beteiligung wird [...] wachsen. Die innenpolitischen Gegebenheiten stehen dem diametral entgegen.“ Vor allem der Einsatz von NATO-Luftstreitkräften würde den innenpolitischen Streit anheizen. Die Bundesregierung werde daher vor einem „schwierigen Balanceakt“ stehen.²¹ Im engeren Sinne militärische Optionen standen der Bundesrepublik daher bis auf weiteres nicht zur Verfügung. Gegen Ende des Jahres 1994 wusste sich Kinkel denn auch mit Bundeskanzler Kohl einig, „dass sich die Deutschen aus der Diskussion über militärische Maßnahmen zur Lösung der Krise und darüber, was NATO und UNPROFOR in diesem Bereich tun sollten, absolut heraushalten müssten.“²²

¹⁷ Vgl. unten, Dok. 402 (Zitat S. 1476) und Dok. 250 (Zitat S. 923).

¹⁸ Vgl. den Artikel „Kinkel bittet Verfassungsrichter um Hilfestellung“, in: SÜDDEUTSCHE ZEITUNG vom 22.1.1994, S. 6.

¹⁹ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, 12. WP, 240. Sitzung, 22.7.1994, S. 21167.

²⁰ Vgl. unten, Dok. 425 (S. 1556).

²¹ Vgl. unten, Dok. 244 (Zitate S. 909).

²² Vgl. unten, Dok. 397 (Zitat S. 1451).

Russland, NATO-Osterweiterung und die Beziehungen zu den Staaten Ost- und Ostmitteleuropas

Dass es gelungen war, zumindest vorübergehend Russland dazu zu bewegen, auf die bosnischen Serben Druck auszuüben, bildete einen wichtigen Faktor bei den diplomatischen Friedensbemühungen im ehemaligen Jugoslawien. Dies unterstrich, wie essenziell es für eine künftige europäische Sicherheitsarchitektur war, die ehemalige Supermacht einzubinden. Im Prinzip herrschte hierüber unter den westlichen Verbündeten Einigkeit, und die deutsche Russlandpolitik orientierte sich auch 1994 durchweg an diesem Ziel. Wie die zahlreichen in dieser Edition abgedruckten Dokumente zeigen, spielten dabei mehrere Aspekte ineinander. So bestand die Sorge um die innenpolitische Stabilität Russlands unter Präsident Jelzin fort. Zwar hatte sich Jelzin in seinem Verfassungsreferendum vom 12. Dezember 1993 durchgesetzt; wie sich aber die innerrussischen Machtverhältnisse weiter entwickeln würden, blieb zu Beginn des Jahres 1994 weiterhin unklar. Im Auswärtigen Amt bestand daher kein Zweifel daran, Jelzin – soweit wie möglich – politisch zu stützen.

In diesem Rahmen suchte man das deutsch-russische Verhältnis, wo immer es im eigenen Interesse lag, dynamisch auszubauen. Das galt für den endgültigen Abzug der russischen Truppen aus Ostdeutschland ebenso wie für die knifflige Frage der Rückgabe deutscher Kulturgüter sowie die wirtschaftlichen Beziehungen.²³ Quer dazu verlief allerdings die sich 1994 massiv zuspitzende Frage einer NATO-Osterweiterung. Sie überschrieb weitgehend die deutsch-russische Agenda und stellte Deutschlands Diplomaten vor ein kaum aufzulösendes Dilemma. Denn die ostmitteleuropäischen Staaten hatten unmittelbar nach dem Fall des Kommunismus und der Auflösung des Warschauer Paktes ihr Begehren nicht nur nach der Aufnahme in die EU, sondern auch in die NATO sehr deutlich kundgetan. In der Logik deutscher Interessen lag es eigentlich, diesem Anliegen entgegenzukommen, denn gute und stabile politische und wirtschaftliche Beziehungen zu den ostmitteleuropäischen Ländern gehörten gleichsam zur Staatsräson des vereinten Deutschland. Gleiches – wenn nicht noch mehr – galt aber auch für die Beziehungen zu Russland. Doch mit der unverrückbar ablehnenden russischen Haltung zur NATO-Osterweiterung bahnte sich schon seit 1993 eine problembehaftete Gemengelage an. Boris Jelzins grundsätzliche Zustimmung zum polnischen Wunsch nach dem Beitritt zur NATO am 25. August 1993 in Warschau glich einem kontingent entstandenen polnischen „Handstreich“ und war eine Eintagsfliege geblieben. Unmittelbar danach arbeitete die außenpolitische Führung in Moskau daran, die Warschauer „Überrumpelung“ Jelzins rückgängig zu machen. In einem ausführlichen Schreiben an Bundeskanzler Helmut Kohl nahm Jelzin seine Warschauer Botschaft denn auch unmissverständlich zurück und warb demgegenüber für eine alternative europäische Sicherheitsarchitektur, an der Russland maßgeblich und gleichberechtigt beteiligt sein wollte.²⁴ Von da an verhärtete sich die ablehnende russische Position zur Frage der NATO-Osterweiterung beharrlich und ließ kaum Hoffnung auf ein künftiges Einverständnis. Die für die deutsche Politik damit aufgeworfene Problematik machten sowohl Bundeskanzler Kohl wie auch Bundesminister Kinkel auf dem NATO-Gipfel vom 10./11. Januar 1994 deutlich. Sie wiesen darauf hin, „dass D ein besonderes Interesse daran hat, seine östlichen Nachbarn an westliche Sicherheitsstrukturen heranzuführen. Wir haben

²³ Vgl. unten, Dok. 257, Dok. 46, Dok. 114, Dok. 197, Dok. 435 und Dok. 372.

²⁴ Vgl. AAPD 1993 II, Dok. 280 (Zitate S. 1140).

allerdings kein Interesse daran, in Europa neue Bruchlinien entstehen zu lassen. Russland und die Ukraine müssen in den Aufbau neuer Sicherheitsstrukturen für Europa einbezogen werden.“²⁵ Auch Kinkel betonte gegenüber amerikanischen Gesprächspartnern, „dass es wichtig sei, Russland einzubeziehen. Diesbezüglich seien wir mit US-Politik in voller Übereinstimmung. Russland müsse nach dem Verlust der Weltmacht das Gefühl haben, einbezogen zu bleiben.“²⁶ Im Auswärtigen Amt blieb die Auffassung stabil, eine künftige europäische Sicherheitsarchitektur sei nicht gegen, sondern nur mit Russland zu erreichen: „Die Zukunft von Sicherheit und Stabilität in Europa hängt entscheidend von der Entwicklung Russlands ab. Eine auf Stabilisierung Gesamteuropas bedachte Politik kann sich nicht darauf beschränken, die ‚Stabilitätsgrenze‘ nach Osten von der Oder zum Bug zu verschieben. Sie muss vielmehr darauf abzielen, keine neuen Bruchlinien gegenüber Russland und den anderen GUS-Staaten aufzureißen und in größtmöglichem Einvernehmen mit ihnen ein gesamteuropäisches Sicherheitskonzept zu entwerfen, in dem die NATO-Erweiterung ein Teil wäre.“²⁷

Es entsprach daher der deutschen Position, dass der NATO-Gipfel vom Januar 1994 die Diskussion über die Osterweiterung des Militärbündnisses zunächst vertagte. Zwar wurde den drängenden Osteuropäern in fernerer Zukunft eine Beitrittsperspektive grundsätzlich in Aussicht gestellt. Es sollte zum damaligen Zeitpunkt aber alles unterlassen werden, was Jelzin in der russischen Innenpolitik gefährden konnte. Umso mehr begrüßten die Deutschen und mit Ihnen die europäischen Partner das neue, von den USA schon im Oktober 1993 vorgestellte amerikanische Konzept, der „Partnership for Peace“ (PfP). Dieses Projekt zielte im Grunde darauf, in der sensiblen und konflikträchtigen Frage einer künftigen europäischen Sicherheitsarchitektur Zeit zu gewinnen. PfP sollte als flexibles Instrument mit allen europäischen Staaten, die nicht der NATO angehörten, eine intensive bilaterale Zusammenarbeit *unterhalb* der Mitgliedschaft ermöglichen. Hierzu gehörten ausdrücklich auch gemeinsame militärische Übungen und Manöver. Auf diese Weise sollten feste Beziehungen nicht nur zu den Kandidaten, sondern auch zu Russland und den übrigen GUS-Staaten sowie interessierten Neutralen (Schweden, Finnland, Österreich) aufgebaut werden. Das Konzept fand zwar eine grundsätzlich positive Aufnahme, traf aber auf letztendlich inkompatible Erwartungen. Die NATO-Mitgliedstaaten wussten es zur Gewinnung von Zeit zu schätzen; die postkommunistischen Staaten dagegen sahen in dem Projekt mehrheitlich einen evolutionären Schritt zur angestrebten Vollmitgliedschaft in der NATO. Russland seinerseits reagierte skeptisch, weil ihm PfP „nur die Rolle eines Juniorpartners der Allianz“ belasse. Stattdessen pochte Moskau auf die „Erarbeitung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems, in dem es als gleichberechtigter Partner auftreten und einen größeren Einfluss ausüben kann.“²⁸ In dem Maße, in dem die Beteiligten dem Konzept mit solch unterschiedlichen Erwartungen begegneten, trug es daher schon den Keim des Scheiterns in sich.

Gleichwohl traf der Schwenk, den die US-amerikanische Politik Mitte 1994 vollzog, bei den Deutschen und unter ihren europäischen NATO-Partnern auf große Überraschung. Wohl nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen – Clinton befand sich zunehmend in der Defensive und die Republikaner gewannen die amerikanischen Teilwahlen zum Kongress

²⁵ Vgl. unten, Dok. 11 (Zitat S. 44).

²⁶ Vgl. unten, Dok. 10 (Zitat S. 42).

²⁷ Vgl. unten, Dok. 284 (Zitat S. 1050 f.).

²⁸ Vgl. unten, Dok. 15 (Zitate S. 56).

am 8. November mit einem erdrutschartigen Sieg – ergriff der US-Präsident die Initiative zu einer neuen NATO-Erweiterungspolitik.²⁹ Sie mochte überdies aus amerikanischer Sicht durch den im November 1994 ausbrechenden, überaus hart geführten Krieg Russlands gegen das abtrünnige Tschetschenien zusätzlich gerechtfertigt erscheinen. Jedenfalls glich sie faktisch einem massiven Beschleunigungskurs; den postkommunistischen Staaten wurde ein rascher Beitritt in Aussicht gestellt, was die russische Politik vor den Kopf stieß und auch bei den europäischen Partnern keineswegs goutiert wurde. Der deutsche NATO-Botschafter von Richthofen resümierte die Folgen der „einseitig veränderten Ostpolitik der USA“. „Ohne jegliche Konsultationen“ sei das PfP-Programm „abrupt aufgegeben“ und die Allianz damit diskreditiert worden. „Nun drückt die US-Administration in der Erweiterungsfrage politisch und faktisch aufs Tempo, ohne dass die damit verbundenen fundamentalen Fragen allianzinterner, differenzierender ostpolitischer, militärischer und finanzieller Konsequenzen in der Allianz – über erste Fragestellungen hinaus – konsultiert wurden. [...] Die USA scheinen ihren Weg, d. h. weitgehend über zögerliche Bündnispartner hinweg, durchsetzen zu wollen (my way or no way).“³⁰ Demgegenüber plädierte die deutsche Politik für „ein vorsichtiges, nicht zu schnelles Vorgehen“. Schließlich dürfe es auch im Interesse der beitrtrittswilligen Staaten liegen, „Ärger mit Russland zu vermeiden. Die Amerikaner drückten zu stark auf das Tempo.“³¹

Bei der Konferenz der NATO-Verteidigungsminister Mitte Dezember waren die Würfel bereits gefallen. Die Europäer stellten sich auf den Boden der neuen Agenda, und der deutsche Verteidigungsminister Volker Rühe, der ohnehin zu einer offensiveren Haltung als das Auswärtige Amt neigte, begrüßte die Initiative der USA uneingeschränkt. Die NATO-Erweiterung werde die Erweiterung der EU ergänzen und damit ebenso zur Stabilität in Europa beitragen. Sie sei „Teil der Entwicklung einer breit angelegten europäischen Sicherheitsarchitektur“.³² Allerdings zeichnete sich mit der neuen Politik – im Gegensatz zur Raison d'être der PfP – eine Ungleichbehandlung in Osteuropa ab. Auch wenn noch keine konkreten Staaten genannt wurden, würde es eine neue Grenzlinie geben: zwischen jenen Ländern, die mit einer Aufnahme unter die Garantie des NATO-Vertrags rechnen konnten, und solchen, die in einer sicherheitspolitischen „Grauzone“ oder sogar gänzlich „draußen vor der Tür“ verbleiben müssten.³³ Dazu gehörten vor allem die Ukraine und Belarus, aber auch Rumänien äußerte sich „zutiefst besorgt“ über die Aussicht, „der russischen Einfluss-sphäre“ überlassen zu bleiben.³⁴ Umgekehrt ließ die russische Seite keinen Zweifel daran, dass sie in der nunmehr konkreter werdenden Erweiterungsfrage das „Grundverständnis der Wende von 1990 verletzt“ sah. Die Sowjetunion bzw. Russland habe seinen Herrschaftsbereich bis zur Elbe aufgegeben und im Gegenzug erwartet, dass der Westen dies politisch und militärisch nicht ausnutze, sondern in „gleichberechtigter Partnerschaft“ eine neue europäische Sicherheitsarchitektur gemeinsam mit Russland aufbaue.³⁵ Damit war im Kern eine Situation entstanden, welche die bis dahin verfolgte deutsche Außenpolitik dringend

²⁹ Vgl. unten, Dok. 284, hier auch zu den möglichen Motive Clintons.

³⁰ Vgl. unten, Dok. 373 (Zitate S. 1366 f.).

³¹ Vgl. unten, Dok. 397.

³² Vgl. unten, Dok. 421 (Zitat S. 1536 f.).

³³ So der polnische Außenminister Olechowski, vgl. unten, Dok. 1 (Zitat S. 8) und Dok. 388 (Zitat S. 1415).

³⁴ Vgl. unten, Dok. 364 (Zitate S. 1339).

³⁵ Vgl. unten, Dok. 422 (Zitate S. 1543).

vermeiden wollte. Wie ein Wetterleuchten kommender Konflikte wirkt denn auch im Rückblick die Äußerung des damals noch jungen Vizebürgermeisters von St. Petersburg, Wladimir Putin: Der Westen sei schlecht beraten, „wenn er als Wiederaufleben russischen Imperialismus das bezeichne, was lediglich eine gerechtfertigte Wahrnehmung russischer Interessen sei“. Die Krim, die östliche Ukraine und das nördliche Kasachstan seien Gebiete, die „für Russen niemals Ausland, sondern immer Teil russischen Territoriums“ gewesen seien.³⁶

Die kontroversen Diskussionen um die NATO-Osterweiterung verstärkten das Bewusstsein dafür, dass nach dem Untergang der Sowjetunion neue, postsowjetische Staaten entstanden waren und die Landkarte deutscher Außenpolitik verändert hatten. Das betraf insbesondere die baltischen Staaten, die Ukraine und Belarus. Deren Beziehungen zu Russland beobachtete man im Auswärtigen Amt mit großer Aufmerksamkeit. Vor allem die Lage der Ukraine stellte sich Anfang 1994 wirtschaftlich und politisch als so verzweifelt dar, dass man von einem „Obervolta mit Raketen“ sprach und davon ausging, „dass die Frage nach dem Fortbestand der ukrainischen Staatlichkeit nicht mehr bloß rhetorischer Natur ist“.³⁷ Um indes nicht eine große Zone der Instabilität entstehen zu lassen, genoss die politische und finanzielle Unterstützung der Ukraine bei den Deutschen und ihren Bündnispartnern hohe Priorität. Dies galt umso mehr, als sich im Verlauf des Jahres 1994 jener Prozess abzeichnete, der im Dezember mit dem Budapester Memorandum in die nukleare Abrüstung der Ukraine mündete. Der von Kiew akzeptierte Verzicht auf die früheren sowjetischen Atomwaffen erheischte im Gegenzug die verstärkte Transformations- und Aufbauhilfe sowie Sicherheitsgarantien des Westens.³⁸ Künftig spielte die Ukraine für die Osteuropa-Agenda der deutschen Außenpolitik eine herausgehobene Rolle.

Im Hinblick auf die baltischen Staaten stand für die deutsche Außenpolitik der Rückzug der russischen Truppen im Mittelpunkt des Interesses bei gleichzeitigem Wunsch nach einer Intensivierung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen. Letzteres galt erst recht für die postkommunistischen Länder in Ostmitteleuropa, insbesondere die Staaten der sogenannten Visegrád-Gruppe Polen, Ungarn, Tschechien sowie die Slowakei. Neben den großen Zukunftsthemen wie den wirtschaftlichen Beziehungen und finanziellen Hilfen sowie der Beitrittsperspektive zur EU und NATO machte sich aber in den bilateralen Beziehungen immer wieder auch die Last der Geschichte bemerkbar. Das galt nicht nur für die immer wieder aufflammende Frage der Entschädigung von Opfern der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft in Ostmittel- und Osteuropa.³⁹ Auch die Frage des Umgangs mit deutschen Minderheiten spielte 1994 eine herausgehobene Rolle. Das betraf selbstverständlich die bekannten „Standardthemen“ im Hinblick auf die Vertriebenen aus den deutschen Ostgebieten und aus dem Sudetenland. Darüber hinaus suchte das Auswärtige Amt aber auch den Schutz der noch bestehenden deutschen Minderheiten in Ostmitteleuropa zu fördern. Intern wurde dabei das Bundesinnenministerium scharfer Kritik unterzogen, da es den Minderheitenschutz mit der Arbeit der Vertriebenenverbände verquicken wolle. Dies öffne Tür und Tor für den Vorwurf der aktiven „Volkstumspolitik“.⁴⁰ Der Er-

³⁶ Vgl. unten, Dok. 16 (Zitate S. 59 f.).

³⁷ Vgl. unten, Dok. 25 (S. 99 f.).

³⁸ Vgl. unten, Dok. 409.

³⁹ Vgl. unten, Dok. 143, Dok. 289 (S. 1069), Dok. 310 und Dok. 430 (S. 1577 f.).

⁴⁰ Vgl. unten, Dok. 398.

währung wert ist schließlich, dass sich Bonn auch um ein Minderheitenschutzabkommen mit Kasachstan bemühte, in dem noch viele Deutschstämmige lebten.⁴¹

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte

Parallel zu den großen Herausforderungen im früheren Jugoslawien und in Osteuropa besaß die Weiterentwicklung der europäischen Integration große Bedeutung. Am 1. November 1993 war der Vertrag von Maastricht in Kraft getreten; die damit geschaffene Europäische Union hararte aber der weiteren Ausgestaltung. Im Jahre 1996 sollte eine Regierungskonferenz die Umsetzung des Vertragswerkes von Maastricht überprüfen. Obschon es in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Vorstellungen von der Zukunft der Union gab⁴² und auch längst nicht alle eine rasche Ausdehnung der Union befürworteten, erwiesen sich die Leitmotive der Erweiterung und der Vertiefung doch nicht als Gegensätze. Tatsächlich stand beides auf der Tagesordnung des Jahres 1994. Die innere Struktur der EU und ihrer Entschlussbildungen fortzuentwickeln, etwa im Sinne von Mehrheitsbeschlüssen und Sperrminoritäten, blieb eine Daueraufgabe. Auch die erweiterten Kompetenzen des Europäischen Parlaments waren noch keineswegs gefestigt. In der internationalen Politik schließlich musste die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Fuß fassen. Im Hinblick auf die Vertiefung der Union blieb die Stabilität der künftigen Gemeinschaftswährung das zentrale Kernanliegen der deutschen Europapolitik. Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) galt als „kompromisslose Stabilitätsgemeinschaft“, und entsprechend genau wurde die Entwicklung in den Partnerstaaten beobachtet. Als entscheidend galt es, den vertraglich festgelegten „Konvergenzdruck“ auf die Partner aufrechtzuerhalten. Etwaige „Nachbesserungsforderungen“ lehnte man dagegen strikt ab, um „den Deckel fest auf der Büchse der Pandora zu halten.“⁴³ Währenddessen kamen die Verhandlungen über die für 1995 vorgesehene Erweiterung um die EFTA-Staaten Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden zum Abschluss. In Norwegen freilich scheiterte der Beitritt Ende November an einem ablehnenden Referendum. Parallel hierzu konkretisierten sich die Perspektiven für einen baldigen Beitritt der ostmitteleuropäischen Staaten. Die Kopenhagener Kriterien aus dem Vorjahr hatten hierfür bereits den Weg gewiesen.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1994 übernahm Deutschland turnusmäßig den Ratsvorsitz – das erste Mal im Rahmen der Europäischen Union. Dies ermöglichte es der deutschen Europapolitik, eigene Akzente zu setzen. Im Auswärtigen Amt wurden hierfür seit Beginn des Jahres großflächige außenpolitische Schwerpunkte definiert, darunter die Intensivierung des politischen Dialogs mit den USA, die Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen mit Russland, aber auch das Einwirken auf die Ukraine, ihre Reformpolitik fortzusetzen; schließlich empfahl man ein stärkeres europäisches Engagement in Asien als großes „Zukunftspotential“. Am bedeutsamsten erschien aber die weitere Heranführung der ostmitteleuropäischen Länder an die EU. Sie sei „zentrales Anliegen unserer Politik“, und von Deutschland als „Anwalt der MOE-Länder“ würden kräftige Akzente erwartet.⁴⁴

⁴¹ Vgl. unten, Dok. 178.

⁴² Als Beispiel die Diskussion über das sogenannte Lamers-Schäuble-Papier mit seiner Idee eines „Kern-europa“; vgl. unten, Dok. 291.

⁴³ Vgl. unten, Dok. 137 (Zitate S. 507).

⁴⁴ Vgl. unten, Dok. 27 (Zitate S. 109 f.).

Klaus Kinkel selbst betonte mehrfach, welch überragende Bedeutung die deutsche Politik der künftigen EU-Osterweiterung beimaß. „Im Interesse der Europäer sei es außerordentlich wichtig“, so erklärte der Bundesaußenminister seinem französischen Amtskollegen, „das nach Osten bestehende Wohlstandsgefälle möglichst bald zu reduzieren. Nur so könnten die wirtschaftlichen Reformen im Osten unumkehrbar gemacht werden. Wir Europäer müssten unbedingt wirksam helfen. Wir hätten dort große Erwartungen geweckt, jetzt müssten wir danach handeln. Dies sei mit Sicherheit die Kernfrage der nächsten Jahre.“⁴⁵

Viele der Anfang des Jahres grob skizzierten Impulse, die man sich von der deutschen Ratspräsidentschaft erhoffte, konnten sich nicht erfüllen angesichts der Zuspitzung der internationalen Gegensätze und der Wende in der amerikanischen Politik. Gleichwohl ordnete man im Auswärtigen Amt die deutsche Präsidentschaft und die Sitzung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember in Essen als großen Erfolg ein. Das erstmalige Treffen des Rates mit den Staats- und Regierungschefs der ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten am 10. Dezember galt als „historisches Treffen“, und den ganzen Europäischen Rat habe eine „Atmosphäre von Herzlichkeit und Harmonie“ ausgezeichnet.⁴⁶ Insofern konnte die Bundesregierung mit den Ergebnissen ihrer Ratspräsidentschaft zufrieden sein, auch wenn der Essener Gipfel nicht in die Geschichte der bahnbrechenden Ratstreffen einging.

Bilaterale Beziehungen und globale Präsenz

Bilaterale Gespräche zwischen den Außenministern, Botschaftern, diplomatischen Spitzenbeamten sowie anderen politischen Amts- und Mandatsträgern machten einen großen Teil des außenpolitischen Tagesgeschäfts aus. Von den hier abgedruckten Dokumenten werden sie exemplarisch abgebildet. Sie zeigen die mehr oder minder enge Verflechtung Deutschlands mit zahllosen Staaten in aller Welt, sind aber in ihrer Spezifik zu unterscheiden. Wenn die deutsche Politik die Krisenherde im früheren Jugoslawien und in Osteuropa adressierte, so erforderte dies eine deutliche Intensivierung der persönlichen Gespräche. Bei den bilateralen Kontakten innerhalb der NATO und der EU wurden auch jene Themen verhandelt, die ohnehin auf der multilateralen Agenda standen. Meist ging es dabei um den Austausch über die bekannten europäischen Problemzonen, häufig aber auch um operative Politik und konkrete Entscheidungen; zugleich trafen persönliche Begegnungen, und hier vor allem die offiziellen Staatsbesuche, auf das besondere Interesse der Medien, was ihre Wirksamkeit erhöhte. Schon zu Beginn des Jahres plante man im Auswärtigen Amt entsprechend breit angelegte Besuche des Bundesaußenministers in den USA sowie in Frankreich.⁴⁷

Es kennzeichnete den besonders engen Charakter der deutsch-französischen Beziehungen, dass in ihnen das bilaterale Verhältnis zwischen beiden Ländern selbst thematisiert wurde. Für Frankreich, so Außenminister Juppé, waren die Beziehungen zu Deutschland der „Eckstein der französischen Europapolitik“, während Kinkel umgekehrt unterstrich, wie wichtig auch für ihn persönlich das deutsch-französische Verhältnis sei.⁴⁸ Entsprechend vertrauensvoll gestalteten sich in aller Regel die persönlichen Begegnungen, nicht

⁴⁵ Vgl. unten, Dok. 98 (Zitat S. 357).

⁴⁶ Vgl. unten, Dok. 414 (Zitate S. 1507).

⁴⁷ Vgl. unten, Dok. 17 (S. 62).

⁴⁸ Vgl. unten, Dok. 98 (S. 355).

zuletzt auch zwischen Bundeskanzler Helmut Kohl und dem französischen Präsidenten François Mitterrand. Unterschiedliche Einschätzungen und Perspektiven sprachen die Partner dabei offen und deutlich an, was wiederum den multilateralen Verhandlungen über schwierige Fragen nützen konnte. Zum Beispiel spielte Deutschland immer wieder eine wichtige vermittelnde Rolle in den 1994 abgeschlossenen GATT-Verhandlungen der „Uruguay-Runde“, in deren Verlauf es regelmäßig zu schweren amerikanisch-französischen Dissonanzen gekommen war.⁴⁹

Eine andere Rolle spielten die bilateralen Gespräche mit jenen Partnern, die außerhalb der deutschen Bündnisstrukturen standen und eigene Interessen verfolgten. Besonders häufig trafen sich Vertreter des Auswärtigen Amtes oder auch des Bundeskanzleramtes mit ihren Amtskollegen aus dem östlichen Mitteleuropa. Mit Polen und der Tschechischen Republik etwa hatten sich schon seit 1991 aus historischen wie aus Gründen der direkten Nachbarschaft besonders intensive Beziehungen entwickelt. Deutschland verband mit beiden Staaten eine gemeinsame Agenda wie der Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen, die Osterweiterung der EU, aber auch reziproke Herausforderungen wie die Last der Geschichte, der NS-Verbrechen und der Vertreibung der Deutschen am Ende des Zweiten Weltkrieges.

Intensive Kontakte bestanden in bekannter Weise zu den Staaten des Nahen Ostens. Traditionell verknüpften sich hier historische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Motive, die zusammen eine notorisch komplizierte Lage schufen. Zwar war Israel der privilegierte Partner der Deutschen. Aber die deutsche Außenpolitik folgte ihrer bewährten Leitlinie, zugleich auch mit den arabischen Staaten möglichst gute Beziehungen zu unterhalten. Im Jahr 1994 schlug sich dies u. a. darin nieder, dass Bundeskanzler Kohl Gespräche mit Besuchern sowohl aus Israel als auch aus Jordanien führte⁵⁰, Bundesaußenminister Kinkel nicht nur mit dem israelischen Stellvertretenden Außenminister, sondern auch seinem syrischen Amtskollegen, mit König Hussein von Jordanien sowie mit dem Generalsekretär der Arabischen Liga sprach⁵¹, und Bundeswirtschaftsminister Rexroth nach Saudi-Arabien reiste.⁵² Einen Höhepunkt bildete der Staatsbesuch des Bundespräsidenten Roman Herzog am 6./7. Dezember 1994 in Israel. Es war überhaupt erst der dritte Besuch eines deutschen Bundespräsidenten in diesem Land. Im Verlauf der Visite wurde „der gute Stand der deutsch-israelischen Beziehungen deutlich“, die allerdings „aufgrund der Last der Vergangenheit“ ihren besonderen Charakter beibehielten.⁵³

Fast immer ging es in den zahlreichen Gesprächen um den Friedensprozess im Nahen Osten, was unvermeidlich die Palästinenserfrage aufwarf. Dynamik erfuhr der Prozess durch die Einigungen Israels mit Jordanien, vor allem aber mit der PLO. Israel und die USA erwarteten von Deutschland Unterstützung für den Aufbau der Palästinensischen Autonomieverwaltung. Aber auch von arabischer Seite selbst waren die Deutschen stets mit großen Erwartungen konfrontiert, was die Formulierung einer eigenständigen Nahost-Politik nicht einfacher machte. Ende 1994 herrschte im Auswärtigen Amt jedenfalls keine optimistische

⁴⁹ Vgl. unten, Dok. 112. Die Abschlusskonferenz der Uruguay-Runde fand vom 12. bis 15. April 1994 in Marrakesch statt.

⁵⁰ Vgl. unten, Dok. 270 und Dok. 277.

⁵¹ Vgl. unten, Dok. 36, Dok. 37, Dok. 85 und Dok. 278.

⁵² Vgl. unten, Dok. 21.

⁵³ Vgl. unten, Dok. 412 (Zitate S. 1501).

Stimmung. So resümierte Ministerialdirigent Peter Dingens, der den Bundespräsidenten auf seiner Israelreise begleitet hatte, unter den Palästinensern herrsche „ohnmächtige Wut und zunehmend Resignation“. Besonders bitter seien die Klagen im Gaza-Streifen, wo es an fast allem fehle. Angesichts dessen, dass sich „alle Erwartung und Hoffnung“ auf die Europäer und hier vor allem auf die Deutschen richte, empfahl Dingens: „Wir müssen die israelische Seite eindringlich auf die Gefahren hinweisen, die ihre übertriebene Militärpräsenz – besonders in und um Gaza und Hebron – für die Fortsetzung des Prozesses mit sich bringt: Sie motiviert den Hamas- und Dschihad-Extremismus zu neuen destabilisierenden und eskalierenden Gewalttaten.“⁵⁴

Auch in anderen Weltregionen wie in Lateinamerika und Afrika war die deutsche Diplomatie präsent, wenngleich in geringerem Maße. Eine Sonderrolle spielte im Jahre 1994 Ruanda, wo es zu Gewalteruptionen genozidalen Ausmaßes kam. Allerdings verfügte das Auswärtige Amt, das in Kigali nur eine Kleinstbotschaft unterhielt, kaum über eigene Informationen. Zunächst konzentrierte man sich daher auf die Evakuierung der im Lande lebenden Deutschen, dann auf humanitäre Hilfen für die ruandischen Flüchtlinge in den Nachbarländern.⁵⁵

Am bedeutsamsten demonstrierten die Deutschen ihre globale Präsenz indes in Asien. Nahtlos knüpfte die Bundesregierung an ihr großangelegtes „Asien-Konzept“ vom Herbst 1993 an, das die Region vor allem als einen aussichtsreichen Zukunftsmarkt identifizierte. Für Kinkel war es klar, dass ein starkes deutsches Engagement in Asien zu den Schwerpunktaufgaben der auswärtigen Politik gehörte und vor allem im Interesse der exportintensiven deutschen Wirtschaft lag. Dementsprechend forderte der Außenminister eine „medienpolitische Flankierung der Asien-Offensive“ ein.⁵⁶ Selbst reiste er im Jahre 1994 nach Indien, wo das deutsche Asien-Konzept ausdrücklich begrüßt wurde.⁵⁷

Komplizierter gestalteten sich die bilateralen Beziehungen zu China, das sich schon im Verlauf der 1990er Jahre zum boomenden Zukunftsmarkt entwickelte und wo die deutsche Exportwirtschaft besondere Chancen sah. Bundeskanzler Kohl, der im Vorjahr nach China gereist war, hielt sich – leicht ironisch – inzwischen selbst sogar für einen „Peking-Spezialisten“.⁵⁸ Die politischen Beziehungen wurden jedoch regelmäßig durch die unterschiedlichen Vorstellungen getrübt, die sich beide Seiten von der Rolle der Menschenrechte machten. Unter keinem glücklichen Stern stand denn auch der Deutschlandbesuch des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng im Juli 1994. Vielmehr wurde er von Beginn von der Menschenrechtsdiskussion und hier insbesondere von der Tibet-Frage überschattet. Kinkel erklärte im Vorfeld des Besuchs, er wolle „massiv, deutlich und klar“ die Menschenrechtssituation in China ansprechen.⁵⁹ Zwar verlief Li Pengs Gespräch mit Bundeskanzler Kohl am 4. Juli noch relativ harmonisch, auch wenn der Ministerpräsident

⁵⁴ Vgl. unten, Dok. 416 (Zitate S. 1518).

⁵⁵ Vgl. unten, insbesondere Dok. 253.

⁵⁶ Vgl. unten, Dok. 315 (Zitat S. 1172).

⁵⁷ Vgl. unten, Dok. 34. Kinkel besuchte Indien im Juli im Anschluss an seinen Besuch in Thailand aus Anlass der ASEAN-Dialogkonferenzen.

⁵⁸ Vgl. unten, Dok. 18, (Zitat S. 68).

⁵⁹ Zitiert nach Christoph Neßhöver: Die Chinapolitik Deutschlands und Frankreichs zwischen Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechtsorientierung 1989 bis 1997. Auf der Suche nach Balance. Hamburg 1999, S. 136.

mehrfach die bekannte chinesische Auffassung bekräftigte, „dass man neben der Universalität auch die Vielfalt der Menschenrechtsauffassungen beachten müsse“; Einmischungen in die inneren Angelegenheiten Chinas verbat er sich.⁶⁰ Als Li Peng dann allerdings bei einem Besuch in Weimar in der Öffentlichkeit direkt mit Protestierenden konfrontiert wurde, kam es zum Eklat. Der Gast aus Peking sagte Teile seines Besuchsprogramms ab.⁶¹ Vorübergehend waren die deutsch-chinesischen Beziehungen auf einem Tiefpunkt angelangt.

Im Hinblick auf die deutsche Seite offenbarte das Beispiel der Beziehungen zu China die eingangs bereits erwähnte grundsätzliche und tieferliegende Problematik. Sie weist weit über die Politik des Jahres 1994 hinaus. Denn wie andere Länder des westlichen Bündnisses auch kannten die Deutschen eine beständige außenpolitische Spannung zwischen der Verfolgung nationaler Interessen einerseits und „wertebasierten“ Zielen andererseits. Eng mit den Menschenrechten⁶² hing dabei die Frage zusammen, wieweit sich Deutschland als Exporteur militärischer Rüstungsgüter betätigte. Traditionell praktizierte die Bundesrepublik zwar eine stark restriktive Politik, verfügte aber zugleich über eine global aufgestellte, leistungsfähige Rüstungsindustrie. Wie in jedem Jahr erzeugte dies konkrete Dilemmata. Sie ergaben sich aus konkreten Anträgen auf Rüstungsexporte, mit denen sich das Auswärtige Amt regelmäßig beschäftigte.⁶³

Fazit und Ausblick

Am 26. Oktober 1994 legte der damalige Ministerialdirigent Wolfgang Ischinger dem Bundesaußenminister ein Papier über „Bilanz und Perspektiven deutscher Außenpolitik 1990-1994“ vor. Ihm zufolge hatten diese vier Jahre den Deutschen „die erfolgreichste und glücklichste außenpolitische Epoche der Nachkriegszeit gebracht“. Spiegelte dieses Urteil noch die Freude über die 1990 erreichte deutsche Einheit wider, so nannte das Papier doch auch für die Zukunft die beiden Säulen der deutschen Außenpolitik – Europäische Union und transatlantische Partnerschaft – als Garanten des Erfolgs.⁶⁴ Beides hatte sich im Jahre 1994 bestätigt. Das vereinigte Deutschland hatte seine neue Rolle im westlichen Bündnis gefunden und seine Vertreter beteiligten sich aktiv an der kollektiven Bearbeitung der weiterhin gravierenden und besorgniserregenden politischen Krisen und Herausforderungen. Dazu gehörte insbesondere die Übernahme von „mehr Verantwortung“, der sich die deutsche Außenpolitik auch nicht verschloss. Als wichtiges Instrument hierfür trat 1994 die vom Bundesverfassungsgericht legitimierte Möglichkeit zu Out-of-area-Einsätzen der Bundeswehr, was die traditionell geschätzte Finanzkraft der Deutschen ganz wesentlich ergänzte. Es lag durchaus in dieser Logik, dass sich das Auswärtige Amt mit seinem Minister Kinkel an der Spitze nachdrücklich um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat bemühte – ein Anliegen, dessen Erfolgchancen Ende 1994 – vorerst – nicht schlecht zu sein schienen.⁶⁵

⁶⁰ Vgl. unten, Dok. 214 (Zitat S. 784). Vgl. auch das Gespräch Kinkels mit Li Peng vom Folgetag, unten, Dok. 214.

⁶¹ Vgl. unten, Dok. 225 (S. 834).

⁶² Vgl. dazu unten, Dok. 424.

⁶³ Vgl. unten, Dok. 9, Dok. 108, Dok. 407, Dok. 41, Dok. 87, Dok. 251 und Dok. 274.

⁶⁴ Vgl. unten, Dok. 345 (Zitate S. 1270 f.)

⁶⁵ Ebd., S. 1278.

Darüber hinaus schickte sich das exportorientierte Deutschland an, zum Profiteur der anhebenden Globalisierung zu werden. Die 1994 finalisierte Einführung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT trug hierzu ebenso bei wie die energische deutsche Außenwirtschaftspolitik, die vor allem in Asien reiche Früchte trug. Beides verstärkte die globale Präsenz der Deutschen. Politisch griffen sie danach, ohne allerdings die damit verbundenen langfristigen Risiken genau abschätzen zu können.